

ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ

Пособие для организаций гражданского общества

Женева-Киев
2010

Редакционная коллегия

Иден Коул (ДКВС)
Керстин Эпперт (ПРООН)
Катрин Кинцельбах

Рекомендации и выводы, изложенные в данном пособии, являются частным мнением авторов статей и могут не совпадать с официальной точкой зрения ООН, ПРООН и стран-членов ООН. Данная публикация является независимым изданием ПРООН. Пособие – результат совместных усилий известных ученых, консультантов и советников.

Языковая редакция англоязычного издания

Кристофер Гроллман

Фотографии предоставлены (сверху вниз, слева направо):

- 1) ДКВС – ОБСЕ, рабочая группа парламента Армении;
- 2) ПРООН, Судан, программа по обеспечению правовых норм, Дарфур;
- 3) ПРООН, бывшая Югославская Республика Македония, Партнерство ради общественной безопасности и стабильности;
- 4) ДКВС, Обучающий курс для представителей гражданского общества;
- 5) ПРООН, Эль-Сальвадор, Программа справедливости и безопасности

Ответственный за выпуск русскоязычного издания

Александр Михалочко

ISBN 978-92-95042-92-6 (англоязычное издание)

ISBN (русскоязычное издание)

Публикация размещена на сайтах: региональный центр ПРООН в Братиславе:
<http://europeandcis.undp.org/home/list/publications>
Центр ДКВС (Женева):
<http://www.dcaf.ch/publications/kms/index.cfm>

© ПРООН, 2008

© Коллектив авторов

Все права защищены. Воспроизведение, хранение в поисковых системах и передача данной публикации или любой ее части в любой форме, на электронных носителях, копирование, перезапись и иные подобные действия возможны только с письменного разрешения обладателя прав.

Благодарности

Публикация данного пособия была бы невозможна без помощи, поддержки и советов наших многочисленных коллег и партнеров, которым мы безмерно признательны и благодарны за участие. Идея создания пособия и его концепция были разработаны Мариной Капарини (Международный Центр правосудия переходного общества (ICTJ)), которая ранее работала в Центре ДКВС) и доктором Филиппом Флури (Центр ДКВС, DCAF). Мы выражаем признательность этим коллегам за их согласие издать данное пособие в серии публикаций «На пути к демократизации сектора безопасности» под эгидой ПРООН – ДКВС.

Хотелось бы выразить благодарность и признательность доктору Джафару Джавану и доктору Аджи Вересу (ПРООН), доктору Филиппу Флури (ДКВС) за организацию работы над данным изданием и общее руководство в период его подготовки к публикации. Мы также искренне признательны Алехандро Алваресу, Монике Благеску, Элисон Бучанан, Марине Капарини, Наде Долата, Марселе Донадио, Ванессе Фарр, Френсису Джеймсу, Вильяму Ко, Дарио Косовски, Микаэле Ледновой, Маркусу Ленцену, Глории Манцотти, Лорену Маттэусу, Амрай Мюллер, Мамуре Насировой, Луизе Нилин, Сидоне Портери, Джеффу Прюитту, Рустаму Пулатову, Хуану Риалу и Луизе Сперл за их профессиональные оценки и конструктивные предложения относительно содержания данного пособия, которое без усилий этих людей не смогло бы увидеть свет.

Мы выражаем признательность Вагану Галумьяну, Суйинг Лай, Тимоти Мелвину, Мамуре Насировой, Джеффу Прюитту и Питеру Серений за оказанное ими содействие творческому коллективу издания.

Наконец, мы хотели бы высказать слова глубочайшей благодарности Комитету по работе с гражданским обществом, отделу ПРООН по вопросам сотрудничества за оказанную финансовую поддержку нашему проекту.

Список сокращений

АКПЧ – Американская конвенция о правах человека

АСИ – Акт о свободе информации

ДКВС (Центр ДКВС, *DCAF*) – Женевский Центр демократического контроля над вооруженными силами

ЕКЗПЧ (*ECHR*) – Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод

ЗСДИ – Закон о свободном доступе к информации

КЛДПЖ – Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

КПП – Конвенция против пыток

КПР – Конвенция о правах ребенка

МИСИ – Международный институт стратегических исследований

МККК – Международный комитет Красного Креста

МКЛРД – Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

МО – мониторинг и оценка

МПГПП – Международный пакт о гражданских и политических правах

МУС – Международный уголовный суд

НГО – негосударственные организации

НКЖП – Независимая комиссия по жалобам на полицию

НПО – неправительственные организации

ОАГ – Организация американских государств

ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ОГО – организации гражданского общества

ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития

ППОГО – проправительственные ОГО

ПОНБ – политика обеспечения национальной безопасности

ПСЕОГО – псевдо ОГО

РДР – разоружение, демобилизация и реинтеграция

РСБ – реформирование сектора безопасности

СВКПЧ ООН – Служба Верховного комиссара ООН по правам человека

СИПРИ – Стокгольмский институт исследования проблем мира

ФП–КПП – Факультативный протокол Конвенции против пыток

АМАРС – Всемирная ассоциация общественных радиовещателей

PAP DIB (*Partnership Action Plan on Defence Institution Building*) – Оперативный план партнерства по учреждению оборонных институтов

HRW (*Human Rights Watch*) – Неправительственная организация «Наблюдение за правами человека»

Содержание

Предисловие (<i>Манфред Новак</i>)	1
О пособии	3
Глава 1. Аргументы в пользу гражданского контроля над сектором безопасности: концепции и стратегии <i>Марина Капарини, Иден Коул</i>	7
Глава 2. Исполнительный, законодательный и судебный надзор над сектором безопасности <i>Иан Лей</i>	31
Глава 3. Исследования и информация <i>Данкан Хискок</i>	53
Глава 4. Повышение информированности и создание организационных сетей <i>Александра Перо</i>	77
Глава 5. Пропаганда <i>Питер Албрехт</i>	97
Глава 6. Тренинги <i>Анджела Маккей</i>	125
Глава 7. Мониторинг <i>Ваган Галумян</i>	151
Глава 8. Анализ бюджета <i>Теодора Фуйор</i>	177
Глава 9. Усиление авторитета организаций: управление и оценка ОГО <i>Джеффри Превитт</i>	205
Глава 10. Гендерные вопросы и демократическое управление сектором безопасности <i>Кристин Валасек</i>	223
Глава 11. Права человека и надзор над сектором безопасности <i>Джоанна Менделсон Форман</i>	251
Глава 12. Юридическая помощь и правовая реформа <i>Марк Гутри, Сифосами Малунга</i>	271

Глава 13. Построение отношений с организациями международного сообщества	
<i>Амрай Мюллер</i>	301
Глава 14. Чрезвычайные положения и ситуации ограничения прав и свобод человека	
<i>Ризал Дарма Путра</i>	331
Глава 15. Надзор над сектором безопасности, горячие точки и миротворчество	
<i>Катрин Кинцельбах, Ясмин Шериф</i>	357
Сведения об авторах	373

Предисловие

Будучи Специальным докладчиком ООН по вопросам применения пыток, я высоко оцениваю деятельность гражданского общества в сфере обеспечения безопасности граждан во всем мире – деятельность, которая зачастую осуществляется на добровольных началах и с большим риском для этих организаций и их сотрудников. В силу специфики своей работы я постоянно получаю информацию от организаций гражданского общества и их представителей, в чьи обязанности входит сбор информации о единичных случаях и системных нарушениях, включая несовершенство законодательной базы, связанных с нарушением гражданских прав и безопасности граждан в разных странах. Организации гражданского общества (далее – ОГО) проводят просветительскую работу, нацеленную на недопущение применения пыток, отслеживают и информируют меня о случаях использования пыток в отношении граждан и, что также немаловажно, предоставляют помощь жертвам пыток на юридическом уровне, а также оказывают непосредственную медицинскую помощь жертвам насилия. Усилия государств и всего международного сообщества, направленные на установление демократии и соблюдение безопасности граждан, в первую очередь, основываются на привлечении к участию в работе лиц, занимающих активную гражданскую позицию, которые могли бы объединяться в деле борьбы за установление справедливости и мира как в крупномасштабные и хорошо организованные неправительственные организации, так и в небольшие союзы на местном уровне.

В этом направлении еще предстоит много работы. К сожалению, сегодня мы отмечаем, что применение пыток и использование других нарушений фундаментальных прав человека остаются общепринятой практикой, а в некоторых случаях и систематически используются представителями органов сектора безопасности. Не вызывает сомнения тот факт, что и в богатых, и в бедных странах, в государствах со стабильным устройством и в странах с переходным режимом, органы сектора безопасности превышают свои полномочия и нарушают права человека. Это означает, что осуществление эффективного и независимого надзора над их деятельностью остается главным приоритетом во всем мире. К тому же с целью создания эффективных механизмов демократического контроля над деятельностью органов сектора безопасности гражданское общество имеет все возможности и полномочия для того, чтобы дополнять работу государственных органов власти по надзору над сектором безопасности, таких как исполнительную, законодательную и судебную ветви, а также оказывать содействие в работе других институтов власти, связанных с вопросами соблюдения прав человека.

Вступив в эру «войны против терроризма», мы пришли к переосмыслению вопросов национальной и международной безопасности, к выводу о необходимости объединения усилий на международном уровне в вопросах организации деятельности органов сектора безопасности, их прав и компетенций в демократических обществах. Нельзя, тем не менее, не заметить, что процесс развития соответствующих демократических контролирующих органов явно замедлен и что имеется вакуум в сфере организации демократического надзора над органами власти, принимающими решения, которые определяют политический курс. Затормаживание процессов демократизации общества опасно не только для развивающихся стран, но и угрожает странам с уже развитой демократией в

вопросах соблюдения прав человека. В этой ситуации под угрозой оказывается даже соблюдение фундаментальных гражданских прав и свобод. Демократические завоевания прошлого, а именно относительно подотчетности органов сектора безопасности гражданскому обществу и соблюдения прав человека, закрепленных в международных соглашениях, акцентируют тот факт, что гражданское общество должно всегда быть информировано о деятельности органов сектора безопасности и относиться к ней критически. Усилия гражданского общества должны быть нацелены на то, чтобы органы сектора безопасности любого государства в своей деятельности руководствовались принципами соблюдения прав человека на общее благо всей страны.

Данное пособие предназначено организациям гражданского общества, занимающимся вопросами общественного надзора над деятельностью органов сектора безопасности, и является для них практическим руководством к действию, объясняя, каким образом сделать так, чтобы деятельность сектора безопасности не только основывалась на принципах верховенства права, но была бы также прозрачной и подотчетной общественности. В пособие включены интересные примеры опыта работы ОГО, собранные по всему миру. Я абсолютно уверен, что информация, содержащаяся в данном пособии, станет полезным инструментом в работе организаций гражданского общества в деле осуществления надзора над сектором безопасности.

ОГО должны играть важную роль как в осуществлении контроля над деятельностью сектора безопасности, так и в процессе его реформирования. Эту роль должна играть и ваша организация. Книга, которую Вы держите в руках, целиком и полностью поможет вашей организации активно и разносторонне участвовать в процессах демократизации органов сектора безопасности.



Манфред Новак,
Специальный докладчик ООН по вопросам применения пыток

0 пособия

Данное пособие представляет собой структурированное руководство для организаций гражданского общества (ОГО), объясняющее сущность роли, которую они могут играть в процессе осуществления демократического надзора над органами сектора безопасности. В частности, в книге четко и ясно описывается, каким образом ОГО должны планировать и организовывать свою работу.

Участие общественности в работе сектора безопасности является жизненно необходимым условием для создания и существования сильных, независимых демократических институтов, а значит, и привлечение организаций гражданского общества (ОГО), заслуживающих доверия, к формированию политики сектора безопасности влияет на подотчетность органов сектора безопасности и организацию их работы. Активная позиция в этом направлении организаций гражданского общества на местном уровне позволяет им противодействовать незаконной деятельности органов сектора безопасности, а также открывает широкие возможности для участия в формировании стратегии органов сектора безопасности. ОГО должны играть важную роль не только в странах с установившейся демократией, но и в постконфликтных, поставторитарных и недемократических государствах, в которых деятельность ОГО все-таки может оказывать влияние на политические элиты, монополизировавшие власть.

Несмотря на то, что в странах с переходным периодом и в постконфликтных государствах действия ОГО значительным образом усилили процессы реформирования сектора безопасности, их потенциал еще не полностью использован. Можно также констатировать, что деятельность ОГО в течение длительного периода времени в странах с развитой демократией и в развивающихся странах, нацеленная на поддержание процессов демократизации сектора безопасности и осуществление демократического надзора над органами сектора безопасности, порою теряет свою эффективность. Данное пособие ставит своей задачей дать свежий импульс гражданским организациям в понимании роли общественности в процессах реформирования органов сектора безопасности и контроля над их деятельностью. Стратегии и тактики работы ОГО в осуществлении надзора над работой органов безопасности, изложенные в данном пособии, также должны помочь многим общественным организациям, занимающимся этими вопросами в условиях давления со стороны органов власти.

Нельзя не отметить тот факт, что полноценный гражданский контроль и участие гражданских организаций в процессах демократизации органов сектора безопасности зачастую сталкиваются с сопротивлением со стороны отдельных его представителей и органов власти. В последние годы многие страны усилили компонент секретности в деятельности своего сектора безопасности, мотивируя это необходимостью обеспечить общественную безопасность в контексте возрастающей активности международного терроризма и все более частым возникновением конфликтных ситуаций в мире. В результате многие гражданские права ограничиваются, а возможности осуществления гражданского контроля над деятельностью органов сектора безопасности лимитируются, если не исчезают полностью.

С целью преодоления таких негативных тенденций и обеспечения подотчетности и прозрачности работы сектора безопасности ОГО должны обладать информацией и знаниями в области демокра-

тического контроля, связанными с проведением мониторинга, анализа финансирования, оказанием юридической помощи и поддержки в проведении реформ. Не менее важной задачей ОГО является взаимодействие и сотрудничество с представителями средств массовой коммуникации, международными организациями и другими заинтересованными лицами в вопросах улучшения качества и увеличения объема информации, предназначенной для общественности, в области демократического контроля над деятельностью органов сектора безопасности.

Настоящее пособие является третьей книгой из серии «На пути к демократизации сектора безопасности», изданной под эгидой ПРООН – ДКВС. Целевой аудиторией этого проекта, в первую очередь, являются организации гражданского общества и неправительственные организации. Тем не менее, поднятые в книге вопросы, связанные с теорией и практикой демократического контроля, могут также оказаться полезными представителям демократических институтов власти, политикам, ученым, представителям органов сектора безопасности, представителям средств массовой информации, а также региональным и международным организациям, которые сотрудничают с ОГО в вопросах осуществления надзора над органами сектора безопасности.

1

МАРИНА КАПАРИНИ, ИДЕН КОУЛ

Аргументы в пользу
гражданского контроля
над сектором
безопасности:
концепции и стратегии

1

Марина Капарини, Иден Коул

Аргументы в пользу гражданского контроля над сектором безопасности: концепции и стратегии

Для обеспечения ответственности и прозрачности в секторе безопасности чрезвычайно важным является вовлечение общественности в демократический надзор. Вовлечение организаций гражданского общества (ОГО) в сферу политики безопасности – значимый вклад в деятельность по формированию ответственности и продуктивного управления: ОГО действуют не только как «сторожевые псы» правительства, но и служат показателем общественного согласия с деятельностью учреждений и представительств, ответственных за службы общественной безопасности и сопряженные структуры. Мониторинг таких областей, как деятельность правительства, формирование политики, соответствие деятельности сектора безопасности законам, соблюдение прав человека, вносит определенный вклад в демократизацию сектора безопасности. К тому же пропаганда, проводимая группами гражданского общества в интересах местных сообществ и групп единомышленников, повышает интерес к субъектам, которые ранее часто оставались за пределами внимания правительственных органов, и открывает более широкие перспективы для формирования государственной политики. В этом случае ОГО могут играть ведущую роль не только в странах с установившейся демократией, но и в постконфликтных, поставторитарных и недемократических государствах, где деятельность ОГО все еще может повлиять на принятие решений элитой, монополизирующей весь политический процесс.

В данной главе исследуются возможные роли гражданского общества в процессе реформирования сектора безопасности, стратегии, способствующие активному вовлечению представителей гражданского общества в процесс управления безопасностью, а также концепции, связанные с гражданским обществом и общественным надзором.

Принципы демократического надзора над сектором безопасности

Со времен окончания холодной войны демократический надзор над сектором безопасности является международной нормой. Страны с переходной демократией искали пути реформирования

своих секторов безопасности, чтобы разрушить бюрократизм в системе безопасности и перестроить их чрезмерно разросшийся аппарат, который ранее был нацелен на поддержку авторитарных и тоталитарных режимов. Постконфликтные общества искали пути формирования учреждений безопасности, чтобы заложить основу стабильного демократического государственного строя. Реформа сектора безопасности стала средством достижения демократических целей и организующим принципом деятельности национальных, региональных и международных организаций.

В целом, демократический надзор предполагает активное участие демократических институтов, в основном, парламента и его соответствующих комитетов, гражданского общества, средств массовой информации, исполнительной власти и самого сектора безопасности в формировании и проведении в жизнь принципов политики безопасности, ее мониторинге и реформировании. Из всех демократических институтов самыми мобильными в реагировании на недостатки в сфере надзора над сектором безопасности являются парламентарии, ОГО и СМИ.

Процесс реформирования сектора безопасности, градация его институтов продвинули идею необходимости безопасности для развития демократического общества в соответствии с общепринятыми принципами, что позволило бы отказаться от недемократических и небезопасных традиций. Программы общественной безопасности нацелены на защиту прав человека и демократических свобод, в то время как «национальная» безопасность, фокусируясь часто на спорных моментах внешней угрозы, явно определяет в качестве приоритетной цели конфронтацию сверхдержав. Фокусируясь на безопасности человека и отсутствии страха у отдельных граждан, государства могли бы переориентировать деятельность служб, связанных с сектором безопасности, с беспрекословной защиты от внешней угрозы на поддержание безопасности граждан и защиту прав человека.

На сегодняшний день демократическое управление сектором безопасности является установленной международной нормой (см. Блок 1.1) и необходимым условием для членства во многих международных и региональных ассоциациях, а также для получения международных пакетов услуг по реформам и сотрудничеству. Так как повысился опыт проведения реформ в секторе безопасности, соответствующие концепции стали более диверсифицированными, сформировалось более четкое понимание того, как наилучшим образом внедрить в жизнь и поддержать демократический надзор. В то же время проведение важных реформ остается весьма проблематичным.

Блок 1.1. Формирование политики безопасности на основе демократического контроля: международные нормы

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 55/96 (2000) «Поддержка и упрочение демократии»

Генеральная Ассамблея призывает государства поддерживать и укреплять демократию среди прочего посредством:

1. с) v) независимости судебной системы;
- viii) изучения прав человека в системе образования для государственных служащих, сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих;
- ix) обеспечения подотчетности вооруженных сил демократически избранному гражданскому парламенту.

Электронный ресурс: <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r55.htm>

Кодекс поведения ОБСЕ в военно-политических аспектах безопасности (1994)

Кодекс декларирует обязанность стран осуществлять независимый демократический контроль над силами безопасности со стороны властей с демократической легитимностью, при этом обеспечивая:

- принятие законодательными органами соответствующих бюджетов;
- политический нейтралитет вооруженных сил;
- комплектование, оборудование и обучение вооруженных сил в соответствии с постановлениями международного гуманитарного права;
- ответственность вооруженных сил за нарушение международного гуманитарного права;
- ресурсы сил во внутренних миссиях безопасности, необходимые для соблюдения правопорядка;
- обязательство избегать нанесения вреда гражданам и их имуществу;
- ответственность вооруженных сил за ограничение и несоблюдение гражданских прав и прав человека, национальных, религиозных, культурных, языковых или этнических традиций граждан.

Электронный ресурс: <http://www.osce.org/item/883.html>

«О демократическом контроле над сектором безопасности в странах-членах»: рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1713 (2005)

6. Правительственные меры должны быть как законными, так и легитимными. Следовательно, требуется некая форма демократического надзора, осуществляемого парламентом. В свою очередь, судебная система играет важную роль, так как она ответственна за наказание при любых злоупотреблениях, в которых может просматриваться нарушение прав человека. Международные организации также играют все большую роль в направлении политики и в упорядочивании правил.
7. Демократический надзор пользуется набором специфических инструментов, направленных на обеспечение политической ответственности и прозрачности в секторе безопасности. Эти инструменты включают в себя конституционные принципы, законные положения, учрежденческие и организационные условия, а также более общие виды деятельности, нацеленные на развитие хороших отношений между различными частями сектора безопасности, – с одной стороны, и между представителями политической власти (исполнительной, законодательной и судебной) и гражданским обществом (НГО, СМИ, политических партий и др.) – с другой стороны.

Электронный ресурс: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta05/erec1713.htm>

Углубление демократии во фрагментарном мире: доклад ПР ООН о человеческом развитии (2002)

В системе демократического общества для лиц, определяющих курс политики, должна существовать обязательная подотчетность перед народом за принятые решения и использование народных ресурсов. Эффективная подотчетность в делах безопасности может никогда не реализоваться, если учреждениям по надзору не хватает полномочий, чтобы оценить деятельность сектора безопасности. Без такой власти будет процветать неведение (New York: OUP, 2002. – P. 89).

Электронный ресурс: http://hdr.undp.org/en/media/hdr_2002_en_complete.pdf

Обеспечение мира и развития: роль Организации Объединенных Наций в поддержке реформы в сфере безопасности: доклад Генерального секретаря ООН (23.01.2008)

18. Важность реформы сектора безопасности состоит в том, чтобы показать, что безопасность выходит далеко за рамки традиционных военных элементов и включает в себя гораздо больший спектр на-

циональных и международных институтов и субъектов. Эта реформа также актуализирует необходимость выработки мер безопасности, что предполагает взаимосвязь между различными субъектами. Равным образом, реформа сектора безопасности подчеркивает, что эффективность, ответственность и демократическое управление являются взаимоукрепляющими элементами безопасности. В лице ООН и других международных партнеров, разделяющих общий взгляд на систему безопасности, реформирование сектора безопасности получает поддержку.

Электронные ресурсы: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=s/2008/39>

<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=s/2008/39>

К вопросу понимания гражданского общества и его полномочий

Гражданское общество осуществляет совокупность добровольных совместных действий граждан, нацеленных на реализацию общих интересов, достижение целей и утверждение ценностей. Гражданское общество представляет собой структуру, с которой граждане ассоциируют себя, чтобы управлять своей жизнедеятельностью, высказывать мнения, проявлять интересы, обмениваться информацией и решать разногласия. Этим они создают новые связи и общественные институты, которые могут быть такими же различными, как и люди, которые учреждают их на местном, национальном, региональном и международном уровнях. Профсоюзы, организации по защите окружающей среды, религиозные собрания, исследовательские центры и движения являются примером организаций гражданского общества.

Действия гражданского общества направлены исключительно на некоммерческую деятельность ради общественного блага, что определяет их отличия от других гражданских коалиций (например, организованных преступных группировок), которые пренебрегают народными интересами. Иногда особые интересы и вопросы мотивируют действия групп гражданского общества, но при этом во главу угла ставятся не сугубо частные или экономические предпочтения, как, например, в случае с корпоративными структурами. Несмотря на независимость ОГО от государства и представление народных интересов, они все же взаимодействуют с правительством и политической элитой. Помогая добиться взаимного доверия среди различных социальных групп, поддерживая диалог между членами общества, государственными институтами и правительственными структурами, представляя интересы местных сообществ, многие ОГО улучшают качество жизни граждан, а также и само общественное управление в данном политическом строе. ОГО принимают участие в решении таких важных задачах, как мониторинг правительственной политики и пропагандистская деятельность.

Показателем зрелости демократических структур является динамическое развитие отношений между гражданским обществом, правительством и государственными учреждениями. Это отображает демократическую культуру в отношениях «гражданин – государство», основанных на постоянной заинтересованности в прозрачности и ответственности, что является принципом открытой политики правительства.

Открытость производит благотворный эффект на управление демократическим государством: заинтересованные граждане часто не ищут информацию, на которую они имеют право, потому что

они не осведомлены о ее существовании; но более активная позиция и информированность граждан позволяют вести глубокую дискуссию о политике и политических альтернативах. Существенную роль играют ОГО в специализированных неправительственных организациях, что может стимулировать дебаты и сфокусировать общественное внимание на проблемах политики. Активные граждане и группы гражданского общества могут также выступать гарантом серьезного рассмотрения и анализа политической информации и вопросов, связанных с интересами народа. Тем самым они предоставляют больше возможности для участия в процессах принятия решений посредством местных, национальных и международных медиа, что обеспечивает максимальную открытость.

ОГО также выполняют значимую функцию в развитии сектора безопасности. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) поощряет своих членов «поддерживать усилия гражданского общества в вопросе создания прореформистских условий для демократического управления системой безопасности»¹. Хотя развивающееся общество привыкло видеть НГО и другие организации гражданского общества в качестве альтернативных каналов предоставления услуг и донорской помощи, они также играют важную роль в более широком политическом процессе. Например, члены ОЭСР получают инструкции, касающиеся поддержки групп гражданского общества, выполняющих функции «посредников по вопросам политики, которые могут внести свой вклад и повысить уровень информированности в принятии решений в области безопасности, а также дать практические советы по поддержанию процесса реформирования»². Следовательно, международные доноры имеют мандат на оказание помощи ОГО, обладающим реальными или вновь возникающими полномочиями для проведения диалогов о сотрудничестве, что может сначала повлиять на процессы определения и реализации политического курса, а в дальнейшем решительно его ускорить.

Блок 1.2. Роль ОГО в развале коммунизма в Центральной и Восточной Европе

Роль, которую сыграло гражданское общество в качестве фактора форсирования развала коммунизма в Центральной и Восточной Европе, была широко осмысленна и надлежащим образом задокументирована. Деятельность ОГО привела к развитию гражданского пространства, независимого от государственного контроля. ОГО и диссиденты работали вместе, чтобы создать свободное пространство для проведения честной дискуссии по вопросам, которые были либо запрещены, либо им не оказывалось должного внимания со стороны государства. Например, создание Комитета по защите рабочих в Польше, который публично боролся за права притесненных рабочих, незамедлительно повлекло за собой возникновение независимых издательств, библиотек, газет и журналов, критически оценивающих деятельность государства. Более того, посредством информационных сетей и с наступлением эпохи новых технологий в сфере массовых коммуникаций деятельность ОГО в одной стране могла инспирировать действия в другой стране. Например, Движение «Солидарность» в Польше смогло воодушевить более мелкие диссидентские движения в Чехословакии, Венгрии, а также позднее – в Германской Демократической Республике.

Источник: *Christiane Olivo, Creating a Democratic Civil Society in Eastern Germany: The Case of the Citizen Movements and Alliance 90.* – New York: Palgrave, 2001. – P. 11–15.

1 OECD, Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice / Policy Brief, Recommendation VIII. – 2004. – P. 7.

2 Там же. – С. 4.

К вопросу о рациональности общественного надзора над сектором безопасности

По всему миру со времен, когда появились национальные государства, безопасность традиционно трактовалась сквозь призму милитаристских терминов, но распространение демократических принципов управления и принятие более широкой, тонкой и демилитаризованной концепции человеческой безопасности, рассматриваемой как народное достояние, поставили под сомнение, а затем и вытеснили само понятие безопасности как исключительно лежащего в сфере военных интересов.

Согласно принципу человеческой безопасности, нормы безопасности должны напрямую отвечать нуждам людей. Ответственность и прозрачность требуют, чтобы информация скрывалась только на законных основаниях и по четко определенным причинам. Сектор безопасности часто пытается ограничить доступ к информации о своей деятельности, а национальная безопасность все-таки предполагает определенную конфиденциальность. Но чрезмерная секретность может быть контрпродуктивной и обуславливать возможность должностных преступлений, в том числе и в большой политике. Например, это может проявиться в покрывании финансовых махинаций или других запрещенных действиях³.

Предоставление безопасности гражданам является одним из фундаментальных обязательств государства. Демократическое государство обязано обеспечивать безопасность на принципах эффективности, прозрачности и ответственности перед своими гражданами. Как и при обеспечении других гарантий, в демократическом обществе государство остается самой легитимной платформой политики гражданской безопасности. Небольшой ряд задач может быть передан на лицензионной основе частным компаниям, но их действия и мандат должны подвергаться мониторингу и контролю со стороны государственных структур и ОГО. Посредством различных видов обратной связи, таких как гражданские кампании, СМИ, официальные и общественные форумы, ОГО могут гарантировать, что агентства, обеспечивающие безопасность, остаются верными своему мандату, не злоупотребляют своей силой, а приобретают все большую эффективность за счет постоянного надзора гражданского общества над их политикой и действиями. Роль гражданского общества в надзоре над сектором безопасности может рассматриваться как средство укрепления демократических процессов путем вовлечения граждан в политическую жизнь.

Полномочия гражданского общества в улучшении качества жизни затрагивают также сферу политики и управления безопасностью. Как при демократическом, так и при недемократическом государственном строе политика безопасности исторически сложилась как прерогатива политических элит, а также промышленников и бизнесменов, которые получали выгоду, влияя на политиков и бюрократов системы безопасности или взаимодействуя с ними. Природа таких элит разнообразна, а элиты представлены в различных сферах – военной, полицейской, разведывательной и непосредственно или через гражданских доверенных лиц управляют страной; элита сектора безопасности связана с промышленными и экономическими интересами, что позволяет ей формировать политический курс в своих собственных интересах; гражданские политики полагаются на элиту сектора безопасности, чтобы сохранить свою власть; элита сектора безопасности имеет возможность напрямую захватить власть посредством военного государственного переворота. Те же принципы

3 См.: Department for International Development (DfID), Understanding and Supporting Security Sector Reform, DfID, London, 2002. – P. 29.

можно увидеть в действии слабых, несостоятельных или конфликтных государств, где уже сформировались неформальные группировки «властных людей», заменяющих обычные государственные структуры.

В противовес этому гражданские лица имеют право выразить свое мнение по поводу гражданской безопасности, будучи ее реципиентами. Многие из них также обладают профессиональным опытом в соответствующих областях. Граждане не являются только лишь избирателями; они также налогоплательщики, пользователи общественных услуг, резиденты определенных территорий, члены религиозных сообществ и других частных групп, каждая из которых имеет право быть услышанной. Гражданское общество стимулирует демократический процесс, давая возможность политикам понять слои общественности, чьи взгляды могли бы игнорироваться. Необходимы консультации и вовлечение конечных пользователей общественных услуг в обеспечение рационального и эффективного размещения общественных ресурсов.

Более того, независимые ОГО не могут быть запятнаны участием в деятельности политических партий. Доверие к ним со стороны народа определяется независимостью от правительства. Опыт некоторых крупных ОГО, специализирующихся в решении отдельных вопросов на национальной и международной аренах, также вызывает уважение у общества. Такие ОГО, как «Международная амнистия» (Amnesty International) или организация «Наблюдение за правами человека» (Human Rights Watch), имеют хорошую репутацию на международной арене, что позволяет им разговаривать на более чем равных правах с правительствами и международными организациями. Этот опыт является ценным ресурсом в процессе определения курса политики, так как он предоставляет доступ лицам, определяющим курс политики, и законодателям к достоверной, независимой информации.

Эти положения, оценивающие роль и место ОГО в политике безопасности, отмечены в Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы.

Блок 1.3. Организации гражданского общества и Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (1998)

Декларация признает право как отдельных лиц, так и ОГО в продвижении и проведении кампаний по вопросам прав человека. Государства должны предпринять законодательные, административные и другие шаги для эффективного гарантирования этих прав (Статья 2).

Среди прав отмечены следующие:

- право формировать неправительственные организации, ассоциации или группы для продвижения и защиты прав человека как на национальном, так и на международном уровнях, вступать в них и участвовать в их деятельности (Статья 5);
- право ОГО участвовать в управлении и руководстве общественными делами, а также предоставлять на рассмотрение правительственным органам, агентствам и организациям по общественным делам критические замечания и предложения, нацеленные на улучшение их функционирования; привлекать внимание к любому аспекту их работы, который может являться препятствием для продвижения, защиты и реализации прав человека и фундаментальных свобод (Статья 8);

- право подавать жалобы касательно политики и действий отдельных официальных лиц и правительственных органов при нарушении ими прав человека и фундаментальных свобод; подавать петиции компетентным внутренним судебным, административным и законодательным органам или другим компетентным органам, имеющимся в системе государства (Статья 9(3)(а));
- право участвовать в мирных акциях против нарушения прав человека и фундаментальных свобод (Статья 12).

Декларация признает важность роли НГО в обучении, инструктировании и исследовании прав человека (Статья 16).

Источник: Резолюция Генеральной Ассамблеи 53/144 от 09.12.1998,

Электронный ресурс: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/770/89/PDF/N9977089.pdf>

В некоторых странах и регионах полномочия местных и национальных учреждений являются недостаточными, чтобы уверенно управлять процессами реформирования сектора безопасности. В дальнейшем международная техническая поддержка может поставить под вопрос действенность национального управления процессами реформирования сектора безопасности. Множество программ по реформированию сектора безопасности все еще имеет тенденцию фокусироваться на реформировании государственных учреждений, в тоже время слабо вовлекая гражданское общество в этот процесс. Тот факт, что эффективные программы предполагают гражданское самоуправление, нацеленное на формирование у граждан уверенности в адекватном реагировании на их нужды, мало учитывается. Таким же образом, «попытки создания ОГО, которые сосредоточены на вопросах безопасности, но не имеют связей с местным сообществом, потерпят неудачу. Доноры должны искать местные организации, связанные с общественностью, для того чтобы эффективно начать процесс включения в местные программы вопросы по реформированию сектора безопасности»⁴.

Местное руководство активно вовлекает ОГО в представление и защиту интересов местных сообществ, информирование политические элит о значимых для политического курса потребностях гражданского общества, а также в мониторинг процесса реформирования. Группы гражданского общества, особенно в сельской местности и провинциях, далеких от больших городов, играют важную роль в привлечении внимания центральных политических элит к потребностям местных сообществ.

Правительство и международные организации обычно оказывают активную информационную поддержку как местному руководству, так и гражданскому обществу, вовлеченному в процесс реформирования сектора безопасности. Хотя на практике эта поддержка часто ограничена невозможностью рассмотреть щепетильные вопросы и отсутствием информации со стороны доноров и международных организаций о потребностях и приоритетах всех сторон, включая гражданское общество. Чтобы избежать эксклюзивных моделей технической поддержки, которые не учитывают и не принимают во внимание местные возможности и приоритеты субъектов в международном развитии, перед началом осуществления программ и предоставления финансовой поддержки необходимы консультации с государственными и негосударственными сторонами. Особая ответственность в этом случае ложится на местные ОГО, что предполагает включение всех слоев общества в процессы мониторинга, анализа и оценки, а не исключительное превалирование интересов политических, бюрократических элит и элит сектора безопасности.

4 Forman, Johanna, Security Sector Reform: What Role for Civil Society? // Caparini, Marina; Fluri, Philipp and Ferenc Molnar (eds). Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies, LIT Verlag, Munster, 2006. – P. 39. Pauline Jones Luong & Erika Weinthal, The NGO Paradox, Democratic Goals and Non-Democratic Outcomes in Kazakhstan // Europe Asia Studies. – 1999. – Vol. 51. – No. 7.

В целом, активно действующие ОГО могут быть сильными партнерами и полезными посредниками в отстаивании прав местного самоуправления в процессах реформирования; они могут подготовить будущие поколения гражданского общества, способного осуществлять надзор. ОГО не должны принимать во внимание тот факт, что иностранные эксперты и международные консультанты достаточно длительный период доминируют в процессе реформирования сектора безопасности. Позже часть усилий ОГО должна быть направлена на обучение и подготовку следующего поколения гражданского общества, которое может эффективно контролировать учреждения сектора безопасности и его представителей. Это стратегическое расширение полномочий требует определения перспектив развития местных ОГО, что предполагает большую значимость и жизнеспособность их действий, чем международных организаций. Также необходим долгосрочный план действий ОГО, основанный на опыте, профессионализме и взаимодействии с широкими массами.

Типы ОГО, занимающихся вопросами надзора над сектором безопасности

К наиболее значимым типам ОГО, которые, скорее всего, будут включены в программу действий по реформированию и управлению сектором безопасности, относятся следующие: группы по вопросам разоружения, академические отделы, институты по исследованию политики, занимающиеся вопросами безопасности и правосудия.

Однако спектр организаций гражданского общества, которые играют значимую роль в реформировании и управлении сектором безопасности, гораздо шире. Ответственность и демократический надзор над сектором безопасности, например, очень часто связывают напрямую с вопросами прав человека, гражданских свобод и правосудия. Меньшинства и другие маргинальные группы могут посчитать, что их потребности в безопасности не всегда учитываются, или наоборот, они являются жертвами излишнего применения силы, необоснованного мониторинга и других видов некорректного поведения со стороны персонала сектора безопасности. Подотчетность полиции – это первоначальный пункт, по которому может предоставить информацию целый ряд групп и ассоциаций. В исследование этого вопроса уже вовлечены многие субъекты. К тому же различные ОГО обладают различными значимыми возможностями, способствующими осуществлению общественного надзора над сектором безопасности (см. Блок 1.4).

Возможности гражданского общества в сфере надзора над сектором безопасности

Эффективный надзор, проводимый гражданским обществом, – это продукт его опыта и возможностей независимо оценить, оспорить или поддержать правительственные решения касательно защиты и безопасности граждан. ОГО чаще всего лучше осведомлены о местных потребностях и условиях, чем правительства и их местные представительства. Местным властям ОГО могут предоставить детальную информацию о потребностях и интересах определенных сообществ; свой ценный опыт в решении определенных вопросов и взаимодействия с социальными группами. Например, неко-

торые ОГО могут заниматься маргинальными или уязвимыми группами, например, людьми, ищущими политическое убежище или переселенцами, которые во многих странах практически не имеют своего голоса в национальном масштабе или в процессах определения курса политики. Именно эти группы населения могут столкнуться с определенными проблемами в сфере безопасности и правосудия.

Блок 1.4. ОГО и их вклад в общественный надзор над сектором безопасности

Типы ОГО	Вклад(ы) в общественный надзор над сектором безопасности	Примеры национальных и местных ОГО	Примеры международных ОГО
Организации и группы, сформированные на основе объединяющих принципов и добрососедства	<ul style="list-style-type: none"> – повышение уровня информированности; – предоставление полномочий маргинальным группам; – представление интересов 	Союз северных местных народов и фермеров, Гватемала (Unidad Indigena y Campesina del Norte)	Minorityrights.org
НГО, занимающиеся вопросами развития и мира	<ul style="list-style-type: none"> – повышение уровня информированности; – предоставление полномочий маргинальным группам; – мониторинг; – разработка рекомендаций 	Хелветас (Helvetas), Швейцария, Институт «ProPatria», Индонезия	Оксфордский комитет помощи голодающим, «Международная забота» (Care International), «Международная тревога», «InterPeace» «Saferworld»
Группы и социальные сети, занимающиеся вопросами прав человека	<ul style="list-style-type: none"> – повышение уровня информированности; – критика; – мониторинг; – рекомендации 	Чеченский проект справедливости, Комитет по правам человека Фиджи, Народный комитет против пыток в Израиле	«Международная Амнистия», «Контроль за соблюдением прав человека» (Human Rights Watch), Африканская сеть по правам человека и развитию (AFRONET)
Социальные сети и группы взаимопомощи	<ul style="list-style-type: none"> – повышение уровня информированности; – предоставление полномочий маргинальным группам 	Индийская кампания против использования фугасов, Альянс по контролю над оружием (Южная Африка)	Африканский диалог и исследование безопасности (ASDR), Коалиция против касетных бомб, Коалиция солдатских детей
Институты исследования политики, исследовательские центры и институты, занимающиеся изучением проблем безопасности	<ul style="list-style-type: none"> – анализ; – критика; – диалог и дебаты; – рекомендации 	Косовский институт исследования и развития политики (KIPRED), Центр им. А. Разумкова (Украина), Пакистанский институт развития и прозрачности законодательной власти (PILDAT), Турецкий фонд изучения экономики и социологии (TESEV), Институт изучения мира и конфликта (Индия)	Стокгольмский международный институт исследования проблем мира (SIPRI), Международный институт исследования проблем мира, Осло (PRIO), Норвежский институт международных дел (NUPI), Центр стратегических и международных исследований (CSIS), Международный институт стратегических исследований (IISS)

Профессиональные ассоциации и группы⁵	<ul style="list-style-type: none"> – повышение уровня информированности; – предоставление полномочий маргинальным группам; – представление интересов 	Ассоциация юристов Хосе Альвеара Рестрепо (Colectivo de Abogados Josй Alvear Restrepo, Колумбия), Грузинская ассоциация молодых юристов (GYLA)	Международная ассоциация «Юристы против ядерного оружия», «Репортеры без границ»
Студенческие группы	<ul style="list-style-type: none"> – повышение уровня информированности; – представление интересов; – мониторинг 	Student Pugwash США (SPUSA), «Пора» (Украина)	Нет данных
Профсоюзы	<ul style="list-style-type: none"> – повышение уровня информированности; – предоставление полномочий маргинальным группам; – представление интересов; – мониторинг 	Полицейская федерация Англии и Уэльса, Шотландская полицейская федерация	«Euromil»
Женские организации	<ul style="list-style-type: none"> – повышение уровня информированности; – предоставление полномочий маргинальным группам; – представление интересов; – мониторинг 	Союз женских организаций республики Македония (SOZM), Ассоциация Марокко Association за ликвидацию насилия против женщин (AMLVF)	Международное движение женщин за мир имени Сьюзен Мубарак
Фонды	<ul style="list-style-type: none"> – финансирование исследований, связанных с вопросами безопасности, и поддержка ОГО 	Фонд Глейтсмана (Соединенные Штаты), Фонд имени Фридриха Эберта (Германия), Фонд Кондрата Аденауэра (Германия)	Фонд Маккартуров, Институт «Открытое общество»

Более того, особые знания и опыт некоторых субъектов гражданского общества могут быть дополнительным источником информации для правительств и чиновников сектора безопасности при формировании политики и бюджета. Привлекая альтернативные источники информации и проводя независимый анализ, гражданское общество может поставить под сомнение укоренившиеся отношения и представления, на которые влияли бюрократические, политические и промышленные взгляды и интересы. Представляя более широкий набор общественных перспектив в области политики безопасности, группы гражданского общества также расширяют легитимность политики безопасности. Кроме того, ОГО могут определять обратную связь в вопросах политики и путей ее применения.

Блок 1.5. Вклад, который может внести гражданское общество в реформирование и управление сектором безопасности

- Содействовать диалогу и дебатам по вопросам политики.
- Обучать субъектов, определяющих курс политики, и граждан в областях, затрагивающих их интересы.

5 Например, юридические ассоциации, медицинские ассоциации, федерации журналистов и академические сообщества.

- Наделить полномочиями группы граждан и отдельных лиц, обеспечив их обучение и повышение уровня информированности по особым вопросам.
- Поделиться специальной информацией и знаниями о потребностях и условиях жизни местного населения с лицами, определяющими курс политики, парламентариями и СМИ.
- Улучшить легитимность политических процессов путем более широкого включения общественных групп и перспектив.
- Поддерживать политику безопасности, которая представлена местными сообществами и отвечает их требованиям.
- Представлять интересы групп и сообществ в сфере политики.
- Поставить вопросы реформирования сектора безопасности на повестку дня.
- Сформировать общий фонд передового опыта, информации и перспектив.
- Предпринять исследования по важным вопросам политики.
- Активно вести информационную политику.
- Обеспечивать прозрачность и ответственность институтов безопасности.
- Контролировать выполнение реформ и политических решений.
- Поддерживать длительное наблюдение над политической сферой.
- Поддерживать ответственное правительство.
- Создавать платформы, которые решительно повлияют на политику и легитимность органов исполнительной власти в интересах народа.
- Поощрять демократические перемены, обеспечивая поддержку минимума международных стандартов в области прав человека в демократических и недемократических режимах.
- Создать и мобилизовать критическую массу народной оппозиции против недемократического местного и национального правления, носящую систематический характер.

Многие организации гражданского общества и гражданские коалиции формируют программу действий в ответ на особо острую проблему, а затем объявляют о самороспуске, если проблема решена. Чтобы приобрести статус движения, стать жизнеспособной структурой, осуществляющей мобилизацию граждан и служить постоянным источником влияния на публичные дебаты и принятие решений правительством, ОГО необходимо сфокусироваться на более чем одном узком вопросе, или рассматривать этот вопрос в более глобальном масштабе. Также необходимы при решении политических вопросов уверенное лидерство и возможность информирования и вовлечения общественных и государственных лиц, определяющих курс политики, и лидеров общественного мнения.

Временами гражданское общество противостояло государству, когда его лидеры применяли репрессивные, недемократические меры или просто предпринимали недейственные шаги в сфере безопасности. Массовые протесты против вовлечения страны в войну или в операции по обеспечению внутренней безопасности, которые граждане считали неправомерными, всегда являются полезными для привлечения народного внимания к данным вопросам. Приведем два случая массовых протестов. Первый относится к шестидесятым годам, когда США вели войну во Вьетнаме, а правительство замалчивало эту информацию. Второй – события на Матери Плаза-де-Майо в Аргентине, где протестующие требовали справедливости для молодых людей, которые пропали во время аргентинской военной диктатуры. Взволнованное гражданское общество вносит свой вклад в качественное развитие политического строя, не только определяя альтернативные перспективы и возможности решения по весьма важным для общества вопросам. ОЭСР кратко отметила: «При сла-

бости государственной власти во многих странах особую значимость приобретает тот факт, чтобы группы гражданского общества отказались от обвинений в адрес правительств за их несостоятельность и дали практические рекомендации по поддержанию процесса реформирования»⁶.

Тем не менее, осуществляя функцию надзора и имея возможность вступать в конструктивный диалог со своими субъектами, государство может стать ведущим партнером, способствующим преобразованию правительства, формированию его большей справедливости, ответственности и эффективности. Точно так же, как и правительство, региональные международные организации должны прилагать усилия, чтобы открыть поле для консультаций по вопросам политики и взаимодействовать с ОГО, которым, в свою очередь, надлежит также вступать в контакт с правительственными и государственными чиновниками.

Определение таких компетенций, возможностей и стратегий в вопросах надзора – основной предмет данного руководства. Следующий раздел предлагает обзор компетенций, необходимых для проведения эффективных действий в сфере безопасности.

Стратегии общественного надзора

Способность субъектов гражданского общества эффективно участвовать в процессах общественного надзора над сектором безопасности зависит от их основных сфер деятельности. Всем ОГО, независимо от специфики их работы, следует искать пути совершенствования своего практического опыта для поддержания соответствующего уровня услуг гражданам и обеспечения взаимодействия с коллегами и заинтересованными сторонами, в том числе и на международном уровне.

В данном разделе рассматриваются основные профессиональные навыки и умения, которыми должны владеть ОГО, а также функции, которые они могут выполнять, принимая активное участие в процессах надзора над сектором безопасности, в частности судебной системы, и его реформирования. Особо значим вопрос о способах участия гражданского общества в процессах общественного надзора над сектором безопасности и влияния на деятельность его руководящих органов на национальном, региональном и международном уровнях. Далее излагаются пути стратегического взаимодействия со структурами сектора безопасности, а также приводятся примеры из опыта ОГО различных регионов в сфере исследовательской работы, использования ее результатов, пропаганды, повышения уровня информированности, инструктирования, мониторинга, правовой помощи и правовой реформы, анализа бюджета и повышения компетентности организации. Зачастую все перечисленные виды деятельности очень тесно переплетаются. Краткий обзор, предоставленный в каждом из следующих подразделов, в дальнейшем детально рассматривается в данном руководстве.

По существу, неотложным является вопрос определения основных сфер деятельности и расширения полномочий ОГО. Согласно определению, принятому в ПРООН, компетентность – это возможность «людей, организаций и обществ выполнять функции, решать проблемы, ставить цели и достигать их»⁷.

Необходимыми предварительными условиями организаций гражданского общества, расширяющими влияние общества на процессы реформирования сектора безопасности, являются адекват-

⁶ Реформирование и управление системой безопасности: Серия директив и рекомендаций/ ОЭСР, 2005. – С. 39.

⁷ ПРООН, Портал развития компетенции. – <http://www.capacity.undp.org>.

ные институциональные полномочия в рамках самих организаций. Разные ОГО обладают разными полномочиями, часто полномочия местных ОГО ограничены из-за недостатка соответствующих человеческих, финансовых, организационных и физических ресурсов⁸. Расширение полномочий может включать в себя следующие параметры: повышение квалификации, знаний и умений ОГО для проведения анализа, повышение уровня информированности и мониторинга, деятельность, связанную с внутренним менеджментом, финансовым менеджментом, сбором средств и социально-ориентированными программами.

Исследования и информация

Организации гражданского общества, такие как научно-исследовательские институты, учебные заведения, научные центры, могут проводить соответствующие исследования и делать анализ существующего курса политики с целью его улучшения в определенных сферах. Кроме того, ОГО могут проводить исследования по другим релевантным проблемам, включая:

- требования местных сообществ или регионов касательно безопасности и правосудия;
- вопросы безопасности отдельных групп, таких как всевозможные меньшинства и женщины;
- влияние основных тенденций в сфере безопасности на иные социально значимые области, например, такие как безопасность окружающей среды;
- применение развивающихся технологий в сфере безопасности, например, таких как неприкосновенность частной жизни;
- эффективность подходов к процессу реформирования сектора безопасности;
- прозрачность в использовании бюджетных средств в сфере безопасности.

Стремясь распространить информацию о своей деятельности, организации гражданских обществ делают результаты своих исследований доступными для широкого круга субъектов, среди которых могут быть представители местных, региональных и национальных органов исполнительной власти, представители законодательных учреждений, финансирующие, общественные неправительственные организации, работающие в сфере развития и безопасности, а также любые другие партнеры. Распространению результатов исследований и другой информации существенно способствует появление и развитие новых технологий, таких как спутниковое телевидение и Интернет, которые дают возможность ОГО укорениться как в демократических странах, так в странах, переходящих к рыночной экономике, так и в авторитарных странах. Субъекты гражданского общества довольно часто бывают мотивированы высокими ценностями и преданностью своему делу, стремятся повлиять на деятельность органов власти в сфере безопасности. Им необходимо проводить исследования профессионально, компетентно и независимо, пользоваться доверием у своих собеседников, а также в понятной манере знакомить лица, определяющие курс политики, и общественность с результатами своих исследований.

Поскольку ОГО занимаются сбором информации и исследованиями, им необходимо научиться использовать информацию, поддерживающую их собственную деятельность. Уровень сложности может отличаться в отдельно взятых задачах, но ОГО необходимо уметь систематически и регулярно обрабатывать официальные статистические данные на местном, региональном и национальном

⁸ World Bank, Civil Society and Peace building: Potential, Limitations and Critical Factors(draft) // World Bank Social Development Department, June 2006. – P.29.

уровнях; проводить мониторинг средств массовой информации касательно соответствующей информации; проводить сравнительный анализ информации, полученной из международных источников; сохранять информацию для учета и использования ее в будущем.

Пропаганда и защита интересов

Группы гражданского общества могут выполнять функцию связующего звена между официальными процессами и местными сообществами. Этот процесс двупланов: с одной стороны, осведомленность групп гражданского общества о положении дел на местах – безусловное преимущество; с другой стороны – чрезмерное фокусирование на местных проблемах, без рассмотрения вариантов более широкого участия в национальных или международных процессах ослабляет их влияние. Следовательно, организациям гражданского общества следует учитывать, каким образом их дело выиграет при получении доступа к программам взаимодействия с официальными органами, возможности участия в их разработке, а также при внедрении этих программ на местном, национальном, региональном и международных уровнях. Пропаганда служит одним из средств использования влияния и тесно связана с повышением уровня информированности и лоббированием, что будет рассмотрено далее в данной главе.

Пропаганда обычно подразумевает установление и ведение на постоянной основе диалога с членами парламента и представителями официальных властей, способных оказать поддержку в создании ответственного и прозрачного сектора безопасности. С другой стороны, пропаганда является инструментом в организации специальных кампаний, например, по освобождению политических заключенных. Тем не менее, идеи, пропагандируемые во время этих кампаний должны быть частью постоянного диалога. В целях пропаганды может также возникнуть необходимость в некотором давлении на региональные и международные организации для разработки совместной стратегии взаимодействия с субъектами гражданского общества по вопросам безопасности. В данном контексте ОГО следует настаивать на институционализации правительственных консультаций с гражданским обществом. ОГО не должны быть сферой интересов отдельного ведомства или подразделения. Необходима открытость в проведении консультаций, к ним должны быть допущены все стороны, вовлеченные в процесс, в особенности те субъекты, чье участие традиционно игнорировалось. Это необходимо для предотвращения монополизации точки зрения участников диалога.

Эффективность пропаганды определяется в некоторых случаях направленностью на международный уровень, т.е. ее адресованностью международным или региональным организациям, способным оказать давление на внутреннее правительство. Например, отснятый должным образом, завершенный, аутентичный видеоматериал о злоупотреблениях со стороны представителей полиции или вооруженных сил может быть использован для информирования людей на местном и международном уровнях, что может побудить их к принятию решений по данному вопросу. В странах с репрессивным режимом, где активисты несут наказание за публичные выступления, или же в странах, где пропаганду воспринимают безразлично и неотзывчиво, подобные международные форумы являются средством привлечения национального и международного внимания к проблеме⁹.

⁹ Kathryn Sikkink, *Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition // Transnational Protest & Global Activism: People, Passions, and Power/ Donatella Della Porta and Sidney Tarrow (eds).* – Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, Inc, 2005. – P. 158.

Повышение уровня информированности

Важным аспектом пропаганды в сфере управления безопасностью и правосудия является повышение уровня информированности. Эта стратегия важна для ознакомления граждан с их правами в вопросах взаимодействия с сектором безопасности, а также с тем, как должен функционировать ответственный и быстро реагирующий сектор безопасности.

Повышение уровня информированности часто служит первым шагом к общественному обсуждению, средством стимулирования политических и социальных изменений. Главной целью повышения уровня информированности является демократия. Кроме того, повышение уровня информированности может снять табу с некоторых тем. Эта стратегия используется для признания правомерности политики, институтов правительства, а также международных соглашений, что приобретает особое значение в странах с переходом к рыночной экономике и в постконфликтных странах, где общественное доверие к правительству, особенно к органам безопасности, очень низкое.

Передача информации и сообщений может включать в себя:

- опубликование пресс-релизов, брифингов и комментариев;
- распространение отчетов и исследований, как в письменной, так и в электронной форме, посредством веб-сайта или электронной почты;
- передачу отчетов на рассмотрение (в письменной или устной форме) парламентским комитетам;
- интервью с представителями СМИ, предоставление для них информации;
- проведение открытых заседаний с представителями общественности;
- проведение конференций и семинаров;
- создание образовательных материалов и содействие в их подготовке.

Инструктирование

Основное умение, которое должны приобрести ОГО – способность инструктировать свой персонал, коллег, граждан, штат сектора безопасности, штат демократических институтов по вопросам надзора над сектором безопасности. Будь это «инструктаж для инструкторов» или разовый инструктаж для выработки основного набора принципов, ОГО могут сыграть важную роль в распространении теории и практики надзора, мониторинга, повышения уровня информированности и навыков пропаганды для тщательно подобранной аудитории. Также необходимо уметь проводить инструктаж в соответствии с навыками и умениями различных инструктируемых групп. Содействуя более глубокому пониманию сути надзора над сектором безопасности, ОГО укрепляют свою легитимность.

Мониторинг

Группы гражданского общества могут содействовать процессу подотчетности и эффективному управлению сектором безопасности, проводя анализ и мониторинг деятельности центральных органов власти и общественных институтов, ответственных за обеспечение безопасности, и иницируя, в

случае необходимости, привлечение этих субъектов к ответственности. Мониторинг деятельности государства и его представителей, ответственных за обеспечение безопасности, может проводиться на основании ряда принципов, основанных на соблюдении законности, включая конституционные права и права человека. Мониторинг деятельности государства может проводиться на основании наблюдения за выполнением обязательств, взятых им на себя в соответствии с международными или двусторонними соглашениями или программными заявлениями. Мониторинг государственного аппарата или правительства может также осуществляться на основании наблюдения за государственными расходами, уровнем коррупции, проведением политического курса и его эффективности.

Мониторинг, проводимый гражданским обществом, может дополнять деятельность СМИ, выступающих наблюдателями за общественно-государственной и правительственной политикой. В тех случаях, когда ведущие СМИ не уделяют должного внимания проблемным вопросам, усилия групп гражданского общества в распространении информации и привлечении внимания к несостоятельности управления могут заполнить этот пробел. Как было ранее заявлено ПР ООН/ДКВС, «под мониторингом и оповещением подразумевается, что от ОГО часто требуется прокомментировать важные вопросы безопасности, в то же время ОГО, в первую очередь, имеют полномочия обнародовать информацию по таким вопросам»¹⁰.

Анализ бюджета

ОГО, занимающиеся вопросами надзора над сектором безопасности, должны уметь анализировать данные о финансовой деятельности, относящиеся к бюджетам сектора безопасности, во многом таким же образом, как аудитор анализировал бы эффективность и законность использования бюджетных средств. Для выполнения этой задачи ОГО необходимо быть достаточно информированными и запрашивать информацию у официальных источников, проводить сравнительный анализ с лучшими показателями. Таким образом, ОГО могут пытаться воздействовать на членов парламента в вопросах относительно коррупции в государственных органах, а также эффективного и рационального использования государственных ресурсов. Располагая всей необходимой информацией по анализу бюджета, ОГО могут также оказывать помощь членам парламента и штатным сотрудникам в выполнении их функций по надзору над бюджетом. В частности, у членов парламента, не специализирующихся в вопросах безопасности, возникают проблемы при формировании бюджета в сфере безопасности.

Слабые СМИ, не обладающие достаточным ресурсом и не являющиеся компетентными в вопросах работы парламента и сектора безопасности, могут также служить преградой на пути эффективного мониторинга использования бюджетных средств в секторе безопасности. Поэтому расширение полномочий СМИ в процессе формирования бюджета, а также, не в самую последнюю очередь, проведение эффективных журналистских расследований, играют очень важную роль. Наконец, ОГО, принимающим участие в анализе бюджета, следует обратить особое внимание на теневые расходы в области обороны, а также на внебюджетную деятельность и источники финансирования сектора безопасности. Гражданскому обществу следует не только принимать эти расходы во внимание при анализе военного бюджета, но и требовать от правительства отчета за них.

¹⁰ UNDP/DCAF, Recommendations for Improving Democratic Oversight and Guidance of the Security Sector // Katrin Kinzelbach and Eden Cole (eds)/ Democratising Security in Transition States. – Bratislava: UNDP, 2006.

Построение эффективной организационной структуры и внутреннее управление

Важный аспект расширения полномочий включает в себя развитие навыков и умений ОГО в проведении мониторинга и оценивания своей работы на систематичной основе. ОГО должны осознавать важность этих навыков и умений для повышения своей репутации среди «клиентов», штатных работников, организаций-партнеров, доноров и правительства. Способность проводить мониторинг и давать оценку своей собственной работе является неременным условием для выявления ее слабых сторон и формирования эффективной и рациональной деятельности. После получения результатов анализа и рекомендаций положительные аспекты могут быть распространены как положительный опыт, в то же самое время мониторинг может помочь удостовериться в устранении недостатков. Кроме того, регулярный мониторинг и оценка своей деятельности повысит прозрачность работы группы и будет способствовать повышению ответственности у штатных сотрудников.

Некоторые замечания

ОГО должны также включить в свои программы ряд вопросов, на разных уровнях тесно переплетающихся с определением необходимых навыков и умений, значимых стратегий влияния для осуществления надзора над сектором безопасности.

Гендерные вопросы

Обеспечение стратегического гендерного подхода к надзору над сектором безопасности и его реформированию является развивающимся направлением деятельности в программе действий по управлению безопасностью. Сам сектор безопасности все чаще сталкивается с проблемой развития концепций и программ, в которых бы принимался во внимание гендерный вопрос. Также существует проблема эффективного гендерного баланса среди компонентов сектора безопасности. Во многих странах с переходом к рыночной экономике и в постконфликтных странах гендерная активизация сталкивается с укоренившимися культурными и социальными предрассудками, от которых необходимо избавиться с целью лучшего обеспечения безопасности.

Права человека

Деятельности надзора над сектором безопасности, базирующаяся на основе прав человека, увеличивает возможность местных, национальных и международных субъектов в контроле степени прозрачности и подотчетности сектора безопасности, обуславливает независимость системы судебных органов, а также проведение необходимых реформ в политике обеспечения безопасности. Повышение компетентности при отстаивании прав человека – первоочередная задача, выполнение которой, тем не менее, в сложных условиях постконфликтных стран, стран с переходом к рыночной экономике или в поставторитарных стран является особой проблемой.

Правовая помощь и правовая реформа

Позиция организаций гражданского общества удобна для оказания законодательной помощи членам парламента, принимающим участие в обсуждении, внесении поправок и принятии законопроектов. Такая экспертиза может проводиться в разных формах: предоставления на рассмотрение законодательным или другим парламентским комитетам официальных данных в рамках регламента; информирования или воздействия на отдельных представителей законодательного органа.

Вне стен парламента организации гражданского общества могут обратиться в суд с целью подтверждения легитимности действий компетентных ведомств с целью изменения закона и внесением в него своих поправок. В случае неудачи ОГО могут публично указать на недостатки закона как предвестника реформы. Судебные процессы, имеющие общественный резонанс, являются признанной чертой более широкого политического процесса в некоторых странах, таких как США и все в большей мере Великобритании. Это положение вещей поддерживается в странах (например, США), где суды имеют полномочия конституционного пересмотра, таким образом, судебный процесс может непосредственно влиять на политический курс, отменяя действие неудовлетворительных законов, а не дожидаться действия законодательного органа (как это обычно происходит в Великобритании)¹¹.

Альянсы с международными сообществами

В то время как многие ОГО умело используют свои собственные источники информации и финансирования, способность построения эффективных альянсов с международным сообществом, будь то на базе источников финансирования, инструктирования, информации, человеческих ресурсов или создания единых сетей является ключевым умением для любой ОГО, стремящейся к развитию. Сталкиваясь с проблемой нехватки ресурсов в странах с переходом к рыночной экономике и в странах с недавно завершившимися конфликтами, ОГО может мобилизовать существенную поддержку международных финансирующих организаций и других ОГО для выполнения своих ключевых задач. В условиях сильного политического давления или острой нехватки ресурсов, международные альянсы часто предоставляют трибуну для привлечения внимания мировой общественности к спорным вопросам, вместе с тем изыскивая ресурсы для активизации работы ОГО на местном и национальном уровнях.

Деятельность в условиях чрезвычайных ситуаций

ОГО могут столкнуться с серьезными проблемами в недемократических странах или при возникновении чрезвычайных ситуаций. Выполнение мандата в политически враждебных или ограниченных условиях, вероятно, является самой серьезной проблемой для местных и национальных ОГО. Наблюдение над деятельностью правительств в соответствии с международными стандартами даже в таких ситуациях – главное испытание эффективности работы ОГО. Принятие стратегии по этим вопросам зависит от эффективности мобилизации ресурсов и зачастую очень ограниченного использования возможностей на местном, национальном и международном уровнях.

¹¹ Ian Leigh, 'Civil Society, Democracy and the Law' in Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices // Marina Caparini, Philipp Fluri and Ferenc Molnar (eds) / New Democracies. – Munich: LIT, 2006.

Миротворческий процесс

В конфликтных и постконфликтных ситуациях ОГО могут играть жизненно важную роль посредника в укреплении доверия между бывшими противниками, сглаживать последствия конфликта между разными социальными группами, способствовать организации новых демократических институтов. ОГО могут заверить, что интересы граждан будут учтены в ходе построения надежного и благоприятного будущего. Тем не менее, особые проблемы переходного периода требуют специальных умений с сфере миротворчества, нахождения компромисса и отказа общества от небезопасных инструментов решения проблем.

Заключение

Привлечение общественности к демократическому надзору над сектором безопасности может обеспечить прозрачность и двусторонний диалог не только в отношениях с государственными органами безопасности, но также с правительством и исполнительными органами власти, определяющими политику безопасности. Более того, участие ОГО в формировании политики безопасности способствует подотчетности и стабильности в управлении, при этом ОГО выступают в качестве наблюдателя, демонстрирующего показатель уровня общественной удовлетворенности деятельностью сектора безопасности.

Такие действия, как мониторинг политики и действий правительства, их соответствия законодательству, анализ ситуации в сфере прав человека, содействуют этому процессу. Более того, пропаганда, проводимая группами гражданского общества, представляющими интересы местных сообществ и групп единомышленников, помогает наделять полномочиями обособленных субъектов, открывает более широкие перспективы политического курса и усиливает его легитимность. Позитивное воздействие требует готовности ОГО идти на контакт с государственной властью. Власти могут содействовать этому процессу, конструктивного и динамичного взаимодействуя с ОГО по вопросам безопасности, обеспечивая свободу собрания и свободу слова, учреждая консультационные механизмы на разных уровнях – от местных до национальных, создавая лояльную законодательную базу для регистрации ОГО и гарантируя защиту активным гражданам, которые предают гласности наблюдаемые или предполагаемые факты нарушения закона.

ОГО необходимо вести активную работу по приобретению основных умений и навыков для продвижения своих программ, они также должны эффективно взаимодействовать с соответствующими субъектами. Без таких умений и навыков ОГО рискуют остаться в стороне от обсуждений политики и реформ, а также не будут в состоянии содействовать продвижению своих ключевых интересов и добиваться каких-либо изменений.

Каждое из умений, рассмотренных в данной главе, помогает ОГО выполнять свой мандат достоверно и эффективно. Необходимо выработать стратегический подход с целью максимально возможного выполнения наблюдательных и консультативных функций ОГО, как тех, кто стремятся к определению более широкой стратегии собственного подхода к вопросам надзора над безопасностью, так и тех, кто пытается повысить уровень собственной компетенции, приобрести, консолидировать и применить значимые умения и навыки.

Необходимый подбор навыков и умений, изложенных в данной главе, в разной степени применим ко всем ОГО. Некоторые ОГО местного уровня могут больше концентрироваться на пропаганде, мониторинге, повышении уровня информированности, лоббировании, обеспечении возможностей для реализации прав и предоставлении гуманитарной помощи. При этом их практическое умение сводится к правовой помощи, анализу использования бюджетных средств, исследованию и информации. ОГО, действующим на национальном и региональном уровнях, необходимо быть компетентными в каждой из областей, не забывая при этом оказывать необходимую помощь по таким же вопросам местным ОГО.

ОГО должны в полной мере использовать доступные для них общественные и политические пространства, выполняя свой мандат. Общественный надзор над сектором безопасности может быть достигнут только путем систематического и конструктивного информационного контакта с общественными и частными кругами. Стратегии именно такого взаимодействия рассматриваются в дальнейшем в данном руководстве.

2

ИАН ЛЕЙ

Исполнительный,
законодательный и
судебный надзор
над сектором
безопасности

2

Иан Лей

Исполнительный, законодательный и судебный надзор над сектором безопасности

В этой главе подробно рассматриваются функции трех основных ветвей государственной власти, имеющих отношение к сфере безопасности: вначале будут описаны аспекты контроля служб безопасности со стороны исполнительной власти, затем – со стороны парламента; далее будет уточнена роль судов, других органов судебной власти и независимых наблюдателей (например, омбудсменов). Особое внимание предполагается уделить тому, как ОГО могут сотрудничать с каждой из ветвей власти, а также с независимыми наблюдательными органами с целью упрочнения демократического управления в сфере обеспечения безопасности.

Исполнительная власть и гражданское общество

В этом разделе рассматривается роль гражданского общества в отношениях с органами исполнительной власти, включая вооруженные силы, службы безопасности и разведки, а также соответствующие министерства. Защита национальной безопасности, поддержание обороноспособности и общественного порядка – такие задачи обычно ставятся перед исполнительной властью Конституцией страны. В некоторых странах ответственность за эти функции делится между главой правительства и президентом или главой государства. Хотя гражданский контроль над вооруженными силами и спецслужбами является важным демократическим принципом, очень часто возникает необходимость оградить эти структуры от давления политических сил, чтобы гарантировать свободу мнений и политической оппозиции. Работники этих служб часто обязаны давать клятву выполнять требования Конституции. Ссылка на Конституцию подразумевает признание и защиту права граждан иметь различные точки зрения и свободно выражать мнения, свободу собраний и объединений, а также обязанность соблюдать политический нейтралитет.

Обычно к числу таких государственных учреждений относят вооруженные силы, военно-воздушные силы (и там где имеется – военно-морской флот), службы безопасности и разведки (которые часто подразделяются в соответствии с выполняемыми функциям: внутренняя безопасность, сбор информации об иностранных державах или радиоэлектронная разведка), армейская разведка, по-

лиция, пограничные войска и береговая охрана. Тем не менее, в каждом государстве представлены различные модели учреждений: например, не во всех странах имеются отдельные службы внешней и внутренней безопасности, а в некоторых государствах службы внешней разведки вообще нет. Функции служб государственной и военной разведки могут частично совпадать. В некоторых странах также имеется активно действующая тайная полиция.

Ответственность за эти агентства и службы обычно несут, по крайней мере, три соответствующих министерства – обороны, внутренних и иностранных дел, однако структура подобного взаимодействия в разных странах может значительно отличаться. Например, в федеральном государстве компетенции полиции и службы внутренней безопасности могут быть разделены; в странах с президентской формой правления определенные войска и службы могут быть подчинены президенту, а не правительству.

Организации гражданского общества могут участвовать как в формировании политики в сфере обороны и безопасности, так и в осуществлении контроля над деятельностью этих органов. Сфера интересов ОГО может иметь географический (например, общественные группы, изучающие действия местной полиции или влияние военной базы на близлежащие населённые пункты), групповой (например, группы, отстаивающие права этнических, расовых, религиозных или сексуальных меньшинств как в сфере безопасности, так и во всем обществе) или предметный характер (например, экологические группы, борцы за поддержание мира и антиядерные движения, группы по защите прав человека). На уровне исполнительной власти ОГО чаще взаимодействуют с ответственными министерствами, чем непосредственно со спецслужбами. Тем не менее, существуют примеры такого взаимодействия в вопросах, касающихся последствий определенных действий или локальных политических решений, например, в сфере отношений *общество – полиция*.

Блок 2.1. Способы воздействия гражданского общества на исполнительную власть

- проведение исследований или сбор информации, получение сравнительных данных из других стран или построение теоретических моделей;
- подготовка докладов с целью оказания влияния на формирование политического курса и стимулирование общественных дискуссий;
- взаимодействие со СМИ и проведение разъяснительных кампаний;
- направление экспертов в министерства или службы сектора безопасности;
- организация обучения в вооруженных силах или полиции, например, по вопросам прав человека.

Вклад в процесс формирования политики

Как правило, гражданское общество может эффективно воздействовать на процесс формирования политики в области безопасности при условии доступа к ответственным за принятие решений чиновникам на достаточно раннем этапе. Действительно, многие предложения об изменении политического курса могут исходить от независимых аналитических центров или НГО.

Выработанные правительством предложения о реформировании политического курса могут быть вынесены на общественное обсуждение. Важно, чтобы процесс такого обсуждения был открытым

и беспристрастным. Иначе существует опасность того, что хорошо финансируемые или имеющие влиятельные связи группы будут оказывать непропорциональное влияние или сам процесс обсуждения со стороны правительства окажется простой формальностью. Все органы, участвующие в обсуждении формирования политики, должны быть доступны общественности. Такой порядок позволит прессе отслеживать их влияние на изменения политического курса. Реальная перспектива разглашения возможных изменений в политическом курсе или в законодательстве в чьих-либо интересах также может, в некоторой степени, сдерживать лоббирование интересов влиятельных групп или лиц.

В сфере безопасности и обороны основную роль в выработке политического курса играют экспертные институты и аналитические центры по международным отношениям, стратегическим исследованиям и обороне, как учрежденные в системе высшего образования, так и созданные для популяризации конкретной политической философии. Организации по защите прав человека и неправительственные организации могут вносить существенный вклад в сферу безопасности, затрагивая не только вопросы обороны, но – даже чаще – и проблемы правоприменения и надзора над регулирующей и правовой базой в сфере безопасности.

В здоровом демократическом обществе количество и разнообразие таких политических институтов гарантирует учет разнообразных мнений, в том числе независимых экспертов. Такое положение дел положительно сказывается особенно в области разработки стратегий национальной безопасности и планирования военного бюджета. Вопросы стратегии и политики обеспечения безопасности, вынесенные в последние годы на суд экспертов по внешней политике различных европейских государств, включали дискуссии о членстве в НАТО и ЕС в ряде государств Восточной и Юго-Восточной Европы и о постепенной отмене срочной воинской службы. В государствах с более устоявшейся демократией прошли аналогичные дебаты по вопросам развертывания миротворческих сил, ограничения вооружений и стратегических систем ядерного оружия.

Однако в государствах, находящихся на переходном этапе, может существовать меньше независимых политических организаций. Ограниченное государственное финансирование или финансирование со стороны иностранных фондов может серьезно ослабить их независимость. Кроме того, политические организации могут являться частью той политической элиты, из которой выбираются министры и государственные чиновники. Ротация, при которой одни и те же чиновники переходят с одной государственной или политической должности на другую, создает опасность привилегированного доступа к власти определенных групп, основанного на личных знакомствах и недостаточной независимости. Это также относится к чередованию должностей в компаниях-производителях вооружений и органах при министерстве обороны, осуществляющих государственные закупки.

Признание групповых интересов

Достоинна упоминания деятельность ОГО в сфере официального признания военных ассоциаций или союзов. Некоторые ассоциации такого рода имеют давнюю историю, например в Голландии, Бельгии или Швеции (первая ассоциация была основана в Голландии в конце девятнадцатого века). В то же время подобные образования в Польше, Венгрии, Болгарии и Румынии возникли вследствие недавних изменений в законодательстве или Конституции. В приветствующих такой подход странах военнослужащим не запрещается вступать в военные ассоциации. В лучшем слу-

чае, такие ассоциации являются самостоятельными ОГО, и правительство может консультироваться с ними, например, по вопросам условий службы военнослужащих. Ассоциации также могут формировать мнение специалистов, которое будет учитывать интересы военных в ходе общественного обсуждения вопросов обороны и безопасности.

Блок 2.2. Военные ассоциации в отдельных странах

Ассоциация офицеров Вооруженных сил Швеции (Swedish Association of Military Officers)

Ассоциация офицеров Вооруженных сил Швеции (SAMO) была основана в 1995г. после объединения ранее существовавших союзов Svenska Officersförbundet и Officerarnas Riksförbund. В ассоциацию входят около 9500 офицеров разных воинских званий – от младших лейтенантов до генералов и адмиралов. Являясь членом федерации профсоюзов Швеции, SAMO действует через Совет по вопросам государственных служащих, представляющий интересы служащих, занятых в правительстве, окружных советах или местных органах власти. Недавно SAMO заключила ряд соглашений с Вооруженными силами по вопросам, касающимся рабочего времени, условий размещения и служебных переездов, трудоустройства офицеров запаса и других категорий военнослужащих. Хотя забастовки с ограниченным сроком на основе коллективного договора не запрещены законом, SAMO приняла решение отказаться от проведения забастовок.

Польша

В 1994г. Министерство обороны Польши разрешило проведение офицерских собраний на всех уровнях и избрание уполномоченных представителей для защиты интересов солдат (решения 81 и 82/MOD от 22 августа, 1994). В 2000г. Конституционный суд постановил, что запрет на членство в профсоюзах для военнослужащих соответствует требованиям Конституции при условии, что имеются альтернативные способы реализации принципа свободы объединений (решение от 7 марта 2000г.). Закон о воинской службе кадровых военных (от 11 сентября 2003г.), статья 10, раздел 3.4, позволяет военнослужащим организовывать представительные органы в рамках инструкций, изданных Министерством обороны, и учредил Консультативный совет (Совет старших офицеров кадровых военнослужащих).

Источник: Ministerstwo Obrony Narodowej, Soldier-Citizen in Uniform, Warsaw, 2006.

Венгрия

После принятия поправок к Конституции, гарантировавших право свободы объединений для военнослужащих, в 1991г. была организована Ассоциация по защите интересов военнослужащих (KESZ), в которую вошли 56 членов и 7 местных ассоциаций. В 1995г. был создан Профсоюз военнослужащих (Nonvedszakszervezet, NOSZ), который сейчас насчитывает более 10000 членов. Закон запрещает организацию забастовок военнослужащими, но разрешает проведение собраний и демонстраций.

Для проведения общественного диалога и представления интересов служащих вооруженных сил, на уровне Министерства обороны действует Согласительное собрание военнослужащих. Соответствующие изменения были внесены в законодательство о вооруженных силах в 1996 и 2003гг.

Источник: DCAF 2006, Bucharest Roundtable on Military Unions. Краткий отчет доступен на электронном ресурсе: <http://se2.dcaf.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=21&field=3BEBFDDD-A108-4EFB-FC4581177BF3&lng=en>

Дополнительные сведения, касающиеся приведенных примеров, содержатся в работе: Hans Born, Ian Leigh, Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel. – Warsaw: ODHR, 2008.

Электронный ресурс: <http://www.dcaf.ch/publications/handbooks.cfm?nav1>.

ОГО: реализация политического курса и мониторинг

Гражданское общество может способствовать реализации политического курса и вносить вклад в законотворчество. Как указывалось выше, министерства и правительственные учреждения в сфере обеспечения безопасности могут привлекать опыт специалистов ОГО, организовывая стажировку или обучение своего персонала экспертами. На уровне реализации политики пресса и НГО фактически могут осуществлять аудит и мониторинг реализации политики правительства¹. Благодаря прямому общению с отдельными слоями общества, например, лицами с ограниченными возможностями, социально незащищёнными группами населения или ветеранами у ОГО имеются сведения о влиянии, оказываемом правительственной политикой и законодательством. В некоторых случаях реализация отдельно взятых решений в сегменте общества напрямую зависит от ОГО, их сотрудничества или взаимодействия с правительством (особенно в сфере системы социального обеспечения и образования).

Для эффективной работы на этом уровне, группы гражданского общества должны иметь доступ к информации, которой обладает правительство. Это сложный и наболевший вопрос, особенно в сфере военной политики и безопасности. Поэтому особую важность приобретают правовые рамки законов о свободном доступе к информации, перечень возможных исключений, механизмы обжалования и принуждения, а также права по отстаиванию этих норм.

Блок 2.3. Примеры мониторинга и пропаганды прав человека НГО

Союз Комитетов солдатских матерей России

Союз Комитетов солдатских матерей России (СКСМР), негосударственная правозащитная организация, создана в 1989г. Главной целью СКСМР является защита прав призывников, солдат и их родителей.

К характерным особенностям правозащитной деятельности СКСМР относится работа с индивидуальными жалобами (личными и поданными в письменном виде) на нарушения прав человека в вооруженных силах, организация правового образования призывников и их родителей, а также сотрудничество с региональными организациями солдатских матерей.

Ежегодно главный офис СКСМР в Москве регистрирует примерно 4000 личных и 3000 письменных жалоб. С 1989г. при СКСМР постоянно действует школа по правам человека для призывников и их родителей. В среднем, каждую неделю школу посещают 200-300 человек. Около 60 процентов полученных СКСМР жалоб касаются нарушений человеческого достоинства и права на жизнь, включая избиения, унижения и истязания. Примерно 20 процентов нарушений прав человека относятся к праву на здоровье и удовлетворительные условия жизни. По оценке СКСМР, около 40.000 солдат-дезертиров покинули свои воинские подразделения из-за прямой угрозы для жизни. Особая сфера деятельности СКСМР связана с последствиями войн в Чечне, включая вопросы легализации бывших военнопленных, и поддержку программ медицинской, психологической и социальной реабилитации солдат. Занимаясь вопросами нарушений прав человека на Северном Кавказе во время второй Чеченской войны, СКСМР пришлось работать в экстремальных условиях. СКСМР требовала прекратить конфликт путем переговоров.

Источник: <http://soldiersmothers.ru/eng/index.php?PHPSESSID>

¹ Laurence Lustgarten, Ian Leigh. In *From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*. – Oxford: Oxford University, 1994. Особенно важна глава 10, в которой рассматривается роль прессы в обеспечении конституционных прав в сфере безопасности.

Ассоциация «Правосудие и свобода» (Justice and Liberty Association), Грузия

С момента создания ассоциация «Правосудие и свобода» (ПСА) выступала за права военнослужащих, против коррупции и за правовое просвещение общественности Грузии. Представители ПСА посещают военные объекты с целью надзора над условиями жизни и работы военнослужащих и проведения опросов среди них. В результате этой деятельности было выявлено множество примеров недопустимых условий службы, таких как нехватка продовольствия, военной формы и медикаментов, а также коррупцию при осуществлении закупок.

Ассоциация предоставляет бесплатные консультации призывникам и их родителям, а также лоббирует принятие парламентом Грузии законов, направленных на улучшение условий для военнослужащих. Ряд опубликованных ПСА рекомендаций к антикоррупционным реформам, были узаконены декретом Президента Грузии. ПСА прилагает всесторонние усилия, чтобы предоставить молодым людям призывного возраста необходимую информацию. Путем проведения переговоров в декабре 2000г. ПСА добилась амнистии для 4500 военнослужащих, дезертировавших из Грузинской армии.

Источник: <http://www.eurasia.org/documents/CaseStudies/Opening>

Парламент и гражданское общество

В этом разделе рассматривается роль парламентов в сфере безопасности и возможности их взаимодействия с ОГО в сфере демократизации сектора безопасности.

Обычно парламент выполняет ряд ключевых функций в сфере безопасности, в том числе:

- создание правовой базы для функционирования вооруженных сил, служб разведки и безопасности, пограничных войск и полиции;
- анализ политики в сфере обороны и национальной безопасности и контроль над ее реализацией министрами и должностными лицами;
- осуществление надзора над ассигнованиями на оборону и безопасность, контроль закупок и использования средств;
- расследование заявлений о провале политики или злоупотреблениях в сфере обороны и безопасности;
- внесение рекомендаций.

В соответствии с Конституцией, для принятия определенных решений (таких как объявление чрезвычайного положения или решение об участии вооруженных сил в конфликте или миротворческой миссии) необходимо парламентское большинство.

Для выполнения этих задач парламентарии могут использовать ряд процедур: внесение законопроектов и изменений в законодательство; изучение деятельности министров, государственных служащих и военных через запросы и слушанья; получение экспертных заключений; получение доступа к официальным документам и информации.

Блок 2.4. Роль парламента Польши в надзоре над сферой безопасности

Парламент Польши выполняет ряд функций, относящихся к сфере обеспечения безопасности, включая вооруженные силы. Нижняя палата, Сейм, и верхняя палата парламента устанавливают законодатель-

ную базу в сфере обороны и вырабатывают принципы политического курса. Парламент утверждает военный бюджет и осуществляет надзор над его выполнением; принимает законы, регулирующие основные отношения в сфере обороны; принимает участие в назначении министра национальной обороны, подотчетного парламенту в течение всего срока пребывания на должности, и таким образом оказывает влияние на его работу.

Парламентские комитеты в установленном порядке осуществляют контроль определенных функций. В нижней палате вопросы обороны рассматривает Национальный комитет обороны. Во время парламентских слушаний представители правительства отчитываются перед Комитетом Сейма по национальной безопасности, Комитетом Сейма по делам спецслужб и Комитетом Сената по национальной безопасности, а также членами парламента и сенаторами. Сфера ответственности Комитета Сейма по национальной безопасности охватывает вопросы национальной безопасности (особенно относящиеся к вооруженным силам), функционирование территориальной и гражданской обороны, ассоциаций и общественных организаций, оборонной промышленности, и роли всех названных субъектов в усилении обороноспособности государства. Парламент также принимает распоряжения, регламентирующие внутреннюю безопасность. Парламент голосует за принципы и государственные расходы на внутреннюю безопасность. Парламентские комитеты также осуществляют надзор над силами внутренней безопасности.

Когда предложения доходят до законодательного уровня, ОГО могут пытаться оказать влияние на членов парламента, участвующих в их обсуждении, внесении поправок и принятии законов. Именно на этом этапе опыт этих организаций особенно важен – вероятнее всего, отдельно взятый законодатель является экспертом лишь в ограниченном ряде вопросов, в то время как ОГО могут обеспечить поддержку специалистов и обоснование эффекта от предлагаемых изменений. Демократический процесс только выигрывает оттого, что различные группы общества вооружают законодателей конкурирующими политическими доводами.

Необходимо гарантировать невозможность «купить» влияние законодателей хорошо финансируемыми группами или отраслями промышленности. Если в дискуссии, находящейся по пристальным вниманием политических партий, отражен широкий спектр мнений, то качество законодательного процесса повышается. Экспертные оценки могут официально подаваться в законодательные или парламентские комитеты, если это допускается процедурой, или передаваться отдельным членам парламента. Публичная кампания, широкая представленность общественного мнения и внимания прессы к обсуждаемому вопросу – все это оказывает дополнительное давление на парламентариев.

Блок 2.5. Способы влияния ОГО на законодательный процесс:

- проведение изучения и оценки фактов;
- подача прошений или обращений к членам парламента;
- организация кампаний лоббирования общественных интересов;
- представление устных или письменных сведений на парламентских слушаньях или в комитетах;
- направление экспертов-консультантов в парламентские комитеты;
- подготовка законопроектов или законодательных поправок для членов парламента;
- критическая оценка законодательных актов и поправок;
- подготовка альтернативных нормативных документов, касающихся политики в области безопасности.

Значение и эффективность проведения общественной и парламентской агитационной кампаний можно рассмотреть на примере действий родителей новобранцев, погибших в казармах «Принцесс Ройал» (Великобритания). Давление, оказанное на членов парламента в ходе продолжительной кампании, и результаты независимого расследования привели к изменению политического курса.

Блок 2.6. Расследование дела о причинах гибели солдат в казармах «Принцесса Ройал», Дипкат, Великобритания

Под давлением родителей молодых солдат, погибших в казармах «Принцесс Ройал», Дипкат, графство Суррей с 1995 по 2002гг., Министерство обороны и парламентский Комитет по обороне были вынуждены провести собственные расследования, независимо от полицейского расследования. При содействии члена парламента в 2003г. была организована инициативная группа Deepcut & Beyond, представлявшая интересы около 50 семей солдат, погибших в небоевой обстановке. Смерть рядового Джефа Грея была расследована организацией «Международная Амнистия»².

В марте 2004г. полиция графства Суррей опубликовала свой последний пятый отчет по комплексу проблем армейского режима, выявленных в ходе расследования. Третий отчет парламентского Комитета по обороне, 2004г., был посвящен комплексу проблем, имеющих отношение к призыву, подготовке и дисциплине в вооруженных силах. В том числе были проанализированы бытовые условия, неуставные отношения, расовая дискриминация и сексуальные домогательства, порядок рассмотрения жалоб и функционирование местных органов, которые должны заниматься каждой из указанных проблем.

В 2005г. было проведено дополнительное независимое адвокатское расследование. Согласно выводам расследования, смерти солдат произошли в результате самоубийств. Были выработаны рекомендации, касающиеся призыва новобранцев, их обучения и содержания, предотвращения неуставных отношений, процедуры рассмотрения жалоб (включая создание должности независимого комиссара по жалобам военнослужащих) и расследования случаев смерти в армии. Дело казарм Дипкат было закрыто в 2007г.

Источник: BBC, The Deepcut Investigations, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4215635.stm

Блок 2.7. Комментарии к законопроекту: на примере комментариев, предложенных организацией «Международная Амнистия» к законопроекту о полиции Северной Ирландии

В 2000 году организация «Международная Амнистия» опубликовала всесторонние комментарии к законопроекту о полиции Северной Ирландии. «Международная Амнистия» была вынуждена с сожалением констатировать, что в предложенном законопроекте защите прав человека не было уделено первостепенного внимания, а рекомендации предыдущего отчета – отчета комиссии Паттерна – не были учтены. Кроме того, была выражена обеспокоенность вопросами юридической подотчетности омбудсмена и демократического надзора над полицейскими и тайными операциями, разрешенными данным законопроектом. «Международная Амнистия» предупредила, что новое законодательство «повторяет старые ошибки, предоставляя слишком большие полномочия Министру иностранных дел и начальнику полиции; вызывает сомнение, что новая полиция будет действительно подотчетна перед законом и обществом, интересам которого она должна служить».

Источник: *Amnesty International, Policing in Northern Ireland: A New Beginning? Amnesty International's initial comments on the Police (Northern Ireland) Bill, 2000.*

Электронный ресурс: <http://www.amnesty.org.ru/library/Index/ENGEUR450482000?open&of=ENG-2U3>

² Электронный ресурс: <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGEUR450092003?open&of=ENG-GBR>.

В ряде стран значительная часть контролирующих функций парламента в сфере безопасности делегирована парламентскому комитету или подчиненному парламенту экспертному комитету или органу. В таких странах как Аргентина, Австралия, ЮАР, Великобритания и США контроль в области безопасности и разведки осуществляют сами законодатели, посредством парламентского комитета. В других странах, например, в Бельгии, Голландии и Норвегии, учрежден внепарламентский комитет, члены которого не являются членами парламента, в то время как сам комитет подотчетен парламенту. Каждая из рассмотренных моделей имеет свои преимущества. В то время как первая модель кажется более демократичной, вторая предполагает более компетентный подход к надзору над службами безопасности и разведки и предупреждает возможность политических разногласий и огласки. Третья возможная модель представляет собой сочетание парламентского и внепарламентского подходов. Например, в Канаде предлагается наряду с давно работающим (внепарламентским) Комитетом по разведке и безопасности организовать также и парламентский комитет³.

Объем полномочий наблюдательных парламентских органов в разных странах значительно отличается. Так, Комитет по контролю Конгресса США и Комиссия Бундестага Германии имеют право изучать операции спецслужб⁴. Функции комиссий в других странах (например, в Великобритании) ограничены изучением вопросов политики, администрации и финансирования. В некоторых странах комитеты анализируют законность действий служб безопасности или соблюдение прав человека (комитет Норвегии)⁵.

Секретный характер вопросов, рассматриваемых парламентскими комитетами в этой сфере, обязательно предполагает наличие некоторых ограничений, наибольшие ограничения действуют для комитетов, изучающих конкретные операции. Такие ограничения могут относиться к способам сбора доказательств, процедуре опубликования отчетов, а также возможности непосредственного привлечения ОГО.

Однако в определенных случаях ОГО могут участвовать в предоставлении доказательств и изучении докладов парламентских комитетов. Законодательство некоторых стран дает право наблюдательным органам получать информацию и документы от экспертов, например, аналитических центров или университетов. Так, в Люксембурге решение парламентского Комитета по контролю, принятое двумя третями голосов, позволяет – после консультации с начальником службы разведки – обратиться за помощью к эксперту⁶. Это позволяет учитывать не только позицию правительства и служб разведки, но и альтернативные мнения.

Для содействия в осуществлении контроля парламента над службами безопасности и разведки, в некоторых странах были созданы независимые организации, такие как Генеральная инспекция.

3 Farson, Stuart, *Canada's Long Road from Model Law to Effective Oversight of Security and Intelligence // Who's Watching the Spies: Establishing Intelligence Service Accountability* / Born, Hans, Lock Johnson and Ian Leigh (eds), London: Potomac Books, 2002.

4 German Bundestag Secretariat of the Parliamentary Control Commission (PKGR), *Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany // Berlin : Bundespresseamt, 2001. – P. 19–20.*

5 *The Act relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services // Act No. 7 of 3 February 1995; Sejersted, 2005.*

6 Art. 14 (4), *Loi du 15 Juin portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat, Memorial-Journal Officiel du Grand Duché de Luxembourg, 2004, A – №. 113.*

Блок 2.8. Сравнение функций и полномочий генеральных инспекций служб безопасности и разведки ряда стран

	США	КАНАДА	АВСТРАЛИЯ	НОВАЯ ЗЕЛАНДИЯ	ЮЖНАЯ АФРИКА
Обеспечение соответствия требованиям действующего законодательства	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА
Обеспечение соответствия юридическим нормам	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА
Проведение аудита, расследований и проверок	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА
Предотвращение и выявление растрат, мошенничества и злоупотреблений	ДА	НЕТ	НЕТ	НЕТ	НЕЯСНО
Увеличение экономии и повышение эффективности	ДА	НЕТ	НЕТ	НЕТ	НЕТ
Проверка соответствия исполнительным распоряжениям и принципам деятельности	ДА	ДА	ДА	НЕТ	ДА
Обеспечение соответствия приказам	НЕТ	НЕТ ДАННЫХ	ДА	ДА	НЕТ
Изучение оперативной деятельности	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕТ
Изучение законопроектов и постановлений	ДА	НЕТ	ДА	НЕТ	НЕТ
Предоставление регулярных отчетов начальникам служб	ДА	НЕТ	НЕТ	НЕТ	НЕТ
Предоставление регулярных отчетов органам исполнительной власти, законодательной власти или наблюдательной комиссии	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА
Предоставление отчетов по запросу законодательной власти или наблюдательной комиссии	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА
Расследование жалоб на службу	ДА	НЕТ	ДА	ДА	ДА
Обеспечение должного уважения к правам человека	ДА	НЕТ	ДА	НЕТ	НЕЯСНО
Обеспечение соответствия постановлениям о передаче документов и информации	ДА	НЕТ	ДА	НЕТ	НЕЯСНО
Имеет доступ ко всем документам и информации службы	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА
Имеет право инициировать расследование	ДА	НЕТ	ДА	НЕТ	ДА
Дает свидетельские показания под присягой	ДА	НЕТ	ДА	НЕТ	ДА

Источник: Intelligence & Security Committee (UK), Annual Report for 2001-2, Cm 5542, Appendix 3

Блок 2.9. Примеры критической оценки государственной политики в области безопасности комитетами

Канада: Комиссия по расследованию развертывания канадских войск в Сомали

Комиссия по расследованию развертывания канадских войск в Сомали была создана Министром обороны Канады Артом Эгглтоном для определения роли вооруженных сил Канады в миротворческой миссии Организации Объединенных Наций в Сомали в 1992–93гг.

Доклад содержит вывод о том, что ошибки командования миссии в Сомали были «многочисленными и фундаментальными» и что осуществление миссии «питало безудержный карьеризм и поставило личные амбиции выше интересов миссии». Более того, «контроль и наблюдение над ключевыми зонами ответственности были далеко небезупречными и характеризовались самыми поверхностными оценками; даже когда происходили тревожные события, и становились известными вызывающие беспокойство случаи недисциплинированности и бандитизма, ответом было возмутительное бездействие».

Источник: <http://www.dnd.ca/somalia/somaliae.htm>

Великобритания: доклад Батлера

3 февраля 2004г. правительство Великобритании объявило о расследовании в отношении разведывательных сведений, касающихся оружия массового поражения (ОМП) Ирака, сыгравших ключевую роль в решении правительства принять участие во вторжении в Ирак.

В докладе был сделан вывод, что важнейшие разведывательные сведения, оправдывавшие войну с Ираком, оказались недостоверными. Утверждалось, что секретная разведывательная служба Великобритании недостаточно проверяла свои источники и иногда полагалась на данные, полученные из третьих рук. Использование 45-минутного обвинительного досье 2002г. в докладе было расценено как «необоснованное», а доверие разведслужб диссидентским источникам в Ираке – чрезмерным. Более того, в докладе предполагалось, что не существовало свежих разведывательных сведений о том, что Ирак представляет большую угрозу, чем другие страны, и что безуспешные попытки миссии ООН найти ОМП должны были стать причиной для пересмотра дела.

Источник: <http://www.butlerreview.org.uk/report>

Турция: Парламентская Комиссия по расследованию происшествия в Сусурлуке

Скандал разгорелся после автомобильной катастрофы, произошедшей 3 ноября 1996 вблизи населенного пункта Сусурлук, провинция Балыкесир, Турция. В аварию попали бывший заместитель шефа полиции Стамбула Хусейн Коцада, лидер организации «Серые Волки» (боевая молодежная организация Партии национального действия) Абдуллах Джатлы и женщина по имени Гонца Ус. Благодаря этому случаю была разоблачена связь между полицией Стамбула, националистической организацией «Серые Волки» и политическими деятелями.

Организованная после аварии парламентская Комиссия в апреле 1997г. опубликовала доклад на 350 страницах о происшествии в Сусурлуке. В докладе комиссии утверждалось, что государственные органы использовали Серых Волков для осуществления противозаконных действий.

Источник: *Cizre, Umit, Democratic Oversight and Reform of the Security Sector in Turkey 2005/2006: Status Report.* – Berlin: Lit Verlag, 2008

Институт независимого омбудсмeна

Во многих странах парламентами были учреждены независимые службы омбудсменов, которых также называют Комиссарами или Уполномоченными по правам человека. Эти должностные лица от своего имени расследуют жалобы, касающиеся решений, действий или упущений государственных административных органов. Омбудсмены часто уполномочены изучать служебные документы, опрашивать чиновников и посещать объекты (как например, армейские казармы или секретные организации). Они также могут быть наделены правом инициировать расследования и выносить рекомендации относительно законодательных реформ или соответствия действий официальных органов международному законодательству о правах человека. Важная роль этих служб состоит в информировании соответствующих правительственных органов или парламента о систематических нарушениях прав человека службами безопасности.

В некоторых государствах генеральный омбудсмен по всем административным вопросам также занимается вооруженными силами или другими службами безопасности. Обеспечивая прозрачность и уважение к верховенству закона в секторе безопасности, такая служба может укрепить доверие как общественности, так и персонала спецслужб.

В других государствах был создан институт специальных военных омбудсменов или комиссаров. Они исследуют такие проблемы, как сбор или обработка информации службами разведки и безопасности и осуществляют всесторонний надзор от имени парламента. Являясь отдельным, независимым институтом, военный омбудсмен в разных странах называется по-разному: в Германии – Уполномоченный по делам военнослужащих (Wehrbeauftragter, WB), а в Канаде – Омбудсмен национальной обороны и Вооруженных сил Канады. Эти модели часто использовались другими странами (например, военный омбудсмен Ирландии или омбудсмен Вооруженных сил Чешской Республики).

Военные омбудсмены

Главные обязанности военного омбудсмeна состоят в надзоре над соблюдением закона военным персоналом и возбуждении судебного иска в случаях предполагаемого нарушения прав и свобод человека. Омбудсмен может направлять жалобы о предосудительном и оскорбительном поведении в вооруженных силах, а также о недостатках в действиях военных, и рекомендовать мероприятия по их устранению. Проводя расследования на основании индивидуальных жалоб или по своей собственной инициативе, омбудсмен сосредотачивает внимание на конкретных аспектах военной жизни, где необходимы корректирующие меры для улучшения административного управления вооруженными силами и повышения ответственности военного сектора и его чиновников перед обществом. Омбудсмен может начать расследование по требованию граждан или военнослужащих, утверждающих, что в их отношении были предприняты неправомерные или несправедливые действия; кроме того, у омбудсмeна есть право проводить расследования по поручению парламента. Чаще всего, гражданские (невоенные) лица не могут подавать жалобы военному омбудсмену. В некоторых странах омбудсмен может по собственной инициативе начать расследование дел, предполагающих нарушение основных прав военнослужащих (например, в Канаде, Финляндии, Грузии и Германии).

Омбудсмен может также расследовать жалобы в отношении служб безопасности или разведки и докладывать о результатах расследования, как, например, в Голландии⁷. В других странах жалобами в отношении спецслужб занимается независимый главный инспектор, осуществляющий аналогичные функции надзора. Так обстоит дело, например, в Новой Зеландии (служба главного инспектора разведки и безопасности, организованная в 1996) и Южной Африке (служба главного инспектора разведки, который назначается в соответствии с 12 раздела Конституции). Кроме того, в расследовании жалоб в отношении служб безопасности или разведки могут участвовать специальные службы, созданные на основании законов о защите данных или свободном доступе к информации. И наконец, омбудсмены должны проверять информацию о предполагаемых нарушениях прав человека службами безопасности и разведки и документировать их в ежегодных отчетах, давать рекомендации работникам прокуратуры и направлять представления в парламент и СМИ.

Преимущество военных омбудсменов или омбудсменов служб безопасности (по сравнению с аналогичной службой, охватывающей общество в целом) состоит в том, что это – специализированные службы, действующие с учетом особых аспектов военной жизни. Однако существует опасность, что институт омбудсмента слишком тесно связан с сектором безопасности, чтобы рассматриваться как «независимый». Специализированный омбудсмен может быть не так заметен и доступен как главный омбудсмен. Если полномочия омбудсмента не распространяются на весь сектор безопасности, то расследование может оказаться неполными или предмет разбирательства может оказаться вне досягаемости. С другой стороны, главные омбудсмены, чьи полномочия распространяются на весь сектор безопасности, могут испытывать трудности там, где требуется специфический подход к работе. На практике это приводит к созданию специального помощника омбудсмента. Бюрократическому аппарату служб безопасности легче помешать работе и проведению расследований главного омбудсмента.

Полицейские омбудсмены

В некоторых странах была создана отдельная служба полицейского омбудсмента. Причиной послужило большое количество жалоб на полицию или политическая уязвимость функций полиции в высоко политизированном обществе. Например, вместе с новой полицейской службой Северной Ирландии (PSNI) была учреждена служба омбудсмента полиции этой страны, призванная заниматься жалобами от сообществ лоялистов и республиканцев (противников и сторонников отделения Северной Ирландии от Великобритании). Подобные службы оказались уместными в постконфликтной обстановке. Например, в Косово за соблюдением прав человека полицией наблюдает омбудсмен по Косово. Установленные законом отчеты должны направляться в местное полицейское управление и ответственному министру. На территории главного острова Великобритании (Мейнленде) нет должности «полицейского» омбудсмента, однако Независимая комиссия по жалобам на полицию проводит расследования практически теми же методами, что и омбудсмен PSNI. Таким образом, общая цель этих служб с разными названиями – создать атмосферу общественного доверия путем обеспечения прозрачности и подотчетности полиции.

⁷ Intelligence and Security Services Act 2002, Art. 83.

Блок 2.10. Омбудсмен полиции по Северной Ирландии

Институт омбудсмана полиции Северной Ирландии был учрежден законом о полиции (Северной Ирландии) 1998 и 2000 гг. как независимый механизм расследования жалоб на полицию. Служба работает с поступающими от общественности жалобами на действия сотрудников полиции. На основании этих жалоб омбудсмен составляет ежегодный отчет. Служба также отчитывается перед Государственным секретарем (Великобритании) и имеет право проводить расследования по его поручению. Отчеты полицейского омбудсмана используется как парламентом, так и рядом ОГО для осуществления общественного контроля над полицией.

Источник: <http://www.policeombudsman.org/>

Существуют различные способы взаимодействия ОГО со службами омбудсмана. ОГО могут проводить кампании по ознакомлению общественности со службой и процедурой подачи жалоб и осуществлять совместный надзор над объектами в сфере безопасности. В качестве примера можно привести программу совместной инспекции российских воинских подразделений, согласованную в 2007г. Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Главным военным прокурором и предусматривавшую проведение совместных проверок правозащитными организациями и военной прокуратурой⁸. Подобным образом, в Грузии ОГО привлекаются к регулярным проверкам полицейских участков, организованным омбудсменом Грузии (*Народным защитником Грузии*)⁹. Ключевым аспектом деятельности службы омбудсмана является не только осуществление надзора, но и проведение расследований в секторе безопасности, а также и взаимодействие с демократическими институтами и средствами массовой информации.

Судебное право и гражданское общество

В этом разделе будет рассмотрено значение судебной системы в обеспечении фундаментальных прав (включая права необходимые для функционирования ОГО) и затем – роль судов и ОГО в процессе формирования сферы безопасности.

Действующие международные правовые нормы в области прав человека основаны на Уставе ООН (в частности, преамбула и статьи 1(3), 55 и 56) и дополняются Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом о гражданских и политических правах и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах. Кроме того, действуют договоры ООН, касающиеся дискриминации по расовому признаку и дискриминации женщин, Конвенция по правам ребенка, Конвенция по предупреждению пыток¹⁰, и конвенции о правах иностранцев и лиц без гражданства, беженцев и перемещённых лиц. Обязательства по договорам ООН дополняются региональными системами защиты прав человека.

⁸ Информационное агентство Интерфакс, 6 февраля 2007.

⁹ Электронный ресурс: <http://www.ombudsman.ge/eng/activities/monitoring.html>; http://www.alpe.ge/alpe/about_alpe.

¹⁰ Также см.: Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.

Блок 2.11. Международное признание права свободного выражения мнения и свободы объединений

Статья 19 UDHR ¹¹	Всеобщая декларация прав человека (UDHR) Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на их свободное выражение; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.
Статья 19 ICCPR ¹²	Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR) 1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений. 2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, а также иными способами по своему выбору. 3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.
Статья 21 ICCPR ¹³	Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR) Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.
Статья 10 ECHR ¹⁴	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ECHR) 1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу иметь собственное мнение и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий. 2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.
Статья 20 UDHR ¹⁵	Всеобщая декларация прав человека (UDHR) 1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций. 2. Никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию.
Статья 11 ECHR ¹⁶	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ECHR) Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

11 Электронный ресурс: <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/eng.htm>.

12 Электронный ресурс: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm.

13 Электронный ресурс: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm.

14 Электронный ресурс: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>.

15 Электронный ресурс: <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/eng.htm>.

16 Электронный ресурс: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>.

В своей работе ОГО среди прочих прав человека должны особое внимание уделять праву на свободу объединений и на свободу слова. Эти фундаментальные права человека признаны основополагающими международными соглашениями о правах человека и конституциями многих стран.

ОГО невозможно организовать без эффективной реализации свободы ассоциаций и свободы волеизъявления, позволяющих донести гражданским организациям свои убеждения до общественности и мобилизовать политическую поддержку. Кроме того, без свободы волеизъявления независимая пресса не сможет выполнять функцию инструмента демократической ответственности, заключающуюся в информировании общественности и поддержании контроля над государственными и должностными лицами. Если эти права ограничены, судебная власть, и в особенности конституционный суд, должны потребовать внести изменения в национальное законодательство, чтобы обеспечить его соответствие подписанным и ратифицированным международным соглашениям.

Если эти права не получают должной защиты со стороны внутреннего правового режима, особо эффективными стратегиями для ОГО становятся привлечение внимания к недостаткам и организация международного давления через международные механизмы подачи жалоб и защиты прав человека.

Таким образом, один путь, которым НГО могут привлечь внимание к проблемным действиям сферы безопасности, затрагивающим права личности, – это помощь в подаче жалоб на нарушения прав человека в международные судебные органы, действующие, например, в системе защиты прав человека ООН или (в Европе) Европейской конвенции о защите прав человека. Несмотря на то, НГО могут не иметь права подавать жалобы, если не были нарушены их собственные права или права их членов, они могут играть важную роль в подборе свидетельств нарушений прав человека, предоставлении консультаций и оказании поддержки жертвам и их семьям, передавая факты на суд общественности. Вопросы сотрудничества с международными органами будут подробно рассмотрены в главе 13. Однако следует отметить, что перед обращением в международный орган, человек, жалующийся на нарушение прав человека, должен сначала исчерпать все имеющиеся средства внутригосударственной правовой защиты¹⁷. Этот принцип подчеркивает важность национальных учреждений в улучшении сложившейся ситуации, а международным судам и другим институтам отводит роль «второй линии обороны» прав человека.

Судебная власть и сектор безопасности

Основные задачи судебной власти в отношении сектора безопасности состоят в вынесении решения о том, соответствуют ли его действия Конституции и законодательству или же нарушают права людей в военной форме (военнослужащих) и граждан в целом. Эти задачи приобретают особое значение в чрезвычайных ситуациях.

В отличие от парламента или исполнительной власти, суды не имеют права привлекать к ответственности государственных чиновников по своей собственной инициативе – судьи рассматривают только переданные в суд дела. При таком положении НГО могут играть важную роль в защите общественных интересов и отстаивании правопорядка, используя судебный процесс для огласки злоупотреблений и защиты прав человека.

Суды могут быть задействованы двумя основными способами. Первый, когда органы государственной власти сами возбуждают судебный иск, например, по обвинению в терроризме или разглаше-

¹⁷ Европейская конвенция о правах человека, статья 35.1.

нии государственной тайны, или дисциплинарное разбирательство в отношении военнослужащего. В таких случаях суды могут осуществлять косвенный контроль сектора безопасности, особенно решая вопрос о необходимости учета определенных свидетельств (например, полученных под пытками, незаконно или обманным путем). Когда же судебные или дисциплинарные действия проводятся в отношении военнослужащего или полицейского, подозреваемого в злоупотреблении своим положением, то осуществляется непосредственный контроль.

Во-вторых, физические лица или ОГО могут использовать суды для оспаривания законности действий или политического курса в сфере безопасности. Так, например, суды могут привлекаться для оценки законности решения исполнителей, задействованных в сфере безопасности, об участии или поддержании вооруженного конфликта. Примером этого служит принятое в 2005 года решение Федерального административного суда Германии, который постановил, что свобода совести оправдывает армейского инженера-программиста, который отказался работать над программным обеспечением по внутреннему убеждению, так как считал войну в Ираке несправедливой и незаконной¹⁸. Другой пример – Конституционный суд Германии признал неконституционным сбивать угнанные террористами самолеты¹⁹.

В равной степени, суды могут выносить решения о правомерности действий служб безопасности в борьбе с угрозой терроризма. Так, в декабре 2004 года Палата лордов (высшая судебная инстанция Великобритании) постановила, что бессрочное задержание без суда группы подозреваемых в терроризме на основании части IV Акта об антитерроризме, преступности и безопасности 2001 года нарушает права человека, поскольку установленное правительством ограничение права свободы не может быть оправдано²⁰. Другой важный пример – ставшее прецедентным решение Верховного суда США о юридических правах заключенных, содержащихся в тюрьме Гуантанамо. 12 июня 2008 года Верховный суд постановил, что содержащиеся под стражей в тюрьме Гуантанамо лица имеют конституционное право оспаривать свое заключение в федеральных судах. Это решение имеет далеко идущие последствия для американской политики по борьбе с терроризмом, и означает, что узники Гуантанамо не могут больше удерживаться вне юрисдикции американских гражданских судов.

В ряде стран существует практика ограничения свободы собраний для определенных структур сферы безопасности. Служащим сферы безопасности может быть запрещено организовывать профсоюзы или другие объединения для защиты своих интересов. Судам принадлежит крайне важная роль в защите этих прав, что подтверждается на примерах Венгрии и Польши. Некоторые ограничения прав служащих сферы безопасности могут быть оправданы – особенно для предотвращения политического влияния на работников в интересах общества в целом – однако такие ограничения должны иметь законные основания и соответствовать интересам общества²¹.

18 Федеральный административный суд Германии, 21 июня 2005, дело № 2 WD 12.04 (см.: M. Bohlander, *Superior Orders, Unjust War and the Soldier's Conscience*, (2005) 4 *Inter Alia* 17–19).

19 Решение от 15 февраля 2006г.

20 *Av Secretary of State for the Home Department* (2004) UKHL 56.

21 Рассмотрев дело, касающееся введенных в Венгрии ограничений, запрещающих военнослужащим, работникам полиции и служб безопасности вступать в политические партии и заниматься политической деятельностью, Европейский суд по правам человека решил, что Статьи 10 или 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ECHR) не были нарушены, так как ограничения преследовали законные цели, а именно – защиту национальной и общественной безопасности и предотвращение беспорядков. Целью этих ограничений являлась деполитизация полиции и, следовательно, содействие консолидации и поддержание плюралистической демократии. Принимая во внимание важную роль полиции в обществе, суд нашел, что такие ограничения согласуются с принципами демократии. Суд постановил: «Для воздействия на поведение граждан, полицейские наделены принудительными полномочиями, в некоторых странах они имеют право носить оружие при исполнении должностных обязанностей. В конечном счете, полицейские силы находятся на службе у государства. Поэтому рядовые граждане имеют право ожидать, что столкнувшись с полицией, они будут иметь дело с политически нейтральными офицерами, огражденными от политического противостояния» (*Rekneyi v Hungary* (2000) 30 EHRR 519).

Блок 2.12. Судебная защита свободы объединений и военного персонала

Конституционный суд Польши в 2000 г. постановил, что запрет на членство в профсоюзах для военнослужащих соответствует требованиям Конституции *при условии*, что имеются альтернативные способы реализации принципа свободы объединений²².

Конституционный суд Испании в 2000г. постановил, что военнослужащие имеют конституционное право участвовать в организациях, представляющих их социально-экономические интересы, при условии, что такие организации не собираются принимать участие в забастовочном движении²³.

Источник: Leigh, Ian and Hans Born, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*, ODIHR, Warsaw, 2008

Электронный ресурс: <http://www.dcaf.ch/publications/handbooks.cfm>

Для защиты своих интересов ОГО могут либо передавать дела на рассмотрение в суд – примером может служить оспаривание отказа в доступе к необходимой правительственной информации, – либо действовать от имени своих членов, либо предоставлять поддержку специалистов потерпевшим частным лицам с целью довести их дело до рассмотрения судом. Такая поддержка может иметь неограниченное значение: отдельный гражданин вряд ли в силах задействовать требуемые ресурсы, знания или опыт, чтобы эффективно противодействовать ресурсам и аргументам правительства в суде, в то время как ОГО располагают необходимым опытом специалистов. Помощь ОГО может заключаться в предоставлении экспертной оценки аспектов безопасности или обороны (что позволяет оспаривать иски правительства). Кроме того, иногда ОГО располагают знаниями законодательства, относящегося к сфере безопасности, что может быть полезно в суде, процедура которого допускает участие незаинтересованных сторон (*amicus curiae*, «друг суда», независимый от партий эксперт).

Переданные в суд иски часто направлены на достижение более значимой цели, чем только защита тех, чьи права были непосредственно нарушены. Применение процедур досудебного производства может открыть доступ к ранее скрытой информации или документам и, таким образом, способствовать укреплению прозрачности и контролируемости сектора безопасности. Более того, благодаря власти и независимости судов, судебные разбирательства могут стать мощным политическим инструментом по привлечению общественного внимания к недостаткам, которые не смогла устранить парламентская система.

ОГО могут действовать от имени группы потерпевших при аналогичных обстоятельствах или же выбрать типичное дело, которое впоследствии будет рассматриваться как прецедентное, и направить на его решение все правовые ресурсы. Положительное решение по этому «пробному делу» позволит многим людям, оказавшимся в подобной ситуации, урегулировать дела во внесудебном порядке.

Групповые или прецедентные судебные процессы имели решающее значение, например, при обжаловании дискриминационной практики в Вооруженных силах Великобритании, такой как увольнение из армии военнослужащих гомосексуальной ориентации²⁴ или при отстаивании пенсионных прав отставных солдат-гуркхов, служивших в британских Вооруженных силах (Блок 2.13). Представление политических требований в виде законных и конституционных прав придает им большую легитимность и помогает заручиться более широкой поддержкой. Даже если не удается не-

22 Конституционный суд Польши, решение К 26/28 от 7 марта 2000.

23 Nolte, George, *European Military Law Systems*. – Berlin: Walter de Gruyter, 2003.

24 Smith and Grady v UK (2000) 29 EHRR 493, European Court of Human Rights.

медленно добиться положительного решения суда, «тестовый» процесс может быть частью кампании, направленной на повышение информированности общества о проблеме или привести к законодательной реформе.

Блок 2.13. Оспаривание законности политики и практики в сфере безопасности

Дискриминация гуркхских солдат в Великобритании

Действие этих принципов демонстрируют два судебных дела в Великобритании, касающихся предполагаемой дискриминации в отношении гуркхов, непальских солдат, служивших в британской армии. Предметом первого судебного дела было соответствие условий службы солдат Бригады гуркхов Статье 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод²⁵. Гуркхи получали меньшую пенсию, чем другие солдаты Британской армии, но имели более выгодные условия в отношении времени, с которого начинается начисление пенсии (пенсия выплачивалась немедленно после 15 лет службы, тогда как британские солдаты имели право на получение пенсии по достижении 60 лет). Суд также принял во внимание разные условия жизни в обществах, где будут проживать вышедшие на пенсию гуркхские и британские солдаты. Хотя суд не обнаружил нарушений Статьи 14, это разбирательство привело к фундаментальному пересмотру условий службы²⁶. Во втором случае, дискриминация касалась разницы в компенсационных выплатах гуркхским и британским солдатам, находившимся в плену Японии во время Второй мировой войны. Суд решил, что меньший размер выплат гуркхам является необоснованным. Это заключение суда привело к выплате компенсаций в размере 10.000 фунтов стерлингов каждому потерпевшему гуркху.

Обвинение в нарушении закона о государственных тайнах: дело Кэтрин Ган

В 2003г., перед войной в Ираке, Кэтрин Ган, британская государственная служащая, работая в центре радиоэлектронного контроля в Челтнеме, получила электронное сообщение от Управления национальной безопасности США с просьбой оказать помощь в прослушивании представителей шести «колеблющихся» государств-членов Совета Безопасности ООН. После того как г-жа Ган «в интересах общества» передала это сообщение прессе и созналась в этом своему начальнику, она была подвергнута судебному преследованию за нарушение Закона о государственной тайне. Интересы г-жи Ганн представляла НГО «Свобда» (Liberty). Но когда дело было передано в суд, и защита потребовала полного предоставления правительственных документов, связанных с законностью решения Великобритании об участии в войне, дело «рассыпалось», так как государственные обвинители не предоставили доказательств вины.

Источник: www.liberty-human-rights.org.uk; www.guardian.co.uk/politics/2004/feb/26/interviews.iraq

Заключение

В этой главе была рассмотрена роль трех главных ветвей власти государства в отношении сектора безопасности. ОГО располагают широким спектром возможностей для взаимодействия с исполнительной властью и парламентом, использования судебной системы для реформирования и повышения прозрачности разных служб сектора безопасности – от влияния на выработку политического курса и контроля над его выполнением, через участие в законодательной реформе и надзоре, до

25 R (Purja and others) v Ministry of Defence (2004) 1 WLR 289, CA.

26 HL Debs, 11 January 2005. Электронный ресурс: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldhansrd/vo050111/text/50111-47.htm>.

помощи в поддержании стандартов конституционных прав и прав человека через механизмы судебных разбирательств и подачи жалоб. Все эти направления значимы для деятельности ОГО в демократическом контроле сектора безопасности. Если в этой главе основное внимание было уделено отношениям ОГО с различными учреждениями, то в следующей будет рассмотрена методология разработки и выполнения исследований.

Что вы можете сделать как ОГО

Взаимодействовать с исполнительной властью:

- ✓ проведение исследований и сбор фактов, касающихся политики и практики в секторе обеспечения безопасности;
- ✓ сбор сравнительных данных о других странах или построение теоретических моделей;
- ✓ влияние на процесс формирования политики и стимулирование общественного обсуждения путем подготовки докладов;
- ✓ направление экспертов-консультантов в министерства и ведомства сектора безопасности;
- ✓ организация курсов обучения в вооруженных силах и полиции, а также для других ОГО.

Взаимодействовать с парламентом:

- ✓ проведение расследований;
- ✓ подача письменных обращений и ходатайств членам парламента;
- ✓ организация компаний по лоббированию определенных интересов;
- ✓ предоставление устных или письменных свидетельств для парламентских слушаний или комитетов;
- ✓ направление экспертов-консультантов в парламентские комитеты;
- ✓ подготовка законопроектов или законодательных поправок для членов парламента;
- ✓ конструктивная критика законопроектов или законодательных поправок;
- ✓ подготовка проектов официальных документов в сфере политики безопасности.

Взаимодействовать со службами омбудсменов:

- ✓ предоставление результатов проведения проверок в службы омбудсменов;
- ✓ принуждение служб омбудсменов к принятию мер;
- ✓ внесение рекомендаций относительно изменений политического курса.

Взаимодействовать с судебной властью:

- ✓ проведение судебных процессов с целью публичного разоблачения злоупотреблений в деятельности сектора безопасности и защиты прав человека;
- ✓ сбор и хранение данных, которые могут быть приняты в качестве доказательств;
- ✓ проведение судебной экспертизы для предоставления доказательств во время проведения расследований;
- ✓ проведение судебной экспертизы для защиты граждан в суде.

ГЛАВА

3

ДАНКАН ХИСКОК

Исследования и информация

3

Данкан Хискок

Исследования и информация

Один из самых важных вкладов, которые могут внести организации гражданского общества в сферу управления сектором безопасности, – это их способность выступать в роли независимого источника информации и проведения исследований. Посредством исследований ОГО могут проводить анализ ситуации, существующей в сфере безопасности, и определять способы совершенствования политики и её практической реализации¹. Кроме того, ОГО нужна достоверная информация и анализ ситуации для организации и выполнения собственных обязательств при осуществлении демократического надзора в ходе проведения реформ сектора безопасности (РСБ). Данная глава рассматривает следующие вопросы:

- цели исследования и его роль в осуществлении демократического надзора;
- основные типы и тематика исследований;
- определение того, какие ОГО какими исследованиями должны заниматься;
- необходимый инструментарий и методы исследований;
- возможные проблемы при проведении исследований и способы их преодоления.

Цели исследования

В главе первой данной книги изложены основные стратегии и методы, применяемые ОГО при осуществлении демократического надзора над сектором безопасности, сделано важное замечание относительно того, что данные понятия очень тесно связаны между собой. Но прежде чем обратиться к конкретным стратегиям и тактикам, сначала необходимо обратиться к вопросам проведения исследований и работы с информацией, так как исследование собственно и является основным видом деятельности и *основой для других действий*, поддерживающих шесть значимых стра-

¹ Важно заметить, что данная глава применима не только к тем ОГО, главная деятельность которых сосредоточена на вопросах безопасности. Во многих странах существуют мощные исследовательские организации, обладающие большим потенциалом проведения работ, связанных с темами безопасности, но пока не занимающиеся ими. Целью данной главы также является доведение до сведения таких организаций информации о том, каким образом они могут быть привлечены к работе по таким исследованиям. А для ОГО, уже занимающихся исследованиями в сфере безопасности, но не обладающих достаточным опытом, глава поможет организовать сотрудничество с более развитыми исследовательскими организациями, а также поможет подтолкнуть эти организации к продолжению исследования по вопросам сектора безопасности в дальнейшем.

тегий и методов, изложенных в данной книге (см. Блок 3.1). Несмотря на то, что ученые иногда и проводят анализ сектора безопасности исключительно с теоретической точки зрения, исследования, проводимые ОГО, всегда должны быть направлены на *практическую реализацию*, будь они использованы самими ОГО или кем-то другим.

Конкретные цели проводимых исследований зависят от специфики организации, проекта и ситуации. При этом обычно каждый исследовательский проект содержит одну или несколько изложенных ниже общих задач.

Сбор необходимой информации

Очень большое количество информации по вопросам безопасности является общественно доступным, но часто эта информация содержится в разных источниках, её сложно найти и трудно интерпретировать. ОГО могут сыграть важную роль, проведя сбор необходимой информации по какому-либо конкретному вопросу и сделав её тем самым более доступной (для других организаций, широкой общественности и даже государственных служащих). Это будет являться вкладом в дело осуществления демократического надзора, так как способствует лучшему информированию соответствующих лиц, работающих в данной сфере, потому что им не придется тратить время на поиск нужной информации, и они смогут направить свои усилия на непосредственное осуществление надзора над сектором безопасности.

Создание основы для осуществления деятельности

Любые действия, предпринимаемые в сфере безопасности (включая РСБ), должны основываться на достоверной информации и тщательном анализе. Таким образом, проведение качественного исследования является предварительным условием для любых иных действий – будут ли они проводиться самими ОГО, должностными лицами организаций сектора безопасности или теми, кто осуществляет функции надзора. Исследование обеспечивает проведение необходимой оценки потребностей и приоритетов, а также предоставляет вводную информацию, которая помещает любой проект в соответствующий контекст. Не каждое исследование должно быть обнародовано; в случае, когда исследование проводится для определения стратегии и реализации деятельности ОГО, доведение результатов анализа до сведений широкой общественности может быть излишним или даже нецелесообразным.

Предоставление альтернативных и независимых точек зрения

Во многих странах большая часть информации и анализ ситуации в секторе безопасности поступают от государственных (или подконтрольных государству) источников. Очевидно, что такая информация чрезвычайно важна, главным образом, потому что существует необходимость в информированности о текущей ситуации и приоритетах правительства. Тем не менее, очевидно, что эти данные представляют лишь одну точку зрения, а анализ, содержащийся в публикуемых государственных документах, зачастую ограничен необходимостью создания мнения, что всё успешно и находится под контролем. В контексте осуществления демократического надзора ситуация является

явно проблематичной, если представители негосударственного сектора могут судить о работе государства в сфере безопасности только на основе данных, предоставленных самим этим государством.

В широком смысле, политика и принятие решений всегда выигрывают, если основываются на обсуждении и взаимодействии различных точек зрения и различных предложений. Во многих странах правительственные официальные лица приветствуют исследования, проводимые ОГО, так как ОГО способны 'раздвигать границы', представляя точки зрения и предложения, которые государственные чиновники предоставить неспособны. Проведение исследования ОГО также может иметь большое значение, так как озвучивание точки зрения различных групп электората, в частности, тех групп, которые часто страдают от отсутствия безопасности и при этом не обладают значимым политическим голосом.

Углубление понимания проблем сектора безопасности

Большинство исследований нацелено на более углубленное понимание одного или нескольких аспектов сферы безопасности: Как этот аспект функционирует в теории и на практике? С какими вызовами сталкивается сектор безопасности? Каков уровень надзора в данной сфере? Какие области, вызывающие озабоченность, требуют более внимательного исследования и анализа? Исследования могут быть нацелены на различные группы с целью улучшения понимания как внутри самой этой организации, так и среди других ОГО, определенных групп электората, широкой общественности, правительства, международного сообщества и т.п. Данные вопросы детально представлены ниже в разделе «Основные типы исследований».

Внесение предложений и озвучивание идей, направленных на улучшение политики и практики в сфере безопасности

ОГО не проводят анализ сектора безопасности просто ради самого анализа, а только с целью содействия переменам, которые послужат улучшению политики и практики в сфере безопасности и/или усилят позиции демократического надзора. Следовательно, большинство исследовательских проектов формулируют некоторое количество идей и рекомендаций, которые, как думается, послужат достижению этих целей.

Налаживание контактов в сфере безопасности

В предыдущем пункте подчеркивалось, что проведение исследований является, главным образом, лишь средством в достижении иных целей. При этом стоит заметить, что реализация исследовательских проектов действует и как способ для ОГО наладить контакты непосредственно с должностными лицами организаций в сфере безопасности, развить с ними диалог. Исследование может стать исключительно полезным методом установления отношений с теми официальными лицами, с которыми ранее организация ещё не сотрудничала. Это поможет построить уважительное отношение на основе доверия между ОГО и должностными лицами сферы безопас-

ности, что способствует осуществлению гражданского контроля над сектором безопасности в долгосрочной перспективе.

Проверка уровня прозрачности

Считается, что проведение исследования – хороший способ узнать, каков в данный момент уровень прозрачности сектора безопасности и насколько государственные чиновники готовы сотрудничать с ОГО. Несмотря на то, что очень часто правительства декларируют открытость и сотрудничество в этой сфере, ОГО иногда сталкиваются с тем, что реальность оказывается не столь позитивной, а получение сведений от таких служб (даже когда они должны быть общедоступными) в реальности становится очень сложным и требует много времени.

Таким образом, исследование может помочь обнаружить слабые места в осуществлении принципа прозрачности и проблемы в сфере демократического надзора, на которые в дальнейшем следует обратить внимание; в разделе «Возможные проблемы при проведении исследования», представленном ниже, излагаются возможные тактики поведения при возникновении возможных проблем во время проведения исследования.

Блок 3.1. Как исследования соотносятся с другими стратегиями и методами ОГО

Метод	Исследование может...
Пропаганда	определить меры, которые будут поддерживаться и пропагандироваться; показать, что поддерживаемые меры основываются на достоверной информации и тщательном анализе; определить главные элементы принятия решения, объекты пропаганды, а также то, какие объекты каким аргументам соответствуют
Повышение информированности	определить целевую группу; определить, какая информация какой именно целевой группе должна быть донесена; помочь принять решение о том, как нацелить кампанию по повышению уровня информированности на конкретную аудиторию; предоставление основной информации и её обоснований, которые могут быть использованы средствами массовой информации для повышения информированности населения.
Тренинг	помочь определить необходимость тренинга; обеспечить вводной информацией и анализом ситуации в качестве материала для проведения тренинга; оценить эффективность проведенных ранее тренингов.
Мониторинг	контролировать реализацию законодательных актов (включая международное законодательство), приверженность принятой политике и воплощение программ действий по реформированию; (при повторных процедурах) отслеживать развитие и реализацию политики и практики;
Юридическое сопровождение и реформа	определить слабые места в законодательстве и предложить пути улучшения ситуации; расследовать конкретные дела, особенно когда они могут получить широкое воплощение в секторе национальной безопасности и в вопросах управления этим сектором.
Укрепление доверия к организации	продемонстрировать, что ваша организация является серьезной, хорошо осведомлённой и способной вносить новые идеи и проводить анализ, что может быть полезными широкому кругу заинтересованных лиц; стать средством установления контактов и развития отношений как с правительственными, так и неправительственными субъектами.

Основные типы исследований

Обеспечение безопасности является одной из самых главных функций государства, а вопросы управления сектором безопасности и его реформирования очень масштабны. Глубина и вес всего сектора безопасности определяют то, что возможности для исследований безграничны, начиная с комплексного анализа всего сектора и заканчивая узкоспециальными вопросами. В данном разделе указаны основные типы исследований, которые могут проводиться ОГО, предлагается перечень главных тем, которые могут быть предметом исследования ОГО, а также предполагается, какие исследования могут наиболее соответствовать и быть полезными для того или иного типа ОГО.

Можно выделить, по крайней мере, пять основных типов исследований, связанных с вопросами безопасности. Многие проекты могут сочетать или объединять два и более типа исследований, перечисленных ниже, в зависимости от задач как самой ОГО или конкретного проекта, так и от того, информация какого типа требуется. Приведенные типы являются лишь ориентировочным, они определяют виды исследований, в которых могут быть задействованы ОГО, но не являются исчерпывающей классификацией.

Большинство исследовательских проектов предполагают сбор информации. Как было указано выше, может оказаться очень полезным просто сгруппировать вместе сведения таким образом, чтобы они стали более доступными и легче воспринимались. Это особенно важно именно в сфере безопасности, где большое количество информации может быть секретным или даже официально открытую информацию оказывается трудно найти. Примерами такого вида исследований являются сборники законодательных актов и процедур, сводки официальных заявлений, статистические сборники, подборки библиографии, новостей и краткое изложение различных источников по какому-либо конкретному вопросу. Надлежащий подбор данных является предварительным условием для многих других форм исследований, требующих проведения дальнейшего анализа (например, мониторинга или анализа политики).

Во-вторых, ОГО могут отслеживать, насколько четко различные организации в сфере безопасности (и государство в целом) придерживаются своей политики, национального и международного законодательства. Например, ОГО могут контролировать, расходует ли оборонный бюджет в соответствии с приоритетами, политикой, электоральными обещаниями и официальными заявлениями, принятыми соответствующими лицами, полномочными принимать решения, посредством оказания помощи при привлечении этих лиц к ответственности. Большинство исследований необходимо повторять регулярно, так как мониторинг должен быть непрерывным, а не разовым: официальные лица скорее будут вести себя должным образом и придерживаться принципов гласности, если знают, что ОГО будут составлять регулярные отчеты о деятельности их подразделений. Виды деятельности по мониторингу детально обсуждаются в главе 7.

Большинство исследований, проводимых ОГО по проблемам безопасности, нацелены на весьма конкретные политические вопросы. Они могут варьироваться от таких четко очерченных проблем, как политика правительства по вопросу модернизации военно-воздушных сил² до широких и более фундаментальных вопросов политики в сфере безопасности и обороны или РСБ. Сообщество таких исследований заключается в предмете исследования – сильных и слабых сторон государствен-

2 Murdoch, Clark A. U.S. Airforce Bomber Modernisation Plans: An Independent Assessment, Center for Strategic and International Studies, Washington, 2008. Электронный ресурс: http://www.csis.org/component?option=com_csis_pubs/task/view/id,4301.

ной политики и её результативности в том или ином вопросе; часто при этом анализируется разрыв между политикой и практикой, а также предлагаются рекомендации, как усилить или изменить политику, чтобы эти вопросы решались более эффективно.

Наряду с рассмотрением конкретных вопросов сферы безопасности, сопряженных с политикой, ОГО также могут проводить исследования по 'структурному анализу' для того, чтобы осветить те или иные 'структурные' особенности сектора безопасности (см. ниже). Такие вопросы могут оказаться чересчур сложными и непреодолимыми для более мелких ОГО. Однако эти вопросы являются фундаментальными для сферы безопасности в долгосрочной перспективе, а организации, способные задавать такие вопросы (и предлагать свои собственные ответы) вносят свой ценный вклад в дело надзора над сектором безопасности и управления им.

Наконец, ОГО могут контролировать и оценивать проекты, связанные с вопросами безопасности, которые выполняются ими самими или другими действующими лицами. Такие исследования и анализ помогают ОГО добиться максимального эффекта от таких проектов, что, в свою очередь, укрепляет доверие к их организации (см. главу 9) и способствует более эффективному осуществлению надзора над сектором безопасности в будущем.

Блок 3.2. Примеры исследований, проведенных ОГО по вопросам управления сектором безопасности и реформирования

Форум гражданских инициатив (Косово). Исследование по вопросам общественной безопасности в Косово, в которое входит «Безопасность человека в Косово: изучение восприятия».

Электронный адрес: <http://www.fiq-fci.org/en/?do=publications>.

Международный центр политических исследований (Украина). Было подготовлено несколько докладов по вопросам безопасности в Украине, в том числе «Исследование политики безопасности Украины в конце 2006 года: Критическая оценка».

Электронный адрес: <http://icps.com.ua/eng/library.html?31>.

Центр демократических исследований (Болгария). Рассматривает различные аспекты безопасности, включая работу частных охранных компаний, полицейские задержания, предлагает анализ этнического профиля и тенденций преступности в Болгарии.

Электронный адрес: <http://www.csd.bg/publications.php>.

Сотрудничество и демократия (Армения). «Реформа сектора безопасности Армении» (совместно с международной НГО «Сэйферворлд» («Безопасный мир»). Предлагается анализ изменений сектора безопасности Армении, и рассматриваются перспективы РСБ.

Электронный адрес: http://www.saferworld.org.uk/images/pubdocs/Armenia_English.pdf.

Центр анализа стратегий и технологий (Россия). Периодический журнал «Москоу Дифенс Бриф» («Moscow Defence Brief») и «Экспорт вооружений» («Armament export») рассматривают вопросы контроля над экспортом вооружения, а также ряд проблем системы обороны России.

Электронный адрес: <http://mdb.cast.ru/>, <http://www.cast.ru/eng/journal>.

Центр стратегических и международных исследований (США). Был сделан глубокий анализ многих аспектов американской политики в сфере безопасности и обороны, а также многих других вопросов международной безопасности.

Электронный адрес: <http://www.csis.org/pubs>.

Институт исследований государственной политики (Великобритания). Научно-исследовательский центр по вопросам государственной политики. В 2007 году была образована Комиссия по национальной безопасности с целью проведения исследований и анализа главных общенациональных вызовов, с которыми может столкнуться Великобритания в 21 веке.

Электронный адрес: <http://www.ippr.org/ipprcommissions/index.asp?id>.

Исследовательский институт по вопросам безопасности (ЕС). Анализирует многие аспекты европейской безопасности, оборонной политики и практики. Данный институт был создан ЕС, тесно с ним связан, но функционирует независимо.

Электронный адрес: <http://www.iss.europa.eu/index.php?id>.

Исследовательский институт по вопросам безопасности (ЮАР). Подготовил множество докладов по вопросам безопасности в Южной Африке и по всему континенту, издает периодический сборник «Обозрение безопасности в Африке» (African Security Review), полностью посвященный проблеме реформирования сектора безопасности.

Электронный адрес: http://www.issafrica.org/index.php?link_id.

Главные темы исследований

Перечень тем, связанных с сектором безопасности, по которым ОГО могут проводить исследования, бесконечен. Тем не менее, существует несколько основных тематик и областей исследования, где вклад ОГО особенно полезен и важен. Во блоке 3.2. даны несколько примеров практических исследовательских проектов, проводимых гражданским обществом в разных странах.

Реформирование сектора безопасности

Там, где правительство заявило о приверженности реформированию сектора безопасности (РСБ), ОГО могут играть решающую роль в изучении различных аспектов этого процесса. Они могут проводить анализ общих целей и задач политики правительства по реформированию сектора безопасности, предлагая при необходимости альтернативные меры. ОГО анализируют, проводится ли РСБ в соответствии с планами и программами, достигаются ли поставленные цели. ОГО также могут изучать отношение широкой общественности или определенных групп к РСБ, это предпочтительнее в связи с тем, что многие люди склонны больше доверять исследованиям ОГО, чем тем, что проводятся правительственными организациями. ОГО могут изучать опыт РСБ других стран и выступать в поддержку того, какие именно уроки, полученные где-то в других странах, могут быть применимы в стратегии РСБ. В тех случаях, когда нет официально принятого процесса РСБ, ОГО могут исследовать необходимость реформирования и даже подготовить предложения по возможным реформам.

«Структурные» вопросы

Независимость ОГО даёт им возможность поднимать более глубокие вопросы о структуре и эффективности сектора безопасности, на которые государственные официальные лица не могут или не желают обращать внимание, например: Каковы в стране уровень демократического надзора над

сектором безопасности и качество управления им? Насколько эффективны механизмы развития и реализации политики? Как сектор безопасности развивается в течение нескольких последних лет, и кто был движущей силой изменений? Как различные части сектора безопасности взаимодействуют между собой на бумаге и на практике? Соответствуют ли цели и приоритеты сектора безопасности общим национальным тенденциям и приоритетам в других сферах? Насколько велика коррупция системы, и каковы её последствия?

Угрозы безопасности и ответы на них

Эксперты гражданского общества могут подвергать анализу основные угрозы национальной и общественной безопасности, а также соответствие и эффективность ответов государства на них. Такие исследования дают возможность изложить отличную от официальной точку зрения на политику, помогают улучшить информированность и организовать обсуждение роли сектора безопасности.

Бюджеты и расходы на безопасность

Одной из самых важных надзорных функций является контроль над тем, как распределяются и расходуются бюджетные средства, выделенные на безопасность. Обычно парламент выполняет самую главную роль в отслеживании бюджетных расходов, но вклад гражданского общества, включая средства массовой информации, тоже является весьма существенным. Изложение данной темы предложено далее в главе 8.

Оборонная политика

Оборонная политика лежит в основе безопасности, но во многих странах она воспринимается как весьма деликатный вопрос. И немногие ОГО занимаются изучением вопросов обороны. Как и в других областях, исследования этих вопросов может усилить качество принятия решений по всем проблемам, начиная с военной доктрины и заканчивая политикой контроля над экспортом вооружений.

Верховенство права

Во многих странах юридические ассоциации и другие ОГО занимаются анализом различных аспектов правового регулирования, а также контролируют ход проведения реформы законодательства и вносят предложения о её проведении.

Полицейские службы

Хорошая работа полиции является фундаментом обеспечения общественного порядка и безопасности; для большинства граждан полиция – наиболее видимый элемент сектора безопасности. Тем не менее, во многих странах вовлеченность гражданского общества в дела полиции невелика. ОГО могут исследовать различные аспекты работы полиции: например, восприятие обществом про-

блем безопасности, его ожидания от работы полицейских служб или как полиция взаимодействует с различными группами меньшинств. Кроме этого, ОГО и средства массовой информации должны заниматься расследованием случаев злоупотребления властью со стороны полиции.

Проблемы, влияющие на жизнь местного населения, различных групп меньшинств

ОГО, представляющие местное население или различные группы, могут проводить исследования, связанные с их безопасностью; например, изучая опасные физические явления или экологические опасности, возникающие вследствие ненадёжности хранения запасов оружия в регионе, или исследуя, что могут сделать местные власти для повышения безопасности населения.

Блок 3.3. дает некоторые примеры типов исследований и тем для них, которые могут наилучшим образом подходить разным категориям ОГО.

Блок 3.3. Типы исследований, которые могут проводить различные виды ОГО

Виды ОГО	Типы и темы исследований
Большие научно-исследовательские центры / ОГО, расположенные в столице	<ul style="list-style-type: none"> «структурные» исследования; анализ политики и мониторинг: РСБ, оборона, верховенство закона, полицейские службы, расходование бюджетных средств
ОГО / исследовательские организации, фокусирующиеся на вопросах безопасности, обороны и правосудия	<ul style="list-style-type: none"> сходны с теми, что предложены для больших научно-исследовательских центров, но могут быть рассмотрены более детально
Группы по защите прав человека	<ul style="list-style-type: none"> контроль правильности применения законодательства полицией и другими службами в сфере безопасности; расследование случаев превышения полномочий официальными лицами в сфере безопасности; контроль применения международных законов по защите прав человека
Женские организации	<ul style="list-style-type: none"> определение потребностей в безопасности женщин и детей; гендерный анализ сектора безопасности
Организации юридической поддержки, например, ассоциации юристов	<ul style="list-style-type: none"> расследование случаев превышения полномочий должностными лицами различных служб безопасности; анализ законодательной реформы, определение качества использования принципа верховенства закона
Группы по защите окружающей среды	<ul style="list-style-type: none"> анализ угроз окружающей среде, возникших по вине каких-либо субъектов сферы безопасности (например, экологический ущерб на военных базах)
Журналисты, занимающиеся расследованиями	<ul style="list-style-type: none"> расследование случаев превышения полномочий должностными лицами различных служб безопасности; контроль внедрения политики и расходования бюджетных средств, связанных с проведением реформы сектора безопасности, судебной реформы, обороной и т.п.

Печатные и непечатные средства массовой информации	<ul style="list-style-type: none"> • маловероятно самостоятельное проведение исследований, скорее – использование результатов исследований, проведенных другими лицами или организациями
Социологические компании	<ul style="list-style-type: none"> • проведение опросов общественного мнения и фокус-групп по проблемам, связанным с безопасностью, в интересах других исследователей
Международные НГО	<ul style="list-style-type: none"> • структурный и политический анализ проблем реформирования сектора безопасности, обороны, верховенства закона, работы полицейских служб и т.п. в сотрудничестве с местными ОГО

Основной инструментарий и методы исследований

Многие ОГО уже имеют некоторый опыт проведения исследований, даже если до этого они не работали над проблемами, связанными с сектором безопасности. Наиболее детальные и масштабные исследования по сложным «структурным» или политическим вопросам получаются тогда, когда они проводятся опытными исследователями, тем не менее, многие основные технологии соотносятся со всеми формами исследований. В данном разделе приведен краткий обзор инструментария и методов исследований, которые могут быть чрезвычайно полезны при изучении сектора безопасности. Конечно, конкретная комбинация используемых методов и инструментов в каждом отдельном случае зависит от самого проекта, и этот набор всегда необходимо приспособлять к местным условиям.

Инструментарий исследований

Исследование включает в себя как сбор информации, так и её анализ. Способ обработки данных организацией будет зависеть от выбранных для этого методов (см. ниже), которые могут помочь решить, какая именно информация нужна и как её интерпретировать. Инструменты исследования – это способы, при помощи которых фактически собирается вся необходимая информация.

Существует два вида исследований: первичное (полевое) исследование и вторичное (кабинетное) исследование. Проще говоря, первичное исследование – это исследование, главной целью которого является сбор информации, не представленной до этого момента (путём сбора новых данных, социологических опросов, интервью, обсуждений в фокус-группах, медиа-исследований и т.п.), в то время как вторичное исследование заключается в кратком изложении и/или синтезе данных, полученных из разных уже существовавших источников (других исследовательских отчётов, официальных документов, сравнительных исследований правовой структуры, правительственной статистики или других статистических материалов).

Как уже указывалось выше, некоторые проекты ОГО ставят своей целью исключительно сделать уже существующую информацию более доступной: это собственно и есть вторичное исследование. Аналитические отчёты также могут большей частью или полностью зависеть от вторичных исследований, так как их главным свойством является акцент на собственном анализе, а не на презентации нового материала. Другие отчёты, такие как обзор общественного восприятия вопросов безопасности, могут полностью основываться на первичном исследовании (например, опросы об-

щественного мнения или фокус-групп). Но большинство отчётов базируются и на первичных, и на вторичных исследованиях, исследователи используют в ходе их подготовки и уже существовавшие источники, и новую информацию для выстраивания и развития своих собственных аргументов.

Существует четыре основных инструмента исследований, которые используются наиболее часто при исследовании сектора безопасности: кабинетное исследование, интервью с главными информантами, опросы общественного мнения и опросы целевых групп.

Кабинетное исследование заключается в подборе информации из уже существующих источников. Хотя такое исследование и является «вторичным», в самом исследовательском проекте оно обычно выполняется в первую очередь. Это позволяет исследователям определить, какой материал уже является доступным, а какую новую информацию ещё необходимо генерировать; тем самым можно обезопасить себя от ситуации, когда приходится расходовать ресурсы в попытке генерировать данные, которые уже и до этого существовали. Это также значит, что исследователи имеют возможность получить соответствующую вспомогательную вводную информацию и специальные знания до проведения интервью с главными информантами. То, какая именно информация обнаруживается в ходе кабинетного исследования, зависит от самого реализуемого проекта, а примерный перечень источников и типов информации приведены в Блоке 3.4.

Наилучший способ сбора информации заключается в том, что нужно поговорить напрямую с теми людьми, которые, вероятно, хорошо осведомлены о данной теме. Интервью с главными информантами может быть «структурировано» или «полуструктурировано». Структурированное интервью подразумевает наличие у интервьюера определенного списка вопросов, которые он задает каждому респонденту (каждой категории респондентов). Это обеспечивает необходимое покрытие всей темы и особенно полезно при проведении исследований количественного типа, когда исследователю нужно представить информацию в числовом и графическом виде. Однако, этот перечень вопросов является жестким и неизменным, что не позволяет исследователю приспосабливаться к конкретным интервьюируемым и «направлять» интервью с целью сосредоточения на наиболее полезной и продуктивной области. По этой причине «полуструктурированные» интервью могут оказаться более полезными. Исследователь готовит предварительный список тем или вопросов, которые он желает задать, но при этом позволяет интервью проходить более свободно, лишь направляя обсуждение так, как считает нужным. То, какие лица выбираются для таких интервью, зависит от темы исследования, это могут быть государственные официальные лица (принимающие решения или исполняющие их), парламентарии, учёные, журналисты, местные общественные организации или другие ОГО, религиозные лидеры и международные представители. Важно строить беседу с главными информантами на основе самых разнообразных исходных данных, так как каждый из них при этом привносит свою собственную информацию и свою собственную точку зрения. Некоторые интервью с главными информантами могут содержать конфиденциальную информацию, при этом может потребоваться дополнительная осторожность (см. ниже Блок 3.6).

Опросы общественного мнения являются весьма полезным способом сбора статистически обоснованной количественной информации, представляющей общественный взгляд на многочисленные вопросы безопасности, например, на такие, как восприятие безопасности и преступности, отношение к полиции или оценка политических решений в сфере безопасности. Тем не менее, разработка и реализация масштабного поквартирного опроса – это очень сложное дело, и поэтому его лучше проводить в сотрудничестве с социологическими исследовательскими организациями. Если же в этих странах уже существуют организации, на регулярной основе занимающиеся проведением опросов общественного мнения, то ОГО могут убедить их в важности включения в их постоянные

анкеты вопросов, связанных со сферой безопасности. Например, Всероссийский центр изучения общественного мнения (известный по аббревиатуре ВЦИОМ) регулярно включает вопросы об общественном восприятии безопасности и организаций сферы безопасности в свои общенациональные опросы³.

Опросы общественного мнения предоставляют большое количество полезной информации, но они не способны детально показать отношение людей или уровень их знаний по тому или иному конкретному вопросу. Данный пробел может быть заполнен фокус-группами, когда проводится обсуждение вопросов по тематике безопасности в малых группах в непринужденных дискуссиях. Они также полезны при более глубоком изучении точек зрения различных групп меньшинств или специализированных групп (опросы представляют срезы мнения определенных групп населения и часто не способны вычленять данные так, чтобы специально показать точку зрения меньшинств). Существует большое количество доступных в интернете руководств по проведению работ с фокус-группами⁴. Имейте в виду, что при некоторых обстоятельствах может возникнуть необходимость покрывать затраты участников фокус-группы, но обычно этого следует избегать⁵.

Блок 3.4. Виды и источники информации, необходимые для кабинетных исследований

Виды информации

- **политические документы:** концепция национальной безопасности, «Белая книга», стратегические документы различных министерств и ведомств;
- **официальные заявления и отчёты:** заявления официальных лиц и парламентариев, отчёты и статистические данные правительственных учреждений;
- **медиа-отчёты:** соответствующие статьи в прессе, на радио или телевидении;
- **аналитические исследования:** ранее проведенные исследования ОГО, международных организаций, научных деятелей и т.п.;
- **опросы общественного мнения:** возможно использование социологических опросов, в которых затронуты проблемы безопасности.

Источники информации

- **Интернет:** информация для проведения кабинетного исследования в большом количестве может быть найдена при помощи поисковых машин и веб-сайтов. Однако при этом интернет не должен быть единственным источником информации;

3 На сайте ВЦИОМ публикуется большое количество информации, представляющей общественное мнение по вопросам безопасности. Электронный ресурс: <http://wciom.ru>.

4 Тем, кто хочет прочитать больше о методах работы с фокус-группами, для начала можно обратиться к двум источникам: «Инструментарий работы с общинами» в университете Канзаса («Community toolbox»). Электронный ресурс: http://ctb.ku.edu/tools/en/sub_section_main_1018.htm; «Основы работы с фокус-группами» в библиотеке Free Management Library. Электронный ресурс: <http://www.managementhelp.org/evaluatn/focusgrp.htm>.

5 При проведении исследований с фокус-группами в бедных областях может возникнуть необходимость покрытия расходов, чтобы участники могли оплатить поездку в то место, где проводятся встречи фокус-группы, и чтобы они не пострадали от потери заработка за день, вырванный из обычного распорядка жизни. Если возможно, то подобной ситуации лучше избегать, так как при этом возникает опасность того, что участники могут стать более заинтересованными в получении оплаты, а не в том, чтобы как можно точнее излагать своё мнение; и естественно, что при этом полученные сведения могут быть искаженными, так как участники из-за того, что им платят, могут говорить то, что от них желает услышать «работодатель». Если же этого избежать нельзя, то уровень покрытия расходов должен быть привязан к местным условиям.

- **онлайн базы данных:** существует несколько широкодоступных в режиме прямого доступа баз данных, в которых собрана соответствующая статистика и отчёты. В Стокгольмском международном институте мирных исследований (The Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI) есть несколько баз данных, например: <http://www.sipri.org/contents/webmaster/databases>. База данных по вопросам привлечения местного населения к работе полиции и проведению полицейской реформы представлена на британском сайте: <http://www.communityengagement.police.uk/index.php?url=terms.htm>;
- **библиотеки:** до сих пор многие отчёты и исследовательские статьи существуют только в печатном виде. Особенно полезными могут оказаться библиотеки университетов и институтов международных отношений. Многие ОГО создают свои собственные библиотеки, в которые собирают нужный им материал;
- **личные контакты:** другие люди (особенно встреченные во время реализации исследовательских проектов) часто могут поделиться тем, какая именно информация существует и где её можно найти.

Организации, имеющие доступ к необходимой первичной информации:

- региональные и общенациональные правительства;
- полиция;
- судебные и прокурорские работники;
- тюрьмы;
- частные охранные компании, телохранители;
- организации, занимающиеся такими, например, вопросами, как гендерное насилие;
- социальные работники, адвокаты, районные хирурги и врачи;
- больницы и клиники;
- школы и предприятия;
- гражданские организации и профсоюзы;
- страховые агентства и банки;
- советы.

Методология исследований

Методология исследований – это приёмы, при помощи которых организация решает, какая информация ей необходима, как её получить, как потом проанализировать и как представить результаты. При проведении ОГО различных типов исследований по различным вопросам, связанным с проблемами безопасности, будет полезным использовать уже существующую методологию.

Когда-нибудь все эти методы будут чётко систематизированы и описаны. Объем данного пособия не предоставляет возможности предоставить исчерпывающий список методов исследования, которые можно использовать при изучении огромного количества вопросов, связанных с безопасностью. Одним же из документов, который может быть весьма полезен тем, кто исследует проблемы управления сектором безопасности, является доклад «*Совершенствование демократического управления сектором безопасности: Схемы оценки различных институтов*», подготовленный

Клингендейл-институтом для Министерства иностранных дел Нидерландов⁶. Эта работа была написана скорее для донорских организаций или исследователей, нанятых правительствами, чем для независимых ОГО, но она очень подробно описывает весь процесс оценки качества управления сектором безопасности в государстве: какие вопросы следует задавать, какую информацию необходимо получить, как изложить материалы исследования и как их презентовать. Содержание данной работы необходимо адаптировать к нуждам конкретных ОГО и к особенностям ситуации в каждой стране, тем не менее, это руководство весьма полезно, поскольку предлагает рекомендации по изучению проблем, связанных с управлением сектором безопасности.

Также возможно найти опубликованные описания методов для еще более узких тем. Хорошим примером является «Регламент составления обзоров по тематике «Стрелковое оружие и легкое вооружение», работа подготовлена изданием «Обзор стрелкового оружия» для ПРООН. Данный документ предлагает подробное изложение того, как проводить всестороннее исследование по вопросам стрелкового оружия в какой бы то ни было стране. На основе этого документа уже было реализовано много исследовательских проектов, связанных со стрелковым оружием, в частности, в юго-восточной Европе⁷. Аналогично существуют хорошо проработанные регламенты по оценке использования противопехотных мин, которые сопровождаются рекомендательными документами и стандартами. Эти исследования были подготовлены объединениями НГО в сотрудничестве со Службой ООН по разминированию, а обзоры использования противопехотных мин проводились и проводятся во многих странах по всему миру⁸.

Тем не менее, в большинстве случаев не существует формализованной методологии исследований. При этом обычно всё-таки можно позаимствовать некоторые хорошие идеи того, как исследовать ту или иную конкретную тему, в других уже выполненных похожих исследовательских отчётах. Большинство хорошо подготовленных исследовательских отчётов в начале текста содержат изложение использованных методов. Также возможно, что изучение самих этих отчётов может стать источником вдохновения для появления собственных идей; исследователь может адаптировать цели, задачи и формат изложения к нуждам собственного исследования, можно сказать, что не нужно придумывать методологию исследования с нуля.

Финансирование проведения исследований

Для проведения исследований ОГО обязательно необходимо финансирование. Поиск ресурсов – нелёгкая задача для любой ОГО независимо от того, над какой проблемой она работает, а секретность многих вопросов, связанных с безопасностью, делает эту задачу ещё сложнее, так как многие люди не чувствуют себя комфортно, финансируя такие исследования. Тем не менее, существует всё возрастающее понимание того, что качество управления сектором безопасности является решающим в организации долгосрочной стабильности государства, а исследования, проводимые ОГО, могут помочь в усилении управления сектором безопасности. Это означает, что и проблемы финансирования решаются значительно легче.

6 Ball, Nicole, Tsjard Gouta and Luc Van de Goor, *Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework*. – Amsterdam: Clingendael Institute, 2003. Эти и другие публикации Клингендейл-института можно найти по адресу: <http://www.clingendael.nl/cscp/publications/occasional-papers>.

7 Протоколы проведения обзоров 1–5, «Обзор стрелкового оружия». – Женева: SEESAC, SALW, 2004–2007. Электронный ресурс: <http://www.seesac.org/index.php?content>.

8 Больше информации можно найти на сайте Центра проведения исследований, являющегося координационным комитетом Центра изучения использования противопехотных мин. Электронный ресурс: <http://www.sac-na.org/resources.html>.

На практике оказывается маловероятным, чтобы ОГО привлекали финансирование посредством членских или добровольных взносов. Обычно приходится полагаться на крупных институциональных доноров. Это может быть собственное правительство, международные организации (например, ООН, ОБСЕ, ЕС), двусторонние международные доноры (посольства), бизнес-группы, частные предприниматели, благотворительные фонды или международные НГО. Международные НГО скорее предпочитают работать в сотрудничестве с местными ОГО, чем просто снабжать их средствами. И это может быть хорошим вариантом по двум причинам. Во-первых, обычно они обладают знаниями того, как консолидировать потоки финансирования и наладить контакты с донорскими организациями, способными привлечь дополнительные ресурсы. Во-вторых, они привносят свой опыт проведения исследований в разных областях, что может положительно повлиять на качество исследования и увеличить доверие к самой организации.

Кто бы ни финансировал ОГО, важно осознавать и то, каковы при этом ожидания этого донора, и то, как может повлиять на имидж самой организации факт сотрудничества с этим конкретным донором. В некоторых странах, например, существует значительное предубеждение по отношению к исследованиям, финансируемым международными донорами; и, наоборот, во многих странах общество не верит в объективность исследований, полностью финансируемых правительством. Балансирование между такими противоречиями – это всегда сложная задача (см. ниже). В большинстве случаев ОГО стоит обеспечивать финансирование из разных источников: чем больше потоков финансирования, тем сложнее какому бы то ни было донору оказывать давление на ОГО, а сами ОГО смогут при этом обеспечить независимость и объективность своих исследований.

Привлечение финансирования для проведения исследования заключается не просто в написании предложений по реализации проекта. Личные встречи с потенциальными донорами могут оказаться более эффективным способом объяснить, почему организация считает данное исследование необходимым и как она планирует с ним справиться. ОГО стоит также выйти на контакт с различными заинтересованными в данном исследовании кругами ещё до начала его проведения – это может значительно облегчить получение финансирования, если ОГО удастся показать, что те, на кого повлияет данное исследование, уже заинтересовались предложенной темой. И последнее, ОГО не следует легко сдаваться: может быть, это и не всегда возможно, но хорошее предложение по исследованию почти всегда в итоге находит поддержку.

Возможные проблемы при проведении исследований

Проведение исследований по вопросам безопасности может быть довольно сложным и потенциально опасным. Обеспечение безопасности – это одна из основных функций государства, которая традиционно не является прозрачной. По очевидным причинам, это весьма чувствительная область, а некоторые части работы сектора безопасности неизбежно будут оставаться секретными. Некоторые действующие лица сектора безопасности с подозрением или даже враждебно относятся к самой возможности того, гражданские лица будут изучать проблемы безопасности и пытаться усилить демократический надзор. Это может привести к тому, что ОГО будет сложно получить, обработать и презентовать данные по сектору безопасности. В этом последнем разделе говорится о целом ряде сложностей и опасностей, которые могут возникнуть при проведении исследования, связанного с проблемами сектора безопасности, а также предлагаются стратегии смягчения и преодоления этих проблем.

Сохранение объективности

В данной главе уже подчёркивалось, что исследования должны быть лишь основой или фундаментом для дальнейших действий, прямо или косвенно влияющих на усиление демократического надзора над сектором безопасности. При этом постоянно возникает вопрос о сохранении непредвзятости взглядов: если организация, проводящая исследование, уже обладает устойчивой точкой зрения на предмет исследования, то она больше склонна составить его так, чтобы обеспечить свои собственные цели, даже если это не совсем соответствует действительности.

Но не только сами ОГО могут проявить некоторую предвзятость. У других субъектов тоже могут быть свои ожидания и свои взгляды на исследования, проводимые ОГО, и они могут открыто или завуалировано пытаться управлять проектом, пытаясь соотнести его со своими целями. Это в наибольшей степени относится к двум группам: официальным представителям правительства и донорам. Официальные лица могут опасаться, что исследование ОГО покажет их в плохом свете. Это приводит к тому, что они стараются предоставить информацию, главным образом, с положительной стороны, а также манипулировать результатами, которые им не нравятся, или препятствовать их обнародованию. Доноры менее склонны к выражению открытой неприязни, но у них тоже есть свои приоритеты и взгляды на то, какой именно тип работ необходимо финансировать; ОГО необходимо учитывать эти вопросы до того, как принимать деньги.

В Блоке 3.5. предложены возможные шаги ОГО для обеспечения объективности исследований. Эти шаги нужно включать в проект, начиная со стадии разработки.

Блок 3.5. Действия по сохранению объективности исследований

Используйте исследователей, нанятых со стороны. В зависимости от темы исследования может оказаться, что лучше будет использовать более опытных и уважаемых исследователей со стороны, что придаст исследованию большей авторитетности, а также позволит решить проблему нехватки опытных и образованных исследователей внутри организации.

Используйте общепринятые формы и методы. Если тема вашего исследования уже рассматривалась раньше в вашей или в других странах, то можно использовать методологию уже выполненных исследований (см. выше), приспособив её при необходимости к текущим условиям. Это поможет избежать ошибок, допускаемых сознательно или неосознанно, и повысить убедительность исследования в глазах других лиц, занимающихся этой проблемой.

Чётко описывайте используемые методы. Используете ли вы уже существующие методы или разрабатываете свои собственные, важно, чтобы и проектная документация, и итоговый отчёт чётко объясняли, как проводилось исследование, включая постановку его целей, способ получения информации и критерии, использованные при анализе. Чем чётче изложены методы и чем яснее логика исследования, тем легче объяснить его результаты.

Обеспечьте возможность проведения внешнего рецензирования. С самого начала исследователи необходимо запланировать то, что до официального опубликования результаты следует показать нескольким рецензентам. В частности, дайте понять официальным лицам, что они будут иметь возможность ознакомиться с предварительным отчётом на соответствующей стадии исследования; тем самым вы дадите им возможность исправить какие-либо фактические ошибки или отреагировать на анализ, который кажется им ошибочным или неточным. Исследователи должны серьёзно отнестись к исправлению всех фактических ошибок, но подчеркнуть, что они не обязаны менять свои выводы. Также будет полезно, если отчёт будет подвергнут экспертной оценке (например, других организаций или учёных). Во многих случаях также целесообразно представить предварительный отчёт для ознакомления донорам.

Оценка физической угрозы жизни и здоровью исследователей

Исследование вопросов безопасности иногда затрагивает деликатные темы и может спровоцировать заметное проявление враждебности со стороны тех, кто не хотел бы, чтобы некоторые вопросы подвергались расследованию. К сожалению, в некоторых случаях проведение исследования может быть опасным для жизни и здоровья самих исследователей, их семей или коллег. Чаще всего это происходит тогда, когда исследование намеренно или случайно касается коррупционных сфер. ОГО должны очень взвешенно подходить к проведению каких бы то ни было действий, если при этом есть угроза жизни или здоровью исследователей. В большинстве случаев при появлении угрозы безопасности исследование должно быть остановлено. Тем не менее, иногда исследователи (особенно расследующие журналисты) рискуют продолжать свою деятельность, если она им кажется достаточно важной. При этом ОГО никогда не следует подвергать себя неоправданному риску или ставить своих сотрудников в опасное положение без их чётко выраженного согласия или до проведения тщательной оценки рисков.

Доступ к информации

Во многих странах в секторе безопасности по-прежнему культивируется секретность, а попытки получить доступ к информации (даже если по закону она должна быть общедоступной) оказываются тщетными. Подобным образом может оказаться очень сложным организовать продуктивное интервью с официальными лицами правительства. Работники сферы безопасности очень часто замкнуты и с подозрением относятся к гражданским лицам, а информацию о своей деятельности, будь то в письменной форме или посредством интервью, выдают весьма неохотно. С целью преодоления этого положения дел исследователям следует использовать как формальные, так и неформальные каналы связи с официальными лицами, часто сочетая их.

На формальном уровне исследователям следует максимально продемонстрировать, что они работают добросовестно и готовы соблюдать все протоколы и процедуры. В начале исследовательской фазы необходимо направить письма высшим должностным лицам соответствующих министерств и ведомств с объяснением целей исследования и выражением желания наладить сотрудничество. Дальнейшие письма могут содержать просьбы о предоставлении информации или проведении интервью. Также важно выразить свою благодарность и признательность, если официальные правительственные лица сотрудничали с исследовательской группой.

К сожалению, в некоторых случаях такие формальные методы могут быть не очень успешными. На них можно не получить быстрой реакции, при этом затормозится процесс сбора данных. Иногда подобное положение вещей является обдуманной стратегией со стороны некоторых официальных лиц, в других же случаях ваши запросы об информации или интервью могут просто затеряться в бюрократической машине. В такой ситуации *неформальные контакты* могут оказаться более эффективными. Представители организации могут быть лично знакомы с официальными лицами сектора безопасности после осуществления предыдущих проектов или по другим причинам. Часто оказывается более полезным установить такие контакты напрямую, обратившись с просьбой оказать содействие в поиске информации или организации необходимого интервью. А знание того, что организация уже обратилась за помощью по официальным каналам, убеждает официальных лиц в том, что у них не будет неприятностей при оказании помощи этой организации.

Даже в случае, когда организация добилась проведения интервью с главным информантом, может обнаружиться, что официальные лица сектора безопасности ведут себя весьма настороженно. Это может происходить из-за опасения неправильного использования или интерпретирования информация, особенно если у официальных лиц в прошлом уже был плохой опыт общения с исследователями или журналистами. По этим причинам ОГО следует быть откровенными относительно своих целей и методов работы, подчеркивать, что официальные лица будут иметь возможность ознакомиться с результатами исследования до их опубликования. ОГО и исследователям следует выяснить, как интервьюируемые желают высказываться: для открытой печати (например, их можно будет цитировать), анонимно, или они вообще не желают, чтобы предоставленная информация опубликовывалась. Всегда необходимо уважать желание людей, к которым вы обращаетесь с просьбой (см. Блок 3.6).

Иногда, однако, ОГО придётся признать, что получить необходимую информацию просто невозможно. Это не означает неудачу, а просто демонстрирует проблемы с прозрачностью и осуществлением надзора. ОГО должны показать, что они предприняли все возможные попытки получить информацию. Если же ОГО не способны решить поставленную задачу, они должны предоставить окончательный отчет об этом⁹. В таком случае полезно будет привести сравнение с уровнем прозрачности в других странах (при наличии материалов): описание того, что другие страны были более открытыми и больше сотрудничали по данному вопросу, может подвигнуть государственные лица к предоставлению большей помощи в дальнейшем.

Блок 3.6. Проведение интервью с главными конфиденциальными информантами

Многие интервьюеры могут положительно относиться к тому, чтобы открыто говорить о теме вашего исследования, например, к этому их могут подвигнуть надежды на возможное упоминание или цитирование или отнесенность некоторых идей на их счёт. Но вследствие того, что многие темы исследований по вопросам сектора безопасности носят секретный характер, подобные итоги не всегда возможны.

Существует несколько способов того, как можно ссылаться на информацию, предоставленную основными информантами:

- подробное упоминание: когда информанты не возражают, чтобы на них ссылались в письменном виде, например: «Интервью с А. Джедерман, Министром обороны, 22 октября 2007 г.»;
- анонимно, но с указанием некоторых признаков профессиональной принадлежности: когда информанты рады, что вы ссылаетесь на их информацию и указываете приблизительно источник, но не указываете точных данных, например: «Интервью с официальным представителем Министерства обороны, октябрь 2007 г.»;
- полностью анонимно: когда вы принимаете все меры для сохранения полной тайны личности, например: «Анонимное интервью, октябрь 2007 г.».

Обратите внимание, что интервью с подробным упоминанием обычно датируются, анонимные интервью – нет, во избежание того, чтобы источник мог быть идентифицирован. В зависимости от уровня секретности информации вы должны принять меры, чтобы не допустить раскрытия источника, даже если речь идет о ваших личных заметках при проведении интервью.

⁹ Возможны случаи, когда нежелательно привлекать внимание к факту, что организации не была предоставлена необходимая информация, для того, чтобы не разрушить долгосрочные взаимоотношения с важным контактным лицом. Однако замалчивать это можно лишь в исключительных случаях; практически всегда лучше осветить проблему недостаточной прозрачности, так как без обращения на эту проблему внимания она вряд ли будет решена в дальнейшем.

Очень важно всегда с самого начала определить условия проведения интервью. Вы должны решить, как будет проводиться интервью, ещё до начала установления контакта с информантом. При проведении исследования по проблемам особо конфиденциального характера лучше сразу сообщить, что никакая информация не будет соотноситься с конкретными именами интервьюируемых. Во многих случаях, тем не менее, возможны варианты – одни интервью проводятся с записью, в то время как другие – анонимно. Имейте в виду, что в некоторых случаях информанты могут настаивать на ведении разговора неофициально, в таком случае вы должны с момента налаживания контакта подчёркивать, что вы не просите их разговаривать с вами в качестве официального лица.

В некоторых случаях информанты могут позволить вам записывать интервью. Это очень полезно, так как интервью длится долго, а запись позволит вам быть уверенными, что вы записали, интерпретировали и представили информацию должным образом. При проведении более конфиденциальных интервью запись обычно оказывается невозможной. Вам может быть разрешено делать заметки, хотя бывают случаи, когда и такое неприемлемо. Вам следует выделить время непосредственно после проведения интервью, чтобы сделать (без ссылок и тщательно защищенные) заметки о встрече и записать полученную информацию, чтобы вы всё правильно восстановили при написании отчёта.

Иногда случается так, что информанты сообщают вам некоторую информацию для того, чтобы у вас сложилось лучшее понимание, но при этом настаивают, чтобы вы не разглашали данную информацию ни в каком виде. **Всегда уважительно относитесь к пожеланиям информанта.**

Представление результатов исследования

Последняя сложность, с которой сталкиваются ОГО, возникает тогда, когда они подходят к опубликованию и распространению своего исследования. Нет никакого смысла в написании даже самого замечательного исследования, если нужные люди (например, высокопоставленные официальные лица, широкая общественность, руководство полиции) никогда не прочитают его или даже не будут знать о нём. Печальная действительность заключается в том, что даже хорошо аргументированный отчёт по проведению исследования может оказать мало или вообще никакого влияния из-за того, что его результаты не достаточным образом распространены. Чрезвычайно важно, чтобы ОГО задумывались о своих целевых группах на протяжении всего процесса: продумывайте, как обеспечить то, чтобы на результаты вашего исследования было обращено внимание. Чтобы опубликование и разглашение результатов исследования стало успешным, необходима тщательно спланированная стратегия и достаточные ресурсы (деньги, специалисты, время, контакты). Поэтому ОГО следует планировать стратегию распространения в то время, когда исследование только разрабатывается, а по мере осуществления проекта, а не после его завершения, принимать меры к выполнению стратегии, чтобы во время опубликования исследование должным образом соответствовало текущему моменту. Очень часто имеет смысл публиковать отчёт тогда, когда он совпадает с каким-то важным и злободневным событием, что может максимально привлечь внимание людей.

Как уже говорилось выше, хорошей практикой является информирование о конечном отчёте, подготовленном организацией, тех людей, с которыми вы встречались во время проведения исследования. Часто ОГО имеют желание предоставить главным информантам (в частности, официальным лицам) возможность прокомментировать исследования – но не налагать вето – до того, как материалы становятся общедоступными. Это служит двум целям: дать ещё одну возможность проверить точность результатов исследования и привлечь к организационной работе основных людей, с кем

вы контактировали, – если их попросили прокомментировать отчёт ОГО, то вероятность того, что они его прочитают, намного больше! Это также относится и к фокус-группам, и к местному сообществу, которое они представляют, особенно в тех случаях, когда организация сосредотачивалась на изучении мнения меньшинств или обособленных групп. Очень часто результаты исследования остаются неизвестными таким группам. Это может обидеть их и привести к скептическому отношению к будущим исследованиям, если информанты не видят доказательств того, что их мнение было услышано.

Также очень важно спрогнозировать предположительное воздействие исследования, в том числе на меньшинства или специальные группы, причастные к отчёту. Результаты исследования могут носить спорный характер и тем самым разрушить отношения с главными действующими лицами или испортить репутацию организации. При опубликовании результатов работы исследователи сектора безопасности часто стоят перед выбором между объективностью и политической целесообразностью. ОГО всегда должны ориентироваться на максимальную объективность, потому что только такое исследование может стать высококачественным и эффективным на протяжении долгого времени. Исследование, которое явно является «проправительственным», заставит всех усомниться в независимости ОГО и может навредить её репутации в обществе. В равной степени, если в исследовании прослеживается предубеждение к правительству или отдельным действующим лицам сферы безопасности, оно может спровоцировать жёсткую реакцию, что в итоге приведет к долгосрочному разрушению отношений данной организации с правительством, поставит под угрозу осуществление других проектов и ограничит возможности в будущем оказывать влияние на лиц, ответственных за принятие решений. Даже тогда, когда организация твёрдо уверена, что её исследование проведено объективно, возможны случаи, когда мудрее будет, с политической точки зрения, тщательно продумать, каким образом преподнести данные исследования, чтобы уменьшить риск отторжения от себя главной аудитории. Это зависит и от самого отчёта, и от политической ситуации, в которой работает организация; акцент должен делаться на том, как представить отчёт и потом заниматься последствиями, а не на том, как переписать отчёт так, чтобы он соответствовал каким-то конкретным интересам.

Исследователи также должны знать, что существует риск того, что средства массовой информации, официальные лица или кто-то ещё могут использовать результаты исследований в своих собственных целях, при этом они могут их преднамеренно или случайно исказить или использовать неправильно. Отчёты по вопросам безопасности особенно подвержены такому неправильному использованию из-за того, что эти вопросы весьма секретны и политически непостоянны. Ещё раз подчеркнем, часто сложно предугадать, как те или иные лица будут реагировать, но исследователи должны разбираться в политической ситуации и пытаться обеспечить написание своей работы так, чтобы её идеи излагались чётко и однозначно. Это же положение полностью относится к составлению пояснительных записок, заключений и рекомендаций в рамках отчёта.

Заключение

Независимые исследовательские проекты, реализуемые ОГО, могут улучшить понимание обществом проблем сектора безопасности, предложить новые идеи, дать политические рекомендации и создать основу для действий, направленных на обеспечение демократического управления сектором безопасности.

Инструментарий и методология, представленные в данной главе, являются основными рекомендациями для ОГО, заинтересованных в реализации исследовательских проектов по проблемам сектора безопасности. ОГО могут улучшить свои возможности и увеличить доверие к себе, получая опыт при проведении различных типов исследований, опросов общественного мнения, структурного анализа или мониторинга. Как уже указывалось выше, самым эффективным способом улучшить свою компетенцию является изучение хорошо организованных НГО или ОГО, работающих над проблемами сектора безопасности.

В конечном счёте, влияние исследовательских проектов, реализуемых ОГО, на усиление общественного надзора над проведением реформы сектора безопасности зависит от степени доверия к ОГО, их профессионализма и способности эффективно привлекать к своей работе как правительство, так и широкие слои населения.

Что вы можете сделать как ОГО

Разработать стратегию исследования:

- ✓ собрать необходимую информацию;
- ✓ углубить своё понимание сектора безопасности;
- ✓ создать основу для проведения действий;
- ✓ разработать стратегию исследования по одному или нескольким типам (сбор информации, мониторинг, политический анализ, структурный анализ или мониторинг и оценка).

Провести исследование:

- ✓ провести кабинетное исследование;
- ✓ провести интервью с главными информантами;
- ✓ провести опросы общественного мнения (в ходе социологических кампаний);
- ✓ организовать обсуждение в фокус-группе.

Обеспечить объективность:

- ✓ рассмотреть вопрос об использовании исследователей со стороны;
- ✓ использовать общепринятые формы и методы;
- ✓ чётко изложить методику исследования;
- ✓ обеспечить внешнее рецензирование результатов исследования.

Предоставить результаты исследования заинтересованным сторонам и широкой общественности:

- ✓ планируйте стратегию распространения на этапе разработки исследования;
- ✓ обеспечьте наличие достаточных ресурсов (деньги, персонал, время, контакты и т.п.);
- ✓ обеспечьте информирование о конечном отчёте тех, с кем встречались во время проведения исследования;
- ✓ прогнозируйте возможное воздействие вашего исследования.

4

АЛЕХАНДРА ПЕРО

Повышение информированности и создание организационных сетей

4

Александра Перо

Повышение информированности и создание организационных сетей

Целью повышения информированности является изменение общественного сознания и формирование интереса к проблеме через предоставление информации о характере этой проблемы и способах ее решения. Повышение информированности способствует координации возможностей общественного мнения и тем самым влияет на политическую волю тех, кто является ответственными за принятие решений в данной сфере. Повышение информированности – основной компонент информационно-пропагандистской стратегии гражданского общества. При этом оно отличается от пропаганды тем, что направлено не на политических деятелей, а на целевые или определенные социальные группы. В действительности, оказывается, что эти два понятия тесно связаны между собой, так как в итоге имеют общую цель – способствовать организации политической поддержки, направленной на оказание влияния на принятия решений.

В данной главе излагается, как организации гражданского общества могут работать над улучшением информированности общества и средств массовой информации в вопросах усиления демократического управления и обеспечения прозрачности сектора безопасности. В ней описаны некоторые способы и методы, используемые ОГО, а также приведены примеры удачного опыта. Особо подчеркивается важность привлечения всех групп общества, включая женщин, молодежь или другие обособленные группы.

Разработка стратегии повышения информированности: ключевые компоненты

Постановка проблемы

Успешное повышение информированности (в сфере местных, общенациональных или международных проблем) базируется на серьезных исследованиях, основанных на экспертной оценке и знании местных особенностей. В равной степени неизменным условием успешности кампании по

повышению осведомленности населения является сосредоточенность на целях и обмене основными сообщениями.

Блок 4.1. Начало работы

Еще до начала кампании по повышению информированности сотрудники ОГО должны точно понимать, чего хотят достичь (цель) и как намереваются это делать (стратегия). Необходимо определиться с постановкой проблемы и целевой аудиторией.

При планировании следует задать себе четыре основных вопроса:

Зачем? О проблеме, которой будет заниматься ОГО.

Что? О выбранной цели (постановка целей).

Кто? О целевой аудитории и других участниках (сторонники, оппоненты, нейтральная аудитория, которая может стать либо сторонником, либо оппонентом).

Как? О стратегии, которую предполагается использовать.

Источник: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ),
Organising Civil Society Campaigns For Small Arms Action: A Manual for NGOs, 2005.

Электронный ресурс: <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-decosac-NGOManual-2005.pdf>

Методы

Политический контекст и существующие формы ОГО определяют подход к проблеме и выбор методов, используемых в процессе повышения информированности. Они могут варьироваться от таких прямых действий, как организация массовых мероприятий (например: уличные демонстрации, марши, пикетирования, уличные представления, организация стендов и выставок) до работы со средствами массовой информации, рекламы и государственной системой образования. Выбор удачной стратегии гарантирует то, что различные мероприятия и методы проведения агитации в итоге будут взаимодополнять и усиливать друг друга. Целесообразно еще до начала развертывания стратегии, по возможности, проверить действенность предполагаемых методов на небольших целевых группах.

Совместные действия и налаживание связей

Установление партнерских отношений между ОГО и создание коалиций север/юг, юг/юг или восток/восток могут усилить кампанию по повышению информированности, способствовать ее проведению. Международным неправительственным организациям (НПО) выгодно сотрудничать с мощными общенациональными или местными ОГО: например, организация «Наблюдение за правами человека» (Human Rights Watch) устанавливает близкие партнерские отношения с организациями по вопросам защиты прав человека на юге. Международные НПО активно сотрудничают с такими партнерами при сборе свидетельств о превышении полномочий, при разработке стратегий изменений и с целью обеспечения того, чтобы местные интересы были услышаны международным сообществом, а само сообщество действовало с учетом этих интересов. В свою очередь, посредством такого парт-

нерства общенациональные и местные ОГО увеличивают свое влияние на государственном уровне. Способы построения союзов на международном уровне изложены в главе 13 этой книги.

Блок 4.2. Советы по построению коалиций и сообществ

1. Определитесь с краткосрочными и долгосрочными целями, убедитесь, что они согласованы между партнерами. Особенно важно внутри коалиции убедиться, что поставленные цели обоснованы, вполне реалистичны и достижимы. Учитывайте уровень возможностей, интересов и опыт каждого из участников коалиции.
2. Планируйте события, которые направлены на сближение членов коалиции; например, просмотр соответствующего видео, проведение встреч с государственными должностными лицами или заседаний с выдвижением предложений представителями общественности о подписании петиций.
3. Не избегайте обсуждения сложных вопросов и возможных трудностей – вносите их в повестку дня и обсуждайте.
4. Имейте в виду, что качество обсуждения, согласования целей, планирования отразится на конечном результате. Поэтому посвятите этому некоторое время и приложите усилия к проведению подготовительной и собственно основной работы.
5. Обеспечьте, чтобы все члены коалиции были осведомлены о ходе работ или изменении политики. Это обеспечит хорошие взаимоотношения в будущем. Продумайте, как вы будете общаться: периодически рассылайте всем членам коалиции информационные бюллетени, создайте список электронных адресов, проводите периодические собрания и т.п.

Источник: <http://www.icbl.org/resources/campaignkit/campaign.html>

Кампании по повышению информированности оказываются более успешными и приобретают наибольший политический вес, если представляют большие группы людей. Более того, кампании могут привлечь больше заинтересованных граждан, если они охватывают широкий круг различных групп и изыскивают большее количество денежных средств, привлекают внимание СМИ и подходят к проблемному вопросу всеобъемлюще¹.

Блок 4.3. Международная кампания по запрету противопехотных мин

Международная кампания по запрету противопехотных мин представляет собой коалицию НГО, целью которой является запрет производства и использования противопехотных мин. Она была организована в 1992 году, когда шесть НГО, имеющих сходные интересы – «Наблюдение за правами человека» (Human Rights Watch), Международная медицинская корпорация (Medico International), Международная организация инвалидов (Handicap International), «Врачи за соблюдение прав человек» (Physicians for Human Rights), Американский фонд ветеранов войны во Вьетнаме (Vietnam Veterans of America Foundation) и Консультативная группа по разминированию (Mines Advisory Group), – приняли решение о сотрудничестве во имя достижения общей цели.

Далее кампания расширилась и превратилась в сообщество организаций, насчитывающее 1400 НГО из девяноста стран, включая женские, детские, ветеранские, религиозные группы, группы по защите окружающей среды и прав человека, по контролю над вооружением, миротворческие организации и орга-

¹ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Organising Civil Society Campaigns For Small Arms Action: A Manual for NGOs – 2005. Электронный ресурс: <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-decosac-NGOManual-2005.pdf>.

низации по проблемам развития. Они работают на местном, государственном и международном уровнях, добиваясь полного уничтожения противопехотных мин. Наибольшего успеха сообщество НГО добилось в 1999 году, когда Организацией Объединенных Наций был ратифицирован Договор о запрете противопехотных мин, которым вводился запрет на производство и использование противопехотных мин.

Международная кампания по запрету противопехотных мин в 1997 году была награждена Нобелевской премией мира.

Источник: <http://www.icbl.org>

Партнерство также способствует обмену опытом и знаниями между ОГО по целому ряду вопросов. Мощные и хорошо организованные сети гражданских обществ являются механизмами, обеспечивающими донесение тех или иных посланий до широкого круга электората по всему региону или по всей стране. Для эффективного использования сети организаций очень важно разработать четкую стратегию, которая позволит выйти на самую разнородную аудиторию. Например, сербское молодежное движение «Отпор» поделилось своим опытом и знаниями стратегий по повышению информированности с молодежными движениями Грузии в 2003 году. В 2004 году члены украинского оппозиционного молодежного движения ездили в Сербию для прохождения обучения организационным и переговорным приемам и техникам, применяемым при осуществлении наблюдения над проведением выборов, результаты которых, как предполагалось, могли быть сфальсифицированы².

Блок 4.4.Советы гражданским сообществам по налаживанию взаимодействия

Сети гражданских обществ должны максимально четко понимать, кто они, что определяет членство в сообществе и что ожидается от его членов.

Сети гражданских обществ должны серьезно продумывать, что именно они могут сделать для повышения эффективности и результативности своей работы, путем ознакомления с исследованиями по данному вопросу и определения того, какие именно структуры наилучшим образом работают на ту или иную цель.

Сети гражданских обществ должны щепетильно подходить к вопросам полномочий, лидерства, представительства, открытости для всех и подотчетности как внутри самого сообщества, так и с партнерами вне него.

Функции сетей гражданских обществ не должны ограничиваться только обменом информацией, а должны быть направлены на действия и инициативы, ведущие к переменам.

Источник: Европейский центр по предотвращению конфликтов, доклад на конференции «От реакции до предотвращения: Налаживание партнерства гражданского общества во имя борьбы за мир и предотвращения насильственных конфликтов». Рабочая группа по сетям гражданских обществ; Глобальное партнерство во имя предотвращения вооруженных конфликтов, Европейская Комиссия по проблемам преступности, Утрехт, 2005. – С. 43

Форумы ОГО – это то место, где ОГО могут выйти на контакт с широким кругом возможных партнеров и укрепить свое положение. На таких мероприятиях ОГО включаются в общественные дебаты, доносят до общественности свое мнение, сотрудничают с другими организациями, проводят агитацию.

² Jovanovic, Milja, *Rage Against the Regime: The Otpor Movement in Serbia* // Van Tongeren, P. Brenk, M; Hellema, M. and J. Verhoeven (eds) / *People Building Peace II: Successful Stories of Civil Society*. – Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005.

Всемирный социальный форум (ВСФ), существующий вот уже восемь лет, является одним из таких мероприятий³. За несколько последних лет большой вес приобрели многочисленные региональные, национальные, локальные или тематические социальные форумы; например, такие как Европейский социальный форум, Панамазонский социальный форум, Социальный форум США и Социальный форум по проблемам изменения климата. Локальные и тематические форумы являются площадкой для проведения дискуссий по особенно острым для местных сообществ или для целых стран проблемам. Например, Всемирный социальный тематический форум по проблемам демократии, правам человека, военным действиям, контрабанде наркотиков, который проводился в колумбийском городе Картахена де Индиас в июне 2003 года, был посвящен проблеме контрабанды наркотиков. Колумбия была намеренно выбрана местом проведения форума не только потому, что является центром данной проблемы, но и с той целью, чтобы дать возможность открыть дискуссию по вопросам, запретным и опасным для обсуждения в Колумбии⁴.

Мониторинг и оценка

Стратегии улучшения информированности также необходимо контролировать и подвергать критической оценке. Такие проверки должны проводиться с целью определения, насколько кампания продвигается вперед. Через проведение мониторинга дается оценка по следующим вопросам: 1) проводится ли деятельность в соответствии с планом; 2) расходуется ли бюджет в соответствии с планом; 3) происходит ли продвижение к намеченным целям и 4) какие изменения необходимо внести для обеспечения успешного результата. Такие элементы стратегии улучшения информированности, как ее инструментарий, можно контролировать и оценивать путем создания фокус-групп из целевых групп населения и дальнейшего изучения их ответов.

Ценность проведения оценки заключается и в том, что она помогает определить, решены ли поставленные задачи, а также дает возможность обучаться уже во время проведения кампании. Результаты оценивания служат цели информирования о будущих планах и о подобных инициативах. Детальное оценивание может также включать в себя сбор количественной информации, получаемой через проведение опросов, что позволяет определить влияние проводимой кампании на целевую группу.

Инструментарий

Инструментарием повышения информированности являются материалы, которые специально составляются и группируются для проведения кампании по улучшению осведомленности на местном, государственном или межгосударственном уровне. Инструментарий определяет целевую аудиторию: средства массовой информации, специалистов по информационному взаимодействию, пар-

3 ВСФ появился вследствие возникновения международного движения гражданского общества, призывающего к социально ориентированным альтернативам развития. Он привлекает тысячи гражданских активистов с самыми разнообразными программами действий, которые могут представлять профсоюзы, НГО, женские организации, движения безземельных, организации коренного населения, группы меньшинств и миротворческие движения. Эти организации сближает общая платформа «Другой мир возможен», и они позиционируют себя как противовес Всемирному экономическому форуму в Давосе (Швейцария). Как считают эксперты гражданского общества, ВСФ сыграл большую роль в распространении разнообразных идей – от антикапиталистического движения до основных направлений глобальной политики. Подробнее см.: Glasius, M, M. Kaldor and H. Anheier (eds), *Global Civil Society 2005/6*. – London: Sage, 2006. – P.234.

4 Glasius, M, M. Kaldor and H. Anheier (eds), *Global Civil Society 2005/6*. – London: Sage, 2006. – P.204.

ламентариев или широкие слои общественности. Материалы могут быть представлены как в вербальной, так и в аудиовизуальной форме, а по видам варьироваться от публикаций, информационных бюллетеней или плакатов до наклеек, листовок, продукции с логотипом, футболок, нарукавных повязок, браслетов или флагов.

Блок 4.5. Сербское движение «Отпор»

В 1998 году возникло студенческое массовое движение «Отпор», целями которого были мобилизация сербского населения в борьбе с культурой страха и смещение Президента Слободана Милошевича. В «Отпоре» не было руководства, а целевой группой была молодежь. Кампания началась с того, что на стенах улиц и на фасадах домов Белграда краской из баллончиков рисовали сжатый кулак. Изображение сжатого кулака вызвало любопытство среди населения и стало символом возникновения гражданского движения неповиновения существующему режиму.

В августе 2000 года, как только Милошевич объявил досрочные выборы, «Отпор» начал кампанию “Gotov je!”, что означало «он готов», «с ним покончено». В это время «Отпор» произвел более шестидесяти тонн различных материалов для проведения кампании, включая футболки, плакаты, брошюры, флаеры и, самое главное, стикеры. По словам Милии Йованович, активистки движения «Отпор», черно-белые стикеры, на которых печатными буквами объявлялось «С ним покончено!», возможно, были самой главной частью кампании. Стикеры были везде, начиная от плакатов собственной агитационной кампании Милошевича, до дорожных знаков, мусорных баков, машин и витрин магазинов. 24 сентября 2000 года Милошевич не был переизбран. Движение «Отпор» внесло свою лепту в свержение авторитарного режима.

Источник: Jovanovic, Milja, *Rage Against the Regime: The Otpor Movement in Serbia* // Van Tongeren, P, M. Brenk, M. Hellema and J. Verhoeven (eds) / *People Building Peace II Successful Stories of Civil Society*. – Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005

Аудиовизуальные материалы

Такие аудиовизуальные материалы, как видеофильмы и документальные фильмы, стали эффективным способом привлечения внимания общества и акцентирования необходимости перемен. Документальный фильм, созданный НГО «WITNESS», *«Операция «Хорошая девочка»: Изнасилование как средство ведения войны в Сьерра-Леоне»* рассказывает о разрушительном влиянии десятилетней гражданской войны на молодых женщин Сьерра-Леоне, которые были выкрадены, изнасилованы и угнаны в рабство различными группами повстанцев. В фильме также рассказана история молодого человека, который тоже был выкраден и принудительно стал киллером. *«Операция «Хорошая девочка»* – это пример силы воздействия кино и персональных свидетельских показаний.

Этот фильм помог поднять вопрос о сексуальном насилии в Сьерра-Леоне в переходный послевоенный период. ОГО использовали этот фильм в качестве пропагандистского материала и тем самым смогли обратиться к международному сообществу и к Комиссии правды и примирения с требованием о расследовании проблем сексуального насилия. Фильм *«Операция «Хорошая девочка»* также породил среди организаций здравоохранения и социальных служб дискуссию о психосоциальных последствиях войны. Он использовался в образовательных и пропагандистских целях в Африке, Европе и Соединенных Штатах Америки⁵.

⁵ Источник: Gregory, Sam, *Operation Fine Girl Exposes Sexual Violence: WITNESS in Sierra Leone* // Van Tongeren, P, M. Brenk, M. Hellema and J. Verhoeven (eds) / *People Building Peace II: Successful Stories of Civil Society*. – Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005.

Радио

Радио – очень мощный инструмент распространения информации и повышения осведомленности особенно в бедных или сельских районах, а также среди иммигрантов или групп меньшинств, которые недостаточно хорошо покрываются ведущими радиовещательными компаниями. Местные радиовещательные службы служат интересам и нуждам конкретных районов, они могут передавать в эфир новости, проигнорированные самыми главными и более мощными радиоккомпаниями. Во многих случаях местное радио может сыграть свою роль в организации участия общественности и в предоставлении слова бедным слоям населения или обособленным социальными группам. Общественные радиостанции существуют во всем мире, хотя при этом многим из них не хватает государственного признания и правового регулирования своей деятельности, они часто находятся под угрозой закрытия. При этом на местном уровне общественное радио является очень важным средством повышения информированности населения и организации общественности для участия в каких-либо действиях. Оно также оказалось очень эффективным в деле организации диалога и примирения в конфликтных или постконфликтных ситуациях.

Радио «Иджамбо», учрежденное в 1995 году ОГО «Поиск общей основы» («Search for Common Ground») в разгар этнического и политического конфликта в Бурунди, создает программы, целью которых является ускорение мирного процесса; в этих программах стимулируется проведение споров и дебатов по важным вопросам, а также поддерживается установление отношений между Бурунди и всем миром. Радио вещает на семи радиостанциях в Бурунди, Танзании и Демократической Республике Конго⁶.

Поддержку общественным радиостанциям оказывают также международные неправительственные организации, такие как Всемирная ассоциация общественных радиовещателей (AMARC), которая работает с общественными радиовещателями по всему миру. Ее цель – оказание поддержки и способствование развитию общественного радио.

Латиноамериканский региональный офис «Interpress Service» в феврале 2008 года открыл новую радиослужбу на языках аймара, кечуа и на двух языках народа майя, сотрудничая с общественной радиосетью AMARC-Pulsar⁷ в рамках своего латиноамериканского проекта. Радиопередачи являются частью специальной программы, работающей для коренных народов Латинской Америки. Главный акцент в программе делается на вопросах земли и сельской местности; она поддерживается Международным фондом развития сельского хозяйства (IFAD)⁸.

Блок 4.6. Радиоголоса без границ

«Радиоголоса без границ» (Radio Voices Without Frontiers – RVSF) 2008 – это международная радиовещательная кампания сети AMARC, которая проводится в сотрудничестве с общественными радиостанциями по всему миру. Одной из задач этой кампании является предоставление доступа к средствам мас-

6 Электронный ресурс: http://www.sfcg.org/programmes/burundi/burundi_studio.html.

7 «Пульсар», проект AMARC, транслирует новости и информацию электронными средствами по всей Латинской Америке и Карибскому бассейну с 1995 года.

8 Источник: <http://www.ips.org>.

совой информации меньшинствам или обездоленным слоям населения. RVSF занимается проблемами расизма, дискриминации, гендерными проблемами. Передачи осуществляются на разных языках на пяти континентах через интернет или спутниковые радиостанции.

В 1966 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций объявила 21 марта Международным днем борьбы за ликвидацию всех форм расовой дискриминации. RVSF 2008 является однодневным мероприятием, которое проводится посредством сети AMARC для того, чтобы привлечь внимание общественных радиостанций к проблемам терпимости, обеспечения равенства прав и уважения этнокультурных различий. Целью мероприятия является привлечение внимания общественности к проблемам расизма с точки зрения гражданского общества на всех уровнях – местном, региональном или всемирном.

Источник: <http://rvsf.amarc.org>

Интернет

Все в большей и большей мере интернет становится мощной платформой, обеспечивающей охват, сбор, распространение информации, обмен ею; он применяется при проведении различных мероприятий и привлечении финансирования. Использование он-лайн форумов и обращений, интерактивных веб-сайтов, списков рассылки, дискуссионных групп с проведением переписки по электронной почте значительно увеличило возможности обычных граждан быть более политически активными и напрямую выходить на контакт со своими парламентскими представителями. Интернет также сблизил людей в совместной работе, несмотря на государственные границы, увеличил возможности создания сетей и коалиций как среди ОГО, так и среди широких слоев общественности.

Такие электронные почтовые группы, как UnitedforPeaceandJustice.org и Moveon.org, в Соединенных Штатах Америки открыли возможности мобилизации сотен тысяч людей и вывели их на улицы Нью-Йорка 15 февраля 2003 года для участия во всеобщем протесте против войны в Ираке.

Средства беспроводной связи

Использование мобильных телефонов и текстовых сообщений стало важным инструментом распространения информации и политической мобилизации. Беспроводные средства связи значительно превосходят по возможностям привычные каналы и источники информации. Они, например, позволяют быть на связи в любом месте и в любое время. При этом информация поступает от надежного и известного источника: от друга, коллеги или члена семьи; тем самым доверие к получаемой информации повышается. Сила такой информации заключается в ее доступности и актуальности.

Беспроводные средства связи могут стать эффективным средством для тех обществ, где деятельность организаций находится под запретом, а сведения, предоставляемые средствами массовой информации, находятся под надзором государства. Все в большей степени проявляется тенденция к выражению пользователями беспроводной связи неудовлетворенности и организации протестов, оказывающих влияние на существующие властные структуры и формальную политику.

Блок 4.7. Косовская инициатива по контролю над стрелковым оружием

Будучи частью кампании, которая выражала общественный протест против насилия с применением огнестрельного оружия, Косовская инициатива по контролю над стрелковым оружием (KOSSAC) и Косовская комиссия по стрелковому оружию и легкому вооружению разработали стратегию бренда и логотип: «Безопасность имеет значение!» («Safety Matters!»), который использовался на различных этапах кампании.

Кампания охватывала различные средства массовой информации (печатные издания, телевидение, радио) и привлекла целый ряд государственных организаций, НГО, выступавших против насилия с применением огнестрельного оружия, министров образования и внутренних дел (занимающихся проблемой «Безопасные школы») и широкую общественность, которую призывали сообщать полиции об инцидентах, связанных с применением огнестрельного оружия. Благодаря партнерству с Пост Телефон Косово (Post Telephone Kosovo – ПТК), при проведении кампании было разослано 540 000 коротких сообщений (sms) по мобильным телефонным сетям всем пользователям, в сообщениях был логотип и девиз: «Косово выступает против насилия с применением огнестрельного оружия, потому что безопасность имеет значение!».

Источник: Программа развития ООН, Косовская инициатива по контролю над стрелковым оружием (KOSSAC).

Электронный ресурс: <http://www.ks.undp.org/?cid>

В январе 2001 года на Филиппинах тысячи граждан, собранные посредством текстовых сообщений, приняли участие в массовых демонстрациях, требовавших смены главы государства Джозефа Эстрады. Будучи реакцией на политическую ситуацию, сложившуюся в то время, движение, известное как «Народовластие II» («People Power II»), продлилось четыре дня. Компания «Интеллектуальные коммуникации» («Smart Communications») передала 70 миллионов текстовых сообщений, а «Globe Telecom» смогла обработать 45 миллионов сообщений, тогда как в обычный день количество текстовых сообщений бывает в среднем 24,7 миллиона⁹. В дополнение к Интернету и радио беспроводные средства связи стали главным элементом организации протестов, которые привели к отставке президента.

Искусство

Искусство всегда было мощнейшим способом влияния на общественное сознание. Оригинальный и творческий подход к процессу повышения осведомленности, присущий деятелям искусства, обладает силой воздействия никак не меньшей, чем привычные методы влияния. Начиная от сведений о противопехотных минах на местном уровне и заканчивая вопросами международного уровня, работа художников может стать способом напомнить людям об основных проблемах безопасности человечества.

9 Glasius M, Kaldor M., Anheier H. (eds). *Global Civil Society 2005/6*. – London: SAGE, 2006. – P. 268.

Блок 4.8. Виолончелист из Сараево

Весной 1992 года в центре столицы Боснии Сараево в очереди за хлебом взорвалось несколько снарядов. Погибло 22 человека, более сотни было ранено. На следующий день в четыре часа пополудни Ведран Смайлович, виолончелист, появился на месте взрывов в торжественном вечернем костюме, как будто для представления, и начал играть Адажио Альбини, которое, по его мнению, является самой печальной из всех известных ему музыкальных произведений.

Ежедневно в течение следующих 21 дней Смайлович возвращался на это самое место и играл в знак траура по 22 погибшим при бомбардировке. Виолончелист из Сараево, как его называли, стал символом сопротивления Боснии и стойкости человеческого духа. Он продолжал играть на кладбищах, руинах и местах бомбежек до декабря 1993 года. Его история просочилась в прессу, и музыканты по всему миру воздавали ему почести на фестивалях и концертах.

Источник: http://www.lifepositive.com/Mind/Positive_Chronicles/The_cellist_of_Sarajevo.asp

Работа со средствами массовой информации

Обычно люди получают большую часть новой информации из средств массовой информации. СМИ являются мощным средством формирования общественного мнения о государственной политике. СМИ разоблачают зло и несправедливость, озвучивают нужды и чаяния народа, призывают к изменениям. ОГО сотрудничают со средствами массовой информации для передачи своих сообщений и с целью получения поддержки в деле повышения осведомленности по вопросам, заслуживающим внимания общественности.

Например, в Бангладеш средства массовой информации сыграли ключевую роль в раскрытии проблем развития. Печатные СМИ в середине 1990-х годов впервые подняли вопрос о загрязнении мышьяком питьевой воды в Бангладеш. Освещение событий в прессе привлекло внимание к данному вопросу как собственного правительства, так и международного сообщества и привело к принятию новых политических решений¹⁰. В 2003 году Всемирная служба БиБиСи в течение двух недель реализовывала специальную программу борьбы с ВИЧ/СПИДом, которая включала информационные сообщения, откровенные интервью с некоторыми мировыми лидерами или знаменитостями, показ документальных фильмов и проведение онлайн трансляций в ознаменование Всемирного дня борьбы со СПИДом.

Привлечение внимания СМИ является очень важным моментом: активисты по борьбе со СПИДом и такие ОГО, как «Медицинская помощь малоимущим» («Treatment Action Campaign» – ТАС) в Южной Африке очень активно убеждают СМИ в необходимости освещать интересующие их вопросы; например ТАС почти каждый день проводит пресс-конференции для того, чтобы информировать эти СМИ о случаях дискриминации. Как сообщают журналисты Южноафриканской вещательной корпорации (South African Broadcasting Corporation – SABC), ОГО задают программу обсуждения для СМИ Южной Африки и убеждают репортеров в необходимости обращаться именно к тем проблемам, с которыми они борются – например, доступность антиретровирусных препаратов или необ-

¹⁰ Biswas, Masudul K. Developmental Issues in News Media: NGO-Media Interaction in Bangladesh // The International Journal of Not-for-Profit Law. – 2007. – Vol. 9. – Is. 3.

ходимость выработать соответствующую государственную политику по проблемам ВИЧ/СПИД¹¹. Отношения со средствами массовой информации были крайне необходимыми для ТАС тогда, когда компании-организаторы подали в суд на правительство, чтобы оно бесплатно обеспечивало невирапином ВИЧ-позитивных беременных женщин. ТАС постоянно информировали СМИ о преимуществах невирапина, предоставляли статистику, давали возможность провести интервью с ВИЧ-позитивными беременными женщинами.

В Монголии ОГО «Globe International», провела медийную кампанию посвященную демократии, успешному управлению и гражданскому обществу. Целью кампании было повышение общественной осведомленности, стимулирование более активного участия граждан в обсуждении проблем управления, а также развитие культуры и практики гражданского журнализма в Монголии. В течение пяти месяцев в эфир выходили теле- и радиопрограммы о проблемах гражданского общества, участии граждан в управлении, что завершилось проведением Форума гражданского общества в Монголии в сентябре 2003 года.

Сотрудничество со средствами массовой информации по вопросам проведения реформ сектора безопасности – это нелегкое дело, потому что данный вопрос весьма сложен и его нелегко разбить на простые послания или образы. Прошлый опыт НГО показывает, тем не менее, что находчивость и хорошо налаженные контакты могут позволить творчески и эффективно заинтересовать СМИ.

Блок 4.9. Телевидение

14 сентября 2003 года бразильская НГО под руководством «Вива Рио» организовала проведение марша в курортном городе Копакабана Бич с целью повысить информированность общества о проблемах использования огнестрельного оружия и выступить в поддержку нового законодательства об ужесточении контроля над ним. Использование необычного источника помогло привлечь большое количество участников: этим источником стало «ТВ Глобо» – наиболее влиятельная сеть, имеющая самую большую зрительскую аудиторию в стране. В одном из самых популярных вечерних сериалов «Mulheres Apaixonadas» («Женщины в любви») тема вооруженного насилия вышла на первый план, когда один из его главных героев был «убит» шальной пулей во время перестрелки между полицией и преступником. Этот сюжет имел большое воздействие на жителей Рио-де-Жанейро, где примерно каждые шесть дней один человек гибнет от шальной пули.

В течение недели перед проведением марша многие действующие лица этого сериала сообщали, что они будут участвовать в марше, и, действительно, участвовали, чем привлекли к этому событию большое количество своих поклонников. И несмотря на проливной дождь, около 50 000 человек приняли участие в марше «Бразилия без оружия», прошедшего в Копакабана Бич. Марш был показан в одной из серий мыльной оперы. Таким образом, вымысел встретился с реальностью, а обсуждение вопроса распространения оружия вышло на общенациональный уровень, выведя массы народа на улицы в поддержку благого дела.

Источник: Пресс-релиз Viva Rio.

Электронный ресурс: http://www.iansa.org/media/viva_rio_march_release.doc

11 Malan, Mia. Media-NGO Partnerships Through a Different Lens // AIDSLink. – 2004. – Issue 86.

Разработка стратегии сотрудничества со СМИ

Эффективная стратегия сотрудничества со СМИ включает в себя несколько главных элементов (которые в контексте прямой пропаганды будут также обсуждаться в следующей главе). Исходя из опыта Международной кампании по запрету противопехотных мин, изложим несколько самых важных моментов разработки эффективной кампании¹²:

- ваши сообщения должны быть короткими и простыми;
- используйте обычные слова и образы;
- первыми пунктами должны быть наиболее важные;
- очеловечивайте проблемные вопросы, придавайте им местную специфику – описывайте реальные жизненные истории;
- подчеркивайте положительные стороны того, что вы пропагандируете;
- опирайтесь на те ценности, которые приемлемы в данной конкретной культуре;
- обратите внимание на индивидуальные различия в рамках данной культуры;
- апробируйте ваши сообщения на разных людях, чтобы убедиться, что они понятны;
- практикуйте повторные презентации сообщений, как для усиления их воздействия, так и повышения вашего мастерства их презентации;
- предоставляйте дополнительную сопутствующую информацию, не вдаваясь в сложные статистические данные;
- ваше сообщение всегда должно склонять к определенным действиям.

Риск для журналистов

Кампании по повышению информированности по вопросам управления сектором безопасности иногда касаются проблем, которые могут угрожать положению правящих политических кругов. Журналисты, выступающие по таким спорным вопросам, разоблачающие те или иные проступки или злоупотребление властью, могут тем самым подвергнуть себя опасности. Призыв к международному сообществу или сотрудничеству с ОГО, занимающимися проблемами свободы слова, иногда могут предоставить необходимую поддержку и обеспечить защиту. Более подробные рекомендации того, как необходимо работать в атмосфере запретов, можно найти в главе 14 данной книги. Основные вызовы безопасности и подходы к составлению стратегии положительных перемен также были описаны Институтом по освещению проблем войны и мира (Institute for War and Peace Reporting)¹³.

¹² См.: <http://www.icbl.org>.

¹³ См.: Bickler, Borden et al, Reporting for Change: A Handbook for Local Journalists // Crisis Area. – London IWPR, 2004. Электронный ресурс: http://www.iwpr.net/index.php?apc_state=henpar&s=o&o=special_index1.html#top. См. главу 14 о вопросах журналистской безопасности: http://iwpr.net/docs/pdf/14_iwpr_training_manual.pdf.

Блок 4.10. Права журналистов и свобода прессы

Комитет по защите журналистов (КЗЖ) – это ОГО, целью которой является отслеживание случаев злоупотреблений по отношению к прессе, а также поддержка свободы прессы во всем мире. Организация поддерживает и защищает право журналистов исполнять свои профессиональные обязанности без страха физической расправы или юридического преследования. КЗЖ занимается выяснением фактов и обстоятельств; при помощи пяти местных координаторов документирует и проверяет случаи нападков на прессу; способствует освобождению журналистов из тюрем; заявляет свой протест тем, кто несет ответственность за нарушения свободы прессы; а также предоставляет сведения о нарушениях свободы прессы Международной ассоциации по вопросам свободы слова (International Freedom of Expression Exchange – IFEX), которая является всемирной сетью электронной почты. В случае острой необходимости через свои контакты на местном или международном уровне КЗЖ вмешивается, если местные или иностранные корреспонденты оказываются в проблемной ситуации. О случаях нарушения свободы слова КЗЖ готов немедленно уведомлять новостные организации, официальные правительственные лица, организации по защите прав человека.

Источник: <http://www.cpj.org>

Обособленные и обездоленные группы населения

Такие обособленные группы, как этнические или религиозные меньшинства, коренное или племенное население, низшие касты, очень часто в наибольшей степени страдают от практики непрозрачности сектора безопасности. Будучи под особым вниманием у полиции из-за своей этнической или расовой принадлежности, религиозных верований, они очень часто становятся жертвами проявлений систематического расизма; основные права человека в отношении них не соблюдаются, этим группам не хватает политической поддержки для обеспечения защиты от тех или иных злоупотреблений.

Дискриминация в отношении этих групп усугубляется, что делает их еще более уязвимыми и подверженными различным злоупотреблениям со стороны должностных лиц сферы безопасности и систематическим нарушениям общечеловеческих и гражданских прав. В Таиланде, например, почти треть коренного населения горных районов по-прежнему не имеет гражданства¹⁴. В 1962 году курды сирийского происхождения были лишены гражданства. Они также лишены многих прав, таких как право голосовать, право иметь собственность, право вступать в законный брак, право свободного перемещения, а также право законно покинуть свою страну или возвращаться в нее. И они сами, и их потомки носят ламинированные оранжевые идентификационные карты, которые подтверждают отсутствие у них гражданства¹⁵. Жители болотистой местности Ирака пострадали от осушения своих земель, которое проводилось по инициативе правительства; это осушение было наказанием за их восстание против режима Саддама Хусейна после войны в Персидском заливе

¹⁴ Международная рабочая группа по делам коренных народов (IWGIA). *Коренной мир 2004*. – Копенгаген: IWGIA, 2004. – С.252.

¹⁵ Организация «Наблюдение за соблюдением прав человека», Сирия: Подавленные курды // Организация «Наблюдение за соблюдением прав человека». – 1996. – Т.8, №4(Е). Электронный ресурс: <http://www.hrw.org/reports/1996/syria.htm>. Зоэф Катерин. После десятилетий, проведенных без гражданских прав: Сирийские курды скоро могут быть признаны // Нью-Йорк Таймс. – 28.04. 2005. Электронный ресурс: http://www.nytimes.com/2005/04/28/international/middleeast/28syria.html?_r.

1991 года¹⁶. При работе с такими группами приходится сталкиваться с глубоко укоренившимся расизмом и определенными социальными нормами.

При проведении кампании по повышению информированности о тех или иных вопросах, имеющих отношение к сектору безопасности, необходимо учитывать интересы и положение обособленных и обездоленных групп населения. Рекомендуется также ОГО привлекать эти группы к разработке и реализации стратегии и мероприятий этих организаций.

В последние годы такие обособленные и обездоленные группы, как меньшинства, аборигены, племенные народы или далиты (в индийской системе каст – каста «неприкасаемых»), продемонстрировали поразительные попытки мобилизоваться и увеличить свое политическое влияние. По всему миру теперь существует большое количество организаций таких обособленных групп, их сетей или зонтичных организаций. Индийские далиты стали намного более организованными, такие меньшинства, как курды, учредили свои собственные политические партии. Влиятельные группы геев и лесбиянок развили значительные сети в рамках западных демократий. Большинство задействованы в пропаганде прав человека и в решении проблем развития. Повышение информированности о случаях дискриминации со стороны сектора безопасности остается главным приоритетом деятельности таких групп. Их достижения часто ведут к структурным улучшениям, которые приносят пользу не только самим этим обособленным группам, но и обществу в целом.

Блок 4.11. Расизм и халатность в деятельности полиции: жертвы решительно требуют реформы полицейской системы

Жертвы преступлений или члены их семей придают конкретики проблеме халатности, допускаемой со стороны полиции; они становятся важным катализатором в формировании общественного мнения. То внимание СМИ, которое было обращено к долгим страданиям одной английской семьи, заставило, в конце концов, принять политические решения о необходимости перемен, направленных на искоренение расовой дискриминации в рамках полицейской системы.

Стивен Лоуренс был молодым чернокожим человеком, которого убили во время неспровоцированного расистского столкновения в 1993 году. В течение долгих лет Столичная полиция Лондона уделяла очень мало внимания этому убийству, при этом предоставляя очень мало или не предоставляя вообще никакой информации о ходе расследования родителям, оплакивавшим своего сына. Объясняя такое обхождение с ними со стороны полиции, миссис Лоуренс сказала: «Мне ясно, что полиция приступала к расследованию с мыслью о том, что семья чернокожих жертв – сами преступники, которым нельзя доверять».

Однако их семья продолжала добиваться своего в течение долгих лет. Они подавали жалобы в Полицейское бюро жалоб о том, что первоначальное полицейское расследование проводилось непрофессионально, а потом дело было передано в Министерство внутренних дел. В результате специального расследования, проведенного в 1999 году, был принят целый ряд рекомендаций, направленных на повышение ответственности и подотчетности полиции и службы уголовного преследования. Полиция публично принесла извинения родителям Стивена и признала, что следствие проводилось неправильно. Многие гражданские наблюдательные структуры в Великобритании обязаны своим появлением именно данному делу и последовавшим за ним рекомендациям.

Источник: Майя Дарувала и Клэр Дуб (редакторы), Подотчетность полиции: Слишком важно, чтобы игнорировать, слишком срочно, чтобы откладывать. Отчет Международного консультативного комитета Инициативной группы по правам человека Содружества наций под председательством Сэма Окудзето. – Нью-Дели, 2005. – С.75

16 Международная рабочая группа по делам коренных народов (IWGIA). *Коренной мир 2004*. – Копенгаген: IWGIA, 2004. – С.326.

Коренные народы и Организация Объединенных Наций

Коренные народы и меньшинства стремятся к получению одобрения со стороны Организации Объединенных Наций, потому что она предоставляет им те правовые рамки, которые необходимы им для поддержки борьбы внутри страны. Декларации и конвенции Организации Объединенных Наций могут использоваться в качестве мощных инструментов пропаганды и лоббирования на национальном уровне. Международное признание проблемного вопроса в ООН дает возможность местным группам выступать с дальнейшей пропагандой и работать на повышение осведомленности. Например, организации коренных народов могут просить о направлении в их страны экспертных делегаций для изучения состояния прав человека. Специальный докладчик ООН по правам человека коренных народов¹⁷ и независимый эксперт ООН по делам меньшинств¹⁸ побывали во многих странах и доложили о поступивших жалобах и проблемных вопросах. Данные отчеты становятся важным инструментом повышения осведомленности не только среди ответственных лиц, но и среди широких слоев общественности и средств массовой информации.

Блок 4.12. Совет по делам коренного населения штата Оахака «Рикардо Флорес Магон»: Коалиция организаций, занимающихся проблемами местного населения

Совет по делам коренного населения штата Оахака «Рикардо Флорес Магон» (CIPO-RFM) является организацией, представляющей интересы местных племен чатин, михтек, чинантек, куикатек, запотек, михе, трикуи, которые живут в мексиканском штате Оахака.

20 апреля 2004 года активисты CIPO-RFM в знак протеста разбили постоянный палаточный лагерь возле дворца губернатора штата в центре города Оахака. Протест стал ответом на убийство представителей племени Консехо членами вооруженных формирований, захват их земель и неразрешенные проблемы сельскохозяйственного конфликта. Одной из главных целей установки лагеря было просвещение жителей города об их борьбе, о том, каким постоянным смертельным угрозам и запугиваниям они подвергаются. Реакция местного населения в целом была позитивной, многие проявляли интерес к происходящему и выражали сочувствие тому положению, в котором оказались общины коренного населения. Несмотря на многочисленные попытки полиции убрать лагерь протестантов, активисты выстояли, и лагерь все еще остается примечательной чертой центра города Оахака.

Источник: <http://www.indymedia.org.uk/en/2004/12/303257.html>

Молодежь

Почти половина населения планеты (около трех миллиардов человек) – это люди до 25 лет. Современное поколение молодежи – самое многочисленное за всю историю человечества¹⁹. Молодежь может быть очень активной в деле осуществления общественного надзора над сектором безопасности. Будучи уязвимыми при проведении действий различными службами безопасности и зачас-

17 Специальный докладчик Комиссии по правам человека о ситуации с правами человека и фундаментальными свободами коренных народов. Электронный ресурс <http://www.unhcr.ch/html/menu2/7/b/mindp.htm>.

18 Независимый эксперт ООН по делам меньшинств. Электронный ресурс: <http://www2.ohchr.org/english/issues/minorities/expert/index.htm>.

19 Фонд ООН по народонаселению. *Состояние мирового населения 2006: Прирост молодежи*. – Нью-Йорк, 2006. Электронный ресурс: http://www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/655_filename_yswp-en.pdf.

тую становясь жертвами конфликтных ситуаций, молодые люди в то же время в своем протесте весьма решительно требуют перемен и нуждаются в том, чтобы общество было осведомлено о случаях несправедливости; ярким примером этому служат события на площади Тяньаньмэнь в 1989 году. Организациям гражданского общества, проводящим мероприятия по повышению информированности, выгодно участие молодежи в их деятельности или налаживание контактов, что может реализоваться в современных способах мобилизации и смелых стратегиях общественного взаимодействия, а также в использовании значительной количественной силы (см. выше пример о сербском движении «Отпор» во Блоке 4.5). ОГО могут сыграть свою роль в предоставлении возможностей голосу молодежи быть услышанным людьми всех возрастов. Четко озвученное мнение молодежи может стать весомой силой в процессе принятия политических решений и в миротворческой деятельности.

Женщины

Женщины – очень важные действующие лица в секторе безопасности, они представлены во многих ведущих управленческих сферах. Они принимают участие в просвещении избирателей, в проведении реформы законодательства, половом просвещении, политической пропаганде, в консультировании по проблемам травмирования. Женщины также активны при продвижении кандидатов-женщин во время различных постконфликтных выборов и в целом в увеличении участия женщин в политике. Различные женские группы сотрудничают в оказании давления на ответственных лиц, чтобы те больше уделяли внимания гражданской безопасности и при этом обеспечивали большее участие женщин в работе полиции, юридической системы и миротворческих организаций. ОГО должны поддерживать женские инициативы, проводить тренинги, направленные на создание сетей организаций и обмен опытом, обеспечивать возможность участия женщин в сфере безопасности.

Блок 4.13. «Нужно ли быть мужчиной, чтобы войти в Парламент?»

В марте 2007 года несколько известных турецких женщин инициировали кампанию по осознанию проблемы нехватки женщин-политиков в верхушке турецкой власти. «Нужно ли быть мужчиной, чтобы войти в Парламент?» – таков был главный вопрос. На уличных рекламных щитах, плакатах, информационных бюллетенях были изображены эти женщины, одетые в мужскую одежду и с накладными усами. Плакаты и телевизионные ролики привлекли внимание всей страны, вызвали шум и получили необходимую поддержку. К кампании, возглавляемой ОГО «Ассоциация просвещения и поддержки женщин-кандидатов» (KA-DER), присоединилось 54 женских НГО. Задачей KA-DER было увеличить количество женщин-кандидатов, они призывали политические партии выделять одно из трех верхних мест в их списках женщинам. Эта идея возникла из осознания того факта, что Турция занимает 163-е место среди 167 стран по представленности женщин в парламенте. Выборы в Турции 22 июля 2007 года показали, что процент женщин в парламенте подскочил с 4,2 процентов до 9,1 процента, а в числовом выражении – с 24 до 50 человек.

Источник: <http://www.esiweb.org/index.php?lang>

Заключение

Существуют многочисленные стратегии, методы и приемы повышения информированности, которые используются при передаче и распространении тех или иных сообщений, организации поддержки, необходимой для оказания влияния на общественное мнение. Создание партнерства ОГО, их коалиций и сетей по всему миру (север/юг, юг/юг, восток/восток или местные организации/местные организации), которые объединяют женские, молодежные или обособленные группы, могут в итоге дать политический толчок к дальнейшим переменам.

Что вы можете сделать как ОГО

Разработать стратегию кампании по повышению информированности:

- ✓ идентифицировать проблемы управления сектором безопасности;
- ✓ определить основные препятствия, включая глубоко укоренившиеся представления о власти и безопасности;
- ✓ обозначить цели кампании по повышению информированности;
- ✓ определить соответствующие целевые группы;
- ✓ предложить соответствующие методы для повышения осведомленности общественности, включая медиа-кампании, образовательные программы, пикетирования, демонстрации, выставки и другие общественные мероприятия.

Создать коалиции с другими ОГО:

- ✓ установить партнерские отношения с международными НГО, имеющими опыт в проведении кампаний по повышению информированности;
- ✓ установить партнерские отношения с местными ОГО;
- ✓ инициировать совместные кампании по повышению информированности.

Разработать методы повышения информированности:

- ✓ определиться с тем, как именно ваше ОГО может наиболее эффективно использовать аудио-визуальные материалы, радио, Интернет и беспроводную связь во время проведения кампании по повышению информированности;
- ✓ разработать стратегию работы со средствами массовой информации.

ГЛАВА

5

ПИТЕР АЛБРЕХТ

Пропаганда

5

Питер Албрехт

Пропаганда

То политическое положение, которое в настоящее время занимают ОГО в деле организации общественной поддержки в осуществлении надзора и контроля над сектором безопасности, является признаком консолидации (а в некоторых постконфликтных государствах или государствах переходного типа признаком *формирования*) устойчивых демократических институтов. Другими словами, НГО, профессиональные ассоциации, независимые СМИ и исследовательские институты в состоянии оказывать заметное влияние на высших должностных лиц исполнительной или законодательной власти с тем, чтобы они:

- улучшали законодательные процедуры и процедуры по надзору, осуществляемые организациями или должностными лицами сектора безопасности;
- участвовали в процессе обсуждения и пересмотра политики безопасности или политики правосудия;
- предоставляли политические возможности для участия сообщества в контроле над сектором безопасности, если такие возможности пока еще не существовали.

Действия ОГО по организации общественной поддержки могут вести к позитивным изменениям в восприятии и понимании ответственными лицами конкретных проблемных вопросов; в конечном итоге, эти действия могут изменить сам способ принятия решений и поведение ответственных лиц сектора безопасности.

В данной главе излагаются стратегии и конкретные рекомендации того, как можно привлечь ОГО к пропаганде идей, имеющих отношение к сектору безопасности, и тем самым положительно влиять на способ принятия решений и на выбор действий в сфере общенациональной или местной безопасности.

Блок 5.1. Выступления за предоставление судьями имущественных деклараций: случай из практики организации «Международная прозрачность» (Transparency International)¹

Приведенный здесь пример демонстрирует уровень прозрачности и подотчетности судебной системы в Аргентине и подтверждает необходимость комплексного подхода к реформированию сектора безопас-

1 Борьба с коррупцией в судебных системах//Transparency International. – Методы пропаганды. – 2007.

ности в тесной связи с судебной реформой. К примеру, судебная система, не обладающая должной степенью прозрачности и подотчетности, скорее будет восприниматься как коррупционная, что, в свою очередь, будет негативно влиять на эффективность контроля над соблюдением законности.

По закону «Об этике», принятому в Аргентине в 1999 году, все государственные чиновники, включая судей, должны предоставлять декларации с перечислением всего своего имущества в течение 30 дней после вступления в должность. Декларации должны обновляться ежегодно и потом еще раз в течение 30 дней после ухода с должности. Этим же законом предусмотрено, что любой гражданин может получить копию таких деклараций.

9 февраля 2000 года Верховный суд отклонил полномочия, ранее предоставленные Национальной общественной комиссии по этике, запрашивать такую конфиденциальную информацию, а вместо этого назначил Верховный суд ответственным за предоставление ответов на запросы о получении информации об имущественных декларациях судей. В реальности оказалось, что процедура, установленная судом, стала такой громоздкой, что практически невозможно кому-либо из представителей общественности ознакомиться с имущественными декларациями судей. В соответствии с этим новым решением для получения имущественной декларации необходимо подать на рассмотрение письменное заявление, а соответствующий судья или официальное лицо, чья декларация запрашивается, может наложить вето на предоставление своей декларации.

Общественная организация «Гражданская власть» (Poder Ciudadano), Аргентинское отделение Transparency International, в мае 2000 года запросила у Совета судей копии имущественных деклараций судей, но Совет ответил, что его полномочия в проведении таких действий были ограничены Верховным судом.

В марте 2004 года «Гражданская власть» совместно с другими ОГО обратилась в суд с требованием обнародовать декларации. Требование было отклонено.

Определение пропаганды

По существу пропаганда – это организованный подход к презентации проблемы, подразумевающий ее решение, и в дальнейшем к презентации этого решения соответствующим лицам, ответственным за принятие решений. Будучи видом деятельности, направленным на сектор безопасности, пропаганда является главным компонентом осуществления надзора. Если она осуществляется, основываясь на убедительных аргументах и глубоком понимании политической ситуации, возможно достижение значительного уровня влияния. Пропаганда – многогранное явление, она может включать в себя такие виды деятельности, как общественное просвещение, оказание влияния на общественное мнение, проведение исследований, создание сетей организаций, работа с избирателями, общественная мобилизация, определение актуальности проблем, выработка политики, ее воплощение и мониторинг. Однако не существует единого мнения о том, какие именно факторы могут максимально влиять на процесс осуществления политики.

По сути, пропаганда тех или иных изменений – это долгосрочная задача, которая зачастую требует некоего ограниченного набора знаний. Один и тот же процесс редко повторяется или копируется. Это не означает, что обучение ведению пропаганды невозможно, а лишь подчеркивает важность и необходимость четкого продумывания каждого этапа пропагандистской кампании, чтобы обеспе-

чить ее успешность, если опыт, полученный при реализации одной инициативы, доводится до конца при реализации следующей инициативы².

Стоит заметить, что пропаганда – это не то же самое, что просвещение или повышение информированности широких слоев населения или средств массовой информации, хотя бы потому, что эти аспекты не направлены непосредственно на оказание влияния на основных лиц, ответственных за принятие решений. Однако они являются теми видами деятельности, которые могут быть вспомогательными при ведении пропаганды, и в качестве таковых могут быть основными компонентами при организации пропагандистских кампаний. Например, тренинг, проводимый ОГО, неизбежно будет представлять именно тот подход к проблеме, который эта организация разделяет, включая отношение к конфликтным вопросам, проблемам соблюдения прав человека и т.п.

Сложности в осуществлении пропаганды

Возможности гражданского общества в проведении эффективной пропагандистской кампании и пространство для ее осуществления зависят от целого ряда обстоятельств, включая следующие³:

- традиционная секретность, которая по-прежнему окружает сектор безопасности и ограничивает доступ гражданского общества к нужной информации и к высокопоставленным должностным лицам, являющимся собственно целевой группой пропагандистской кампании;
- приоритетность проблем безопасности общенационального уровня над гражданскими свободами и правами человека; другими словами, существует мало возможностей требовать от сектора безопасности открытости и подотчетности;
- недостаток квалификации и возможностей ОГО в проведении оценки технических параметров поставок и финансирования вооруженных сил и полиции;
- ограниченная финансовая помощь ОГО в действиях, направленных на проведение реформы сектора безопасности и оказывающих техническую помощь государственным деятелям сектора безопасности;
- разобщенность гражданского общества, которая, главным образом, ведет к тому, что организации не могут коллективно предоставлять и продвигать решение ряда проблемных вопросов осуществления надзора над сектором безопасности.

Хотя все названные сложности на самом деле ограничивают участие ОГО в процессе реформирования сектора безопасности, существует ряд способов, усиливающих влияние гражданских групп при проведении пропагандистской кампании.

2 Nabacwa, Mary Ssonko, Policies and Practices Towards Women's Empowerment: Policy advocacy by Gender focused NGOs and the realities of grassroots women in Uganda Action Aid. – London, 2001. – P.8. Электронный ресурс: http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/123_1_reality_grassroot_uganda.pdf.

3 Karen Barnes and Peter Albrecht, Civil Society Oversight of the Security Sector and Gender // Gender and Security Sector Reform Toolkit / Megan Bastick and Kristin Valasek (eds). – Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008.

Блок 5.2. Южноафриканская «Белая книга» по вопросам обороны и ее ограничения

Во время составления южноафриканской «Белой книги» по вопросам обороны (сборника официальных документов) представители исполнительной власти изначально не были уверены в пользе проведения общественных консультаций. Тем не менее, консультации привели к одобрению парламентом пересмотра оборонной политики и к созданию рабочего комитета по этому вопросу. На местном уровне были проведены семинары, в которых участвовали представители парламента, аналитики гражданского общества, высшие должностные лица, а также состоялись две национальные консультативные конференции.

Парламентарии и группы гражданского общества имели большие возможности оказывать влияние по многим вопросам, но во время обсуждения организационной структуры обороны обнаружилась их ограниченность. Им просто не хватало военного опыта, и поэтому было рекомендовано Национальными силами обороны ЮАР (SANDF) проведение дебатов об организационной структуре вооруженных сил наступательного типа. Принятие парламентом именно такой организационной структуры привело к принятию сомнительной программы закупки вооружения, включая покупку военного корабля и боевых самолетов на общую сумму более 5 миллиардов долларов США. Это не совпадало с принципами и направлениями, изложенными в «Белой книге» по вопросам обороны, где подчеркивалась ненаступательная структура вооруженных сил и обязательство ограничивать военные расходы в пользу социального-экономического развития.

Источник: Nathan, Laurie, *Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors*. – London: University of Birmingham. – 2007. – P. 103

Политика перемен

Развитие политики по вопросам безопасности в прошлом было окружено ореолом секретности, а интересы национальной безопасности, на самом деле, требовали соблюдения некоей степени конфиденциальности. Однако в то время, когда технические и юридические детали организации демократических институтов сектора безопасности, ясны и понятны, успех практической реализации основывается на способности населения выражать свои взгляды и демонстрировать озабоченность проблемами обеспечения безопасности. Если же действительно рассматривать обеспечение безопасности и правосудия в качестве вопросов государственной общественной политики, и, по большому счету, с точки зрения общего блага, то тогда их необходимо обсуждать на равных основаниях с вопросами экономики, здравоохранения или образования. Открытые общественные дебаты можно обеспечивать различными способами: например, опросами общественного мнения, проведением обсуждений в фокус-группах, показом телевизионных документальных фильмов и дебатов, газетными статьями, кампаниями по распространению информации для общественности, проведением университетских семинаров и занятий, а также специальными парламентскими слушаниями с привлечением общественности.

Сосредоточение исключительно на политическом процессе – в чем часто упрекают ОГО – и на достижении краткосрочных целей, заключающихся в немедленном проведении законодательной или политической реформы, грозят игнорированием усилий, направленных на долгосрочное поддержание и углубление таких достижений. Мерилем успеха должно стать возрастающее участие обособленных групп в определении их собственных потребностей в безопасности, улучшение подотчетности институтов государственной безопасности перед гражданским населением страны, а также внедрение перемен в установленную практику и привлечение ОГО к политическому процессу.

Блок 5.3. Женские организации требуют от полиции реагирования на случаи насилия в семье: австрийское дело

Группы, представляющие интересы женщин, постоянно информировали общественность о случаях домашнего насилия, и в результате этого в 1990-х годах многие европейские страны приняли новую стратегию борьбы с насилием по отношению к женщинам. В ходе организации общественной поддержки данного вопроса, женские ОГО проделали большую работу по документированию таких случаев, которые четко продемонстрировали, что женщины недостаточно защищены, а выводы, полученные после анализа этих дел, в дальнейшем были использованы при выдвижении требований к органам государственной власти. Из-за отсутствия соответствующей законодательной базы обычно полиция просто пыталась смягчить ситуацию и советовала женщинам, находящимся под угрозой насилия, покинуть свои дома вместе с детьми. В результате проведения пропагандистской кампании по данному вопросу в настоящее время многие европейские страны имеют законодательство, предусматривающее процедуры выдачи запретительных приказов или временных судебных запретов.

Например, в Австрии с 1 мая 1997 года вступил в силу закон «О защите от насилия». В дополнение к этому закону налажено постоянное сотрудничество полиции и организаций, оказывающих поддержку женщинам. Как только полицией подписывается запретительный приказ, с жертвой насилия начинают работать ответственные представители «Центра соучастия», находящегося под контролем организаций, оказывающих поддержку женщинам. «Центры соучастия» – это официальные службы, обеспечивающие защиту жертв насилия и предоставляющие бесплатное консультирование и бесплатную поддержку во время судопроизводства.

Источник: Р. Логар. Австрийская модель вмешательства в случаи насилия в семье. Встреча экспертной группы, организованная Отделением ООН по улучшению положения женщин, 17–20 мая 2005 г., Вена, Австрия.

Электронный ресурс: <http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw-gp-2005/docs/experts/logar.dv.pdf>

Уровни пропаганды

Пропаганда и организация поддержки по тем или иным вопросам, связанным с сектором безопасности, могут быть направлены на людей или на организации, обладающие влиянием на разных уровнях – от районного полицейского отделения и до Организации Объединенных Наций. Очень часто в постконфликтных обществах или обществах переходного типа государственные институты оказываются слабыми или вообще еще не сформированными, и, наоборот, лица или организации, не входящие в структуру государственной власти, такие как высшее руководство или нерегулярные силы безопасности, единолично обеспечивают безопасность и правосудие.

Таким образом, в постконфликтных странах, странах переходного типа, развивающихся или развитых странах лица, на которых должна быть направлена пропаганда, будут разными. Это же относится и к местному уровню, где местные организации обладают монополией на обеспечение безопасности и правосудия:

- **местный уровень:** например, районные полицейские отделения, органы местной власти, представители местных партий, местные руководители;
- **национальный уровень:** например, орган исполнительной власти, иницирующий развитие политики безопасности, и парламент, одобряющий или отвергающий ту или иную политику или выделение бюджетных средств на ее реализацию;

- **международный уровень:** например, Департамент ООН по проведению миротворческих операций, Программа развития Организации Объединенных Наций, главные лица, ответственные за принятие решений, и должностные лица ООН или представительств в отдельных странах, занятых в процессе разработки, в переговорах или ратификации политики ООН по проведению реформы сектора безопасности. Важными участниками процесса на международном уровне также можно считать и правительства других стран, особенно представленные своими посольствами, и международные НГО, на которые вы можете воздействовать в поисках поддержки вашей пропагандистской стратегии.

Проблемный вопрос, представляющий для вас интерес, потенциально может охватывать все три уровня, и поэтому ваша пропагандистская кампания зависит от следующих факторов:

- 1) масштаб проблемы, которой вы намерены заниматься;
- 2) где вы можете оказать наибольшее влияние на разрешение проблемного вопроса;
- 3) налаженные отношения и связи вашей организации;
- 4) миссия вашей организации.

Блок 5.4. Отделы по взаимодействию с НГО – первый шаг в организации пропаганды в Восточной, Центральной Европе и Балтийских государствах

Многие страны открыли свои отделы по взаимодействию с НГО в Восточной, Центральной Европе и в Прибалтике, включая Польшу, Чешскую республику и Эстонию. В разных странах этого региона были открыты разные типы таких отделов:

1. Польша, Хорватия, Чешская Республика, Словакия, Словения: функции отдела выполняются бюрократическими подразделениями, представительными и консультативными органами, работающими в сотрудничестве, как это предусмотрено законами, постановлениями или хартиями.
2. Румыния, Венгрия: органы государственного управления контролируют сотрудничество между НГО и государственной властью без наличия каких-либо консультативных органов.
3. Латвия, Эстония: существующие подразделения исполняют функции организации взаимодействия НГО с правительственными органами в дополнение к другим своим обязанностям, включая обеспечение интеграции между обществом, местными властями и региональной администрацией.
4. Литва: различные правительственные подразделения в пределах своих полномочий несут ответственность за координацию взаимоотношений с НГО.

Цели и области сотрудничества. Наиболее общей причиной создания отделов по взаимодействию с НГО в вышеперечисленных странах было желание усилить взаимозависимость между гражданским обществом и государственной властью. Такие отделы не создавались специально с целью организации деятельности, направленной на сектор безопасности. Однако они могут стать именно тем местом, где НГО будут иметь возможность высказать свое мнение по данным вопросам.

Главные области сотрудничества НГО и государственной власти. Основными видами деятельности отделов по взаимодействию во всех этих странах являются разработка законов, консультирование по вопросам законодательства, прямое или косвенное финансирование, а также обмен информацией. Четыре страны – Словения, Румыния, Эстония и Венгрия – делают акцент на просветительской работе, включая проведение тренингов представителей НГО или других активистов гражданского общества. Поддержка гражданского участия, открытость управления и организация социального диалога являются приоритетами в Словении, Латвии, Румынии, Эстонии и Литве.

Особые области сотрудничества. В некоторых странах отделы по взаимодействию между НГО и государственной властью поддерживают сотрудничество в отдельных областях деятельности, например, в Польше и Хорватии – в области проведения исследований, в Эстонии – в сфере статистики и поддержки систем гражданских инициатив, в Венгрии – в области развития ресурсов «информационного общества».

Сложности. Препятствия в реализации эффективного взаимодействия между НГО и государственной властью во всех странах примерно одинаковы. Существуют сложности в установлении доверия и преодолении непонимания или ложных ожиданий. В Словении, Польше, Чешской Республике и Венгрии существуют проблемы в определении того, кто имеет право коллективно представлять НГО в ходе проведения каких-либо совместных действий. Процедурные ошибки, допущенные из-за недостатка опыта, повлияли на проведение перекрестных консультаций в Румынии. Административные ограничения (включая устаревшие структуры, нескоординированность, ограниченность в ресурсах и низкую эффективность) воспрепятствовали организации сотрудничества в Румынии, Чешской Республике, Эстонии и Венгрии.

Источник: Герасимова М. Отделы по взаимодействию как инструмент успешного взаимодействия между НГО и государственной властью: Обзор опыта стран Центральной и Восточной Европы и Прибалтики // *Международный журнал по некоммерческому праву.* – 2005. – Т.7. – Вып. 3

Пропаганда ОГО и международные рамки реформирования сектора безопасности

Международные инструменты, структурные рамки и формулировки являются важными способами отстаивания ОГО своих позиций. Они используются ОГО для аргументации своих взглядов или убеждения перед государственными органами в вопросах необходимого участия общества в определении потребностей сферы безопасности. В разных главах этой книги имеются ссылки на разные демократические нормативные документы; ниже приведены лишь четыре главных из них, имеющих отношение к управлению сектором безопасности.

Первый документ: в отчете ООН «*Об обеспечении мира и развития: Роль ООН в организации реформирования сектора безопасности – отчет Генерального секретаря, 2008 г.*» изложены основные принципы комплексного подхода Организации Объединенных Наций к реформированию сектора безопасности. Этот подход направлен на «поддержание государств и обществ в деле развития эффективных, подконтрольных институтам сферы безопасности, предоставляющих равные возможности для всех, и тем самым способствующих делу поддержания международного мира и безопасности, устойчивого развития и соблюдения прав человека по отношению ко всем людям»⁴.

Второй документ: в качестве важнейшего европейского инструмента можно использовать концепцию ЕС, озаглавленную «*Концепция Европейского сообщества по вопросам поддержания реформ сектора безопасности, 2006 г.*»⁵. В данном документе подчеркивается ключевая роль гражданского общества в РСБ, даже «без предварительного согласования с властными структурами», что может «способствовать улучшению надзора над сектором безопасности».

4 Доступно по адресу: [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/httpAssets/904B9EE812B7591FC12573F400322816/\\$file/Joint+SeminaS_A-62-659_S-2008-39.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/httpAssets/904B9EE812B7591FC12573F400322816/$file/Joint+SeminaS_A-62-659_S-2008-39.pdf).

5 Доступно по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0253:FIN:EN:PDF>.

Блок 5.5. Планирование пропагандистской кампании⁶

<p>Какова проблема и в чем ее причины?</p>	<p>Для определения проблемы и получения конкретной информации используйте исследования, проведенные по вопросам политики, бюджета и т.п.</p> <p>Если вы хотите, чтобы вас воспринимали серьезно представители сектора безопасности, вы должны считаться экспертом в данном вопросе. Поэтому тщательная подготовка и глубокое понимание проблемы, которую вы собираетесь продвигать и по которой будете отстаивать свои позиции, являются жизненно необходимыми.</p>
<p>Каковы ваши цели и задачи?</p>	<p>Цель представляет собой отдаленный во времени замысел, который может быть реализован благодаря сочетанию пропаганды и практических действий. Цель может быть, например, такой: «Обеспечить консолидированную и устойчивую открытость со стороны правительства в решении вопросов, связанных с сектором безопасности».</p> <p>Задача – это более непосредственный замысел, который должен быть конкретным и поддающимся четкому измерению, но это не предложение конкретных действий. Например, задача может быть такой: «К концу 2010 правительство должно принять процедуру согласований с ОГО вопросов оборонного бюджета».</p>
<p>В чем заключаются конкретные перемены, которых вы хотите достичь?</p>	<p>Например, это могут быть перемены в степени осведомленности, знаний, отношений или в поведении лиц, ответственных за принятие политики, или должностных лиц сектора безопасности, прекращение коррупции в судебной системе или злоупотреблений в различных службах, обеспечивающих безопасность.</p> <p>Другими словами, что поменяется в результате внедрения пропагандистской стратегии? Это может быть достижение большей степени открытости со стороны правительства в решении проблем безопасности.</p>
<p>Какие признаки будут оцениваться при отслеживании хода проведения кампании, нацеленной на конкретный результат?</p>	<p>Продумайте, какие именно признаки прогресса вы хотите отслеживать при реализации вашей пропагандистской стратегии. Эти признаки могут касаться самого процесса, его воздействия, выводов или фокусироваться на изменениях той среды, в которой вы работаете. Все эти признаки могут свидетельствовать о том, удается ли вам достигать поставленных задач.</p>
<p>Кто является вашими основными заинтересованными сторонами?</p>	<p>Что они знают? Как на них можно оказывать влияние? Как они принимают решения? Какая информация им необходима? Знаете ли вы кого-нибудь, кто сотрудничает с ними и кому они доверяют?</p> <p>Кроме определения круга лиц, на которых нацелена ваша пропагандистская стратегия, очень значимой становится работа по налаживанию связей (с целью получения поддержки от второстепенных заинтересованных сторон; см. ниже).</p>
<p>Кто ваши главные влиятельные лица? Каким образом они привлекались к определению целей, задач, результатов и индикаторов вашей стратегии? Кто ваши второстепенные влиятельные лица или другие значимые сторонники?</p>	<p>К ключевым заинтересованным сторонам относятся те, кто обладают полномочиями реализовывать изменения, но которых надо убеждать в необходимости действий; к второстепенным влиятельным лицам относятся группы, чью поддержку можно объединить и консолидировать; первостепенные влиятельные лица – это те, кто выиграет от проводимых изменений, а к остальным значимым сторонам относятся те целевые группы сектора безопасности, которые могут противостоять вашей стратегии. Тщательное продумывание того, как вам следует строить работу и как влиять на каждую из заинтересованных сторон, увеличивает ваши шансы на успех.</p>

⁶ Орывок взят из «Кто делает новости? «Миссия невыполнима»: Руководство по гендерным вопросам и вопросам СМИ». Доступно по адресу: http://www.whomakesthenews.org/get_involved/advocacy-toolkit

<p>Какие исследования необходимо провести для определения прогнозируемого уровня знаний, отношений и т.п.?</p>	<p>Каким образом вы сможете получить репрезентативную выборку вашей целевой аудитории, какие технические приемы будете использовать для определения их взглядов по проблемным вопросам? Каким образом они получают информацию по интересующим проблемам? Для более детальной информации обратитесь к главе о методологии проведения исследований.</p>
<p>Какие ключевые сообщения вам нужно доводить до сведения каждой из заинтересованных сторон (для углубления знаний, изменения их практик)?</p>	<p>Используйте фокус-группы представителей СМИ или другие способы медиа-исследований для определения того, что происходит и почему; и в соответствии с полученными результатами выстраивайте коммуникацию.</p>
<p>Какие типы коммуникаций (например, популяризованные изложения результатов исследований, подборки данных), каналы (с глазу на глаз, семинары, СМИ) и виды деятельности наиболее подходят вашим ключевым заинтересованным сторонам?</p>	<p>Четко определитесь, что и с какой группой вы намерены делать; проведите предварительные обзорные исследования по разным группам и доведите до их сведения соответствующие сообщения. Продумайте также, кто именно будет общаться с ними, привлекайте к этой работе тех, кому доверяют/кто может повлиять на ключевых заинтересованных лиц.</p>
<p>Каково распределение по времени и каков рабочий план вашей пропагандистской стратегии? Каковы ключевые даты и обстоятельства выпуска сообщений или материалов?</p>	<p>При планировании стратегии определите временные рамки так, чтобы сроки исполнения были выполнимы, а поставленные задачи эффективно распределялись по времени. Установите даты, когда материалы будут выпускаться и распространяться.</p>
<p>Сколько средств вам необходимо для реализации вашей пропагандистской стратегии, какой опыт и какие умения вам для этого нужны?</p>	<p>Под ресурсами понимаются средства, люди и их опыт, репутация вашей организации (например, общественный капитал) по конкретному вопросу, пропагандируемому вами.</p>
<p>Каким образом вы будете оценивать и распространять воздействие вашей стратегии или уроки, полученные на основе опыта?</p>	<p>Продумайте, как другие организации могут извлечь пользу из вашего опыта.</p>
<p>Как вы намерены обеспечить устойчивость вашей пропагандистской стратегии?</p>	<p>Если вам удалось достичь желаемых перемен, вам необходимо продумать, как обеспечить устойчивое и самодостаточное развитие этих перемен. Если пропагандистская кампания сосредотачивается на политическом уровне, то наличие пристального внимания к дальнейшей реализации политики становится критически необходимым. Кто будет поддерживать воздействие? Какие программные подходы будут наиболее эффективными?</p>
<p>В чем заключаются риски вашей пропагандистской стратегии?</p>	<p>В зависимости от политического контекста, в котором вы работаете, вам необходимо тщательно взвешивать риски, связанные с вашей стратегией для того, чтобы обеспечить вашу физическую безопасность, и исключить возможность того, что вы окажетесь вне обсуждений, в которых намерены участвовать.</p>

Третий документ: «Руководство по реформированию и управлению системой безопасности» (2005)⁷, подготовленное Комитетом содействия развитию (DAC) Организации экономического сотрудничества и развития (OECD), тоже может оказаться очень полезным. Это руководство было разработано донорами DAC с целью помочь своим собственным правительствам/службам, развивающимся странам и международным организациям улучшить работу по проведению реформирования сектора безопасности. В этом руководстве подчеркивается важность поддержания «стремлений гражданского общества создавать обстановку благоприятную для проведения реформ и демократического управления системой безопасности».

И последний документ по списку, но не последний по значимости, – это «Руководство OECD DAC по реформированию системы безопасности – содействие безопасности и правосудию» (2007 г.)⁸, в этом документе излагаются правила для стран-доноров и возможные способы заполнения расхождений между политикой и практикой в деле реформирования сектора безопасности. Руководство ориентировано на проблемы развития и безопасности, нормы права и дипломатии как для практиков, работающих в миссиях на местах, так и тех, кто обеспечивает разработку политики и стратегии в главных штабах. В книге имеется раздел о роли гражданского общества в осуществлении надзора над сектором безопасности и над проведением реформы сектора безопасности.

Разработка пропагандистской кампании

При разработке пропагандистских кампаний организаций гражданского общества необходима подготовка подробного плана действий с целью обеспечения компетентности в выполнении всех видов деятельности.

Определение круга проблем и составление плана

Началом любой пропагандистской стратегии должно быть составление четкого плана того, каких именно перемен вы желаете добиться и каким образом. Для этого можно воспользоваться схемой, приведенной в Блоке 5.6.

Блок 5.6. Монголия: включение в военную подготовку курса сексуального здоровья

«Монгольская позиция» (Mongol Vision), учрежденное в 1998 году НГО, проводит мероприятия по проблемам репродуктивного здоровья, включая предупреждение и контроль инфицирования ВИЧ/СПИДом и другими заболеваниями, передающимися половым путем (ЗППП). Мероприятия «Монгольской позиции» направлены на мужчин, включая офицеров и солдат монгольских Вооруженных Сил. Работа велась под руководством координационного комитета по политической стратегии в сфере общественного здоровья, в который входил заместитель командира монгольских Вооруженных Сил (МВС).

⁷ Электронный ресурс: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>.

⁸ Электронный ресурс: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.

Проблема: новобранцам МВС, главным образом из сельской местности, известно мало или ничего не известно о ВИЧ/СПИД и других ЗППП, в результате чего уровень заболеваемости ЗППП среди офицеров и солдат МВС был достаточно высок.

Цель: заручиться поддержкой Министерства обороны и МВС в деле информирования офицеров и солдат о ВИЧ/СПИД и по вопросам репродуктивного здоровья.

Ключевые заинтересованные стороны: Министерство обороны и штаб МВС.

Лица, в пользу которых осуществляются мероприятия: солдаты, офицеры и их сексуальные партнеры.

Подходы к решению задачи и способы налаживания связей: были разосланы письма в Министерство обороны и штабы Вооруженных Сил; проведены официальные и неофициальные встречи с высокопоставленными чиновниками; совместно с высшими должностными лицами был разработан проект; проведен совместный с высшими должностными лицами семинар; офицеры командного состава и врачи воинских частей подготовили доклад о текущей ситуации с заболеваемостью ЗППП среди личного состава МВС.

Индикаторы успешности и устойчивости результатов проекта: вопросы сексуального здоровья включены в курс обучения военной подготовке; улучшена информированность высокопоставленных офицеров; обеспечена поддержка со стороны Министерства обороны; расширены виды деятельности «Монгольской позиции».

Источник: Международный альянс по проблемам ВИЧ/СПИД. Пропаганда в действии. *Руководство по поддержанию негосударственных организаций и организаций местных сообществ в вопросах ВИЧ/СПИД.* – 2002.

Электронный ресурс: <http://www.aidsmap.com/en/docs>

Роль исследований в осуществлении пропаганды

Проведение исследований – это краеугольный камень любой пропагандистской кампании; исследования необходимо проводить для оценки ситуации в вашей стране. Оценка должна проводиться на основе точной количественной и качественной информации, полученной из достоверных источников, таких как академические и политические научно-исследовательские институты, а также от государственных структур и ОГО с привлечением таких источников, как официальные статистические отчеты. Равнозначно важным является проведение консультаций с заинтересованными сторонами, представляющими организации, на которые вы намерены оказывать влияние. И лицам, определяющим политику, и представителям научных кругов, которые принимают решения о политических направлениях и определяют программу действий, необходимы подробные и четкие сообщения, подкрепленные разумными доводами на основе убедительных доказательств. При разработке пропагандистской стратегии по вопросам финансирования сектора безопасности, например, необходимы экспертные знания для проведения всестороннего анализа распределения государственного бюджета, макроэкономических предположений, лежащих в основе бюджета, и влияния распределения бюджета на отдельные сферы или социально-экономические группы. Для более детальной информации обратитесь к главе этой книги о методологии проведения исследований.

После проведения оценки необходимо разработать рекомендации по технологиям достижения этих изменений. В том случае если всестороннее исследование уже существует, а стратегических рекомендаций нет, вы можете использовать исследования, проведенные другими организациями, на основе его данных разработать рекомендации вашей организации.

В качестве важного замечания отметим, что рекомендации должны быть привязаны к каждой отдельной стране – ее политическому, правовому и экономическому контексту – и должны быть реалистическими. Более того, рекомендации должны содержать в себе перечень конкретных действий, которые должны быть предприняты различными участниками сектора безопасности. И последнее, если вы добиваетесь корректировки политики, то более эффективным будет сконцентрироваться на ограниченном количестве сообщений (например, таких, которые могут в будущем усилить позиции гражданского надзора над полицией или вооруженными силами), чем пытаться поверхностно охватить большое количество вопросов данной сферы.

Результатом работы должно быть создание пропагандистской стратегии вашей организации и написание меморандума, в котором на 2 – 3 страницах будет изложено следующее: какой проблемой будет заниматься ваша организация; в чем реальные причины интереса вашей организации к этой проблеме; какие именно действия вы собираетесь предпринять, отстаивая проблемные позиции вашей программы; какие мероприятия, пропагандирующие ваши позиции, собираетесь провести. Следование этой процедуре гарантирует следующее:

- **Вы изучите ваш предмет.** Существенно важно заслужить доверие и быть авторитетным в вопросах сектора безопасности, уметь убедительно дискутировать, а также предлагать решения по обозначенной проблематике. Вы осознаете и представляете технические аспекты предлагаемых вами решений, потому что вам придется иметь дело со специалистами ряда сфер сектора безопасности. Это поможет избежать критики, звучащей иногда по отношению к ОГО, которые не могут отличить пропаганду и конструктивный анализ от политической приверженности и «анализа», оторванного от реальности.
- **Вы узнаете, какие еще организации занимаются этой проблематикой.** Обращайте внимание на то, чем занимаются другие организации, чтобы не допускать повторений и, где возможно, организовывайте сотрудничество.
- **Вы сфокусируетесь на процессе планирования.** Это гарантирует, что будут проведены соответствующие мероприятия, необходимые для достижения целей и задач, предусмотренных пропагандистской кампанией вашей организации.
- **Вы определитесь с исходным положением.** Проведите оценку проблем и нужд, являющихся предметом вашего интереса, с тем, чтобы определить отправную точку оценивания воздействия вашей пропаганды. Именно подробный учет показателей с самого начала вашей пропагандистской кампании позволит вам оценить собственные успехи и неудачи постфактум (в то же время важно иметь в виду, что иногда невозможно разграничить, в чем заключается влияние именно вашей пропаганды, а в чем – влияние других мер и факторов).
- **Вы изучите ваши цели.** Проанализируйте отношение тех, на кого направлена ваша пропаганда, к тем проблемам, к которым вы обращаетесь в своей работе; изучите, как они голосуют, их выступления и публикации в газетах, написанные ими или о них; также историю их участия в политическом процессе, связанном со сферой безопасности; проанализируйте их электорат и те вопросы, которые они представляли. Определите, каков уровень бюрократического, финансового и административного давления, существующего в государственных органах.
- **Вы наладите связи.** Контакты, которые вы налаживаете во время своей работы, и хорошее взаимопонимание с конкретными представителями сектора безопасности могут стать решающим фактором в принятии и понимании ваших сообщений. В конечном счете, вы хотите изменить взгляды и отношения конкретных людей, работающих в организациях сектора безопасности и, соответственно, общее направление деятельности этих организаций.

Анализ бюджета

ОГО могут внести свой вклад в обсуждение национального бюджета рядом действий: инициированием полемики в СМИ, публикацией документов по бюджетному планированию или предоставлением в распоряжение членов парламента соответствующих отчетов. ОГО также могут оказать политикам техническую помощь в проведении анализа предлагаемого выделения средств на нужды сектора безопасности. Например, гендерный анализ бюджета может определить, достаточное ли финансирование выделяется на различные нужды и приоритеты мужчин или женщин; влияют ли ассигнования на вооруженные силы отрицательно на социально-экономическое развитие, а если влияют, то как именно, и пр. Хотя более подробно этот вопрос рассматривается в восьмой главе данной книги, здесь мы отметим, что проведение ОГО анализа предложений по административному бюджету может иметь пять основных форм:

- проведение всестороннего анализа бюджета и разработка рекомендаций;
- изучение макроэкономических показателей, лежащих в основе бюджета, и влияния бюджета на такие значимые переменные, как дефицит, национальный долг, процентные ставки, темп роста и занятость;
- анализ того, как бюджет, выделенный на реализацию политики безопасности, влияет на те или иные сферы жизни или социально-экономические группы. Например, танзанийская Программа по налаживанию партнерских связей в области гендерной проблематики (Tanzania Gender Networking Programme) в 1997 году подготовила гендерный проект бюджета, ориентированный на макроэкономическую политику и планирование ее влияния на мужчин и женщин Танзании;
- анализ налогов, доходов и того, как их распределение влияет на безопасность женщин, мужчин и детей;
- изучение степени прозрачности и участия в бюджетном процессе через проведение опросов заинтересованных сторон, анализ способности правительственных подразделений ставить конкретные, реальные и достижимые цели, исполнение которых можно оценить и измерить в каких-то временных рамках.

О сущности процесса определения политического курса

Для того чтобы полностью разобраться, где именно в политической системе сосредоточена реальная власть, необходимо понять сущность процесса принятия решений, законодательных процедур, а также осознать роль и ответственность исполнительной власти, парламента и иных участников процесса. И только тщательно оценив эти факторы, можно будет безошибочно направить свою пропаганду на нужных политиков или государственных чиновников в нужное время. Один из способов распределения ролей и обязанностей в сфере безопасности представителей различных ветвей власти предлагается в Блоке 5.7. Более глубокий анализ дан во вступительной главе.

Разработка политики обеспечения национальной безопасности (ПОНБ) и мер, ориентированных на данную сферу, задача компетентных государственных учреждений и ведомств, в то время как главная роль парламента заключается в обеспечении того, чтобы эти меры отвечали потребностям

широких слоев населения, гражданского общества в том числе. Осуществить этот процесс возможно тремя главными способами:

- **Принятие решений.** При предоставлении ПОНБ или других нормативных документов политики безопасности парламенту последний обладает демократическим правом одобрять их, отвергать или вносить изменения. Подобными рычагами парламент обладает и в отношении основных стадий бюджетного цикла, включая подготовку бюджета, утверждение, расходование и аудит. Тем не менее, исходя из опыта изучения процесса формирования бюджета военного сектора восьми стран, расположенных к югу от Сахары, необходимо сделать следующее предостережение: даже тогда, когда парламент утверждает оборонный бюджет, ему может быть не известна точная численность и мощь вооруженных сил; он может получать указания от исполнительной власти или быть в сговоре с ней⁹.

Блок 5.7. Функции государственных органов в отношении сектора безопасности

	Парламент	Судебная власть	Исполнительная власть		
			Глава государства	Кабинет министров	Начальник Генерального штаба
Верховный главнокомандующий	В некоторых странах парламент обсуждает кандидатуру и/или назначает Верховного главнокомандующего	Конституционный суд оценивает конституционность действий президента или правительства в качестве главнокомандующего	В некоторых странах глава государства выполняет лишь протокольные функции; в других – он/она обладает реальными полномочиями, например, главнокомандующего в военное время	Правительство выполняет функции Верховного главнокомандующего в период войны	В некоторых странах должность Верховного главнокомандующего существует только в период войны; а в других странах она постоянна
Политика безопасности	Обсуждает и утверждает политику национальной безопасности и различные нормы, данной сферы; принимает законы	Может интерпретировать законность и конституционность политики	Подписывает законы, связанные с политикой безопасности	Предлагает, разрабатывает и реализует политику безопасности	Проводит согласования с правительством; планирует, оказывает помощь и реализует политику безопасности
Бюджет	Утверждает бюджет	Не обладает функциями	В некоторых странах обладает правом вето (часто весьма неоднозначно)	Предлагает бюджет	Проводит согласования с правительством

⁹ Ежегодник Стокгольмского международного института исследования вопросов мира: Вооружение, разоружение и международная безопасность. – Оксфорд: Оксфорд юниверсити пресс, 2007.

Оборонные законы	Принимает законы	Конституционный суд интерпретирует конституционность законов	Подписывает обнародование и вступление в силу законов	Предлагает законопроекты и принимает подзаконные акты	Проводит согласования с правительством; реализует законы.
Кадры	В некоторых странах парламент обладает полномочиями утверждать основные назначения	Оценивает законность их поведения	Назначает основной командный состав; утверждает кадровые планы	Назначает основной командный состав	Проводит согласования с правительством по кадровому планированию; реализует кадровые планы; назначает нижестоящих командиров
Закупка вооружений	Проверяет и/или утверждает проекты по закупке основных видов вооружения	Оценивает нарушения законов о коррупции и мошенничестве	В некоторых странах может (часто не бесспорно) играть решающую роль	Предлагает проведение закупок вооружения	Иницирует и реализует процесс поставки вооружения
Отправка военных контингентов за границу / размещение на своей территории иностранных войск	Априорное санкционирование, апостериорное санкционирование или несанкционирование	Оценивает законность их поведения	В некоторых странах может (часто не бесспорно) принимать односторонние решения	Участствует в переговорах по вопросам международных миссий; принимает решения о правилах участия	Осуществляет оперативное командование

- **Реализация.** В период реализации различных мер, направленных на сферу безопасности, именно парламент обладает функцией осуществления тщательного контроля над деятельностью правительства, включая проведение постоянной проверки бюджетных расходов. Меры, принимаемые в сфере безопасности, имеют значительные финансовые последствия и, следовательно, существенно связаны с деньгами налогоплательщиков;
- **Оценка эффективности работы и извлечение уроков.** Парламент проводит ревизию показателей и эффективности воплощения политики безопасности. Предоставление текущих отчетов соответствующими правительственными учреждениями является важным для осуществления надзора над реализацией проектов и для понимания того, успешно ли реализуются принципы действующей политики безопасности.

Парламент играет главную роль в процессе принятия той или иной политики, поэтому именно он обеспечивает внимание к мнению различных ОГО в деле разработки политики. Еще один возможный вариант деятельности ОГО – участие в работе парламентских комитетов, связанных со сферой безопасности. Другими видами работы могут быть следующие: содействие осуществлению совместного мониторинга парламентскими комитетами и ОГО; информационная поддержка при составлении парламентских запросов, направляемых в министерства; организация постоянных отделов по взаимодействию гражданского общества с парламентариями; в качестве политических советников ведение переговоров по отдельным интересующим вопросам.

Проведение официальных встреч

Официальные встречи с лицами, определяющими политику, и другими заинтересованными сторонами являются наиболее распространенной формой осуществления пропаганды. Такой же формой является и проведение круглых столов. На международном уровне такие события становятся действенным способом сведения вместе отдельных государств, заинтересованных сторон и неправительственных организаций. Привлечение к встречам тех конкретных людей, которых затронет решение обсуждаемого вопроса, придаст вашему спору большую убедительность, а также окажет большое влияние на сам процесс разработки политического курса.

В качестве примера можно привести встречу НГО «Рабочая группа по проблемам женщин, мира и безопасности», которая совместно с миссиями Норвегии и Дании в ООН в Нью-Йорке провела на высоком уровне круглый стол, где был рассмотрен вопрос взаимодействия между женщинами в сфере безопасности в период работы в Бурунди и Сьерра-Леоне Комиссии ООН по миротворчеству. Женщины-миротворцы из Бурунди и Сьерра-Леоне выступили на этом мероприятии, тем самым, предоставив возможность тем, кто занимается разработкой политических курсов, на международном уровне обменяться опытом и идеями относительно возможного участия женщин в установлении верховенства норм права в Бурунди и Сьерра-Леоне¹⁰.

Но и помимо организации собственных встреч, внимание к проблеме, которую вы намерены продвигать, может привлечь участие и в других ключевых мероприятиях.

Блок 5.8. Структурирование встречи

1. Подготовка	2. Во время встречи	3. После встречи
Осознание ваших ключевых сообщений	Будьте позитивны по каждому аспекту политики или законодательства	Запишите как проходила встреча – что происходило, кто присутствовал, о чем договорились
Определение общих интересов	Сосредоточьтесь на одной проблеме и твердо придерживайтесь ключевых сообщений	После встречи свяжитесь по телефону, через обычное или электронное письмо
Подготовьте информацию, для своего адресата	Предлагайте решения, а не проблемы	Если обещали, предоставьте дополнительную информацию
Расчет встречи по времени	Старайтесь внушить доверие, говорите правду – если вы чего-то не знаете, так и говорите	Если это соответствует типу проведенной встречи, пошлите письмо с повторной формулировкой ваших взглядов
	Предложите привлечь больше информации	Окончательно сформируйте свою позицию до того, как будет проводиться голосование по любому вопросу политики или вступит в силу соответствующее законодательство
	Держите под рукой краткие заметки	Не отключайтесь
	Предлагайте выступить другим	

¹⁰ Электронный ресурс: <http://www.womenpeacesecurity.org>.

Написание писем

Еще одним широко используемым средством связи является написание писем. Чтобы письмо было эффективным, оно должно быть коротким и лаконичным, и в то же время содержать достаточно информации для поддержания интереса политиков к дальнейшему рассмотрению вопроса. Общие правила написания писем состоят в следующем:

- четко опишите ваши пожелания к возможным действиям читателя вашего письма; начните с приманки, небольшого, информативного предложения, привлекающего внимание читающего;
- кратко объясните, почему вы думаете, что получатель должен что-то сделать, и помогите ему или ей понять необходимость такого действия. Включите в письмо ваше основное сообщение, но избегайте повторений;
- используйте короткие, конкретно ориентированные предложения и абзацы;
- избегайте жаргонизмов и аббревиатур.

Сами по себе письма вряд ли могут быть достаточным средством для зарождения перемен, и поэтому их необходимо сочетать с проведением официальных и неофициальных встреч и мероприятий.

Участие в комитетах и правлениях

Полезным может стать участие представителей ОГО в заседаниях различных комитетов и правлений. Они могут оказаться той трибуной, с которой вы сможете четко озвучить взгляды своей организации и напрямую воздействовать на людей и на политику. Подобным образом вы можете пригласить основные заинтересованные стороны к участию в руководстве вашей организации.

Парламентские слушания

Парламент выполняет две задачи: контроль исполнительной власти и представление интересов гражданского населения. Во время парламентских слушаний политики работают в тесном контакте с внешними экспертами по тем или иным проблемам. ОГО, которые считаются экспертами в конкретных областях, обычно принимают в них участие, а сами слушания предполагают информирование политиков, необходимое для выполнения ими своей парламентской работы.

Парламентские комитеты

Парламентские комитеты, занимающиеся вопросами безопасности и правосудия, являются важной точкой приложения пропагандистской деятельности. Существует несколько типов комитетов: постоянные парламентские комитеты (к примеру, по вопросам обороны) или специальные комитеты, чьей целью является решение какой-либо конкретной задачи (к примеру, разработка национальной политики безопасности). В том случае, когда парламент на самом деле выполняет свою

роль, осуществляя надзор над обеспечением обороны, в частности, и безопасности и правосудия, в более широком смысле, тогда он становится первостепенным партнером ОГО.

Налаживание связей

Прямые контакты с министрами и должностными лицами определенных министерств и ведомств, а также с межправительственными организациями становятся чрезвычайно необходимыми для того, чтобы вы смогли донести свои сообщения. Эти коммуникации могут принимать различные официальные и неофициальные формы, часть из которых уже была описана выше. Для обеспечения выхода на важных лиц, определяющих политику, следует рассматривать различные способы связи. Полезными могут быть как осведомленные штатные сотрудники офисов, коллеги лиц, ответственных за разработку политики, так и сторонние представители средств массовой информации или влиятельных организаций. Как только вам удалось выйти на контакт, оставайтесь активными и поддерживайте постоянную связь.

Пропаганда на уровне местных сообществ

ОГО, главной тематикой которых является, например, гендерное равноправие и права женщин, могут стать очень важным звеном в донесении проблемы реального отсутствия безопасности, с которым сталкиваются мужчины и женщины, до политиков национального или международного уровня. Организации, занимающиеся проблемами безопасности и работающие на уровне местного сообщества, часто имеют налаженные связи с простыми людьми, что позволяет точно определять основные проблемы безопасности, с которыми люди сталкиваются в своей повседневной жизни. Такая информация может быть чрезвычайно значимой как для составления обзоров о секторе безопасности, так и для заблаговременного предупреждения о назревающих проблемах, что, в свою очередь, необходимо для определения приоритетов и политики национальной безопасности

Способы привлечения местных сообществ к обсуждению политики безопасности, формулированию проблем и пропаганде могут быть следующие:

- на местном уровне – помощь первичным ОГО в формулировке первоочередных вопросов безопасности и приоритетов;
- способствование взаимодействию между группами сообществ, включая при необходимости негосударственные организации, и местными организациями, обеспечивающими безопасность;
- вклад в развитие местных стратегий безопасности, например, по проблеме гендерного насилия;
- в партнерстве с группами сообщества предоставление заинтересованным сторонам на национальном уровне информации для сравнительного осмысления и осуществления управления в конкретных условиях с целью обеспечения гармоничного и стратегического подхода к формулировке политики безопасности;
- контроль реализации на местном уровне общегосударственной политики безопасности.

Очень важно привлекать к работе местные организации и население, потому что политический успех, достигнутый на национальном уровне, автоматически не распространяется на уровень местных сообществ, где его влияние ощущается мало или не ощущается вовсе. Поэтому проведение долгосрочных пропагандистских мероприятий настолько же важно, как и интерпретация, исполнение и применение законов. Значимость пропаганды велика, потому что до тех пор, пока действует система определенных ценностей, процесс придания новым нормам законной силы достаточно сложен и требует определенных действий на местном, национальном или международном уровне.

Блок 5.9. Возможности пропаганды на местном уровне в Сьерра-Леоне

В Сьерра-Леоне Служба национальной безопасности (СНБ) на местном уровне объединена с Комитетами безопасности провинций (PROSECs) и Комитетами безопасности районов (DISECs), которые проводят по всей стране консультационные встречи для того, чтобы оценить угрозы безопасности и организовать адекватный ответ на них. Децентрализованные институты безопасности, размещенные во внутренних районах страны, работают в качестве механизмов раннего оповещения правительства, они напрямую докладывают Службе национальной безопасности, которая передает информацию Совету национальной безопасности и, следовательно, главе государства.

PROSEC и DISEC предоставляют ОГО возможности оказывать влияние на местную политику безопасности. Эти структуры были созданы, чтобы обеспечить ОГО трибуной для выражения своих интересов в сфере безопасности от имени сообществ и чтобы контролировать процесс включения в политику безопасности реальных потребностей общества.

Источник: http://www.daco-sl.org/encyclopedia/1_gov/1_4ons.htm

Организационные сети и коалиции – сила в количестве

В широком смысле, пропагандистская кампания будет более мощной, если она проводится целой сетью или коалицией нескольких ОГО. Организационная сеть обеспечивает количественную мощь и предохраняет их от того, чтобы они не стали объектом нападков или политического давления. Сеть ОГО также дает преимущества в объединении и человеческих, и финансовых ресурсов.

Во многих странах ОГО сложно непосредственно участвовать в решении проблем безопасности и правосудия, включая процесс разработки политики, из-за замкнутости или даже враждебности политической среды. Реформирование сектора безопасности, в конечном итоге, нацелено на изменение соотношений сил, а искоренение ранее существовавших проблем недостаточной безопасности приведет к уменьшению проявлений «жесткой» силы, которая используется теми, кто ранее в своих собственных интересах монополизировал соотношение сил. Участие в обсуждениях проблем безопасности и механизмах их решения на местном уровне может, таким образом, стать отличным способом оказания давления на политиков национального уровня. ОГО зачастую пользуются большим доверием, если являются членами региональных или местных организационных сетей или имеют международных партнеров. Такая поддержка может использоваться в качестве средства воздействия, способствующего установлению контактов с правительством в деле разработки политики безопасности.

При создании коалиции из нескольких ОГО, целью которой является оказание влияния на политику и действия ответственных лиц сектора безопасности, необходимо учитывать следующее:

- многообразие групп и организаций, представленных в сети;

- необходимость разработки общих принципов сети с целью не допустить личностных столкновений на различных участках работы отдельных ее членов. Именно поэтому основные правила должны быть установлены с самого начала: в чем заключаются задачи и параметры коалиции? Кому подотчетна коалиция? На какой срок создается коалиция? Кто руководит группой? Кто является ее представителем, официально выступающим от имени группы?;
- в сети должны быть представители различных социально-политических кругов, что будет способствовать ее более профессиональной деятельности, например: носители специальных знаний о деятельности сектора безопасности, сущности процессов выработки политики; представители разного пола и пр. Преимущество сети – наличие специальных знаний, которые не являются непосредственно доступными для политиков;
- представительство экспертов или других личностей, пользующихся большим уважением среди политиков;
- создание и поддержание доверия к ОГО (см. главу 9 данной книги).

Блок 5.10. Африканская сеть организаций сектора безопасности

АСОСБ (The African Security Sector Network, The ASSN), финансируемая сетью организаций Великобритании по предотвращению конфликтов в Африке, является ярким примером того, как организационная сеть может усилить голос каждой отдельной организации, работающей в области РСБ. АСОСБ была создана, чтобы организовать слаженность в работе в данной сфере различных ОГО или сетей ОГО и избежать дублирования функций. Благодаря сведению этих организаций в единую африканскую сеть определение компетенций ее основных членов становится более легким делом. Более того, исключение дублирования ключевых компетенций отдельные организации способствует их большей продуктивности в реализации программы по поддержанию мира и безопасности в Африке.

АСОСБ предусматривает работу с общеафриканскими и региональными сообществами, занимающимися вопросами безопасности, возможность использования общих доступных ресурсов и объединенного знания, существующего в Африке или где-либо еще, для создания хорошо управляемых секторов национальной безопасности и эффективных структур коллективного мира и безопасности.

АСОСБ стремится при помощи обмена накопленной информации и имеющегося опыта создать систему, которая способствует наращиванию потенциала, необходимого для диалога самых разных заинтересованных лиц по различным вопросам реформирования и трансформаций; организации управления сектором безопасности и стимулирования дебатов, оказывающих положительное влияние на лиц, ответственных за разработку политики и принятие решений.

С этой целью в последнее время АСОСБ стала одним из спонсоров проведения семинара, на котором обсуждался опыт Уганды в сфере анализа оборонных процессов, организовала две встречи по вопросу проведения РСБ в Либерии, выступила координатором проекта исследований условий проведения РСБ, прописываемых в мирных договорах, а также разработала и провела тренинги по вопросам РСБ в разных африканских странах.

Источник: <http://www.africansecuritynetwork.org>

Сотрудничество со средствами массовой информации

Сотрудничество со СМИ может послужить усилению пропагандистской кампании. Они идеальным образом способствуют поддержанию внимания общественности к сектору безопасности тем, что предоставляют информацию о достижениях в сфере реформирования. СМИ могут существенно

приумножить эффект пропагандистской кампании и легко отзываются на просьбы о сотрудничестве.

Блок 5.11. Преимущества и проблемы, возникающие при сотрудничестве со средствами массовой информации

Преимущества	Проблемы
<ul style="list-style-type: none">• расширение доступа вашей пропагандистской кампании к новым сегментам общества;• потенциальное увеличение общественной поддержки и, следовательно, усиление давления на лиц, ответственных за принятие решений;• привлечение интереса СМИ к новой проблематике, вследствие чего провоцируется дискуссия;• благоприятствование более глубокому охвату вопросов и аудитории;• возможность точного изложения проблематики, имеющей отношение к сектору безопасности	<ul style="list-style-type: none">• изложение технически сложных вопросов таким образом, чтобы конечный потребитель безопасности и правосудия, т.е. население, мог понять и принять их;• непонимание правил взаимодействия со СМИ;• если ваши сообщения недостаточно ясны, возможно их искажение;• негативная огласка

Сотрудничество со СМИ также может обеспечить донесение пропагандистской кампании до тех слоев общества, которым обычно не хватает специального опыта, профессионального или личного интереса к сектору безопасности, – по существу, к целевой аудитории сферы безопасности и правосудия. В частности, в подтверждение этому РСБ и управление сектором безопасности рассматриваются в качестве предмета государственной политики, но при этом остаются скрытыми завесой секретности.

При условии заинтересованности журналисты могут вдохновиться на составление репортажей о доступе к судам или вовлечении населения в процесс формирования политики безопасности.

Необходимо иметь в виду, что совсем необязательно СМИ будут излагать материалы способом, полностью устраивающим коалицию или организацию, которые ведут пропагандистскую кампанию. В частности, в странах с переходным типом демократии СМИ часто переступают границы между оказанием помощи в проведении надзора и стремлением к сенсационности. Поэтому особенно важно, чтобы формулируемые вами сообщения были максимально четкими: необходимо четко разграничить пропаганду и конструктивный анализ, с одной стороны, и политические симпатии и необоснованные утверждения – с другой. Во Блоке 5.12. изложены шаги, которые могут быть предприняты организацией для продуктивного донесения сообщений аудитории в ходе пропагандистской кампании.

Блок 5.12. Советы по организации эффективного сотрудничества со СМИ

Ключевые сообщения:

- определите и доводите до логического конца 2–3 положения, которые вы желаете четко изложить;
- всегда в интервью или при обсуждениях возвращайтесь к этим положениям.

Выступление единым фронтом:

- если вы работаете в коалиции, вы должны быть уверены, что все ее члены четко понимают то сообщение, которое вы хотите сообщить прессе;
- желательно определить того человека, который будет выступать от имени организации.

Прямые контакты с прессой:

- будьте предупреждающе активными: не только отвечайте на проблемы, уже озвученные в новостях, но и предлагайте свои истории и пресс-релизы;
- пишите письма редакторам с целью инициирования дискуссии – они должны быть краткими и по существу.

Упрощенная подача информации:

- предоставляйте краткую и ясную информацию разного рода в письменном виде, как это бывает в информационных памятках или на брифингах: контактную информацию, данные о вопросе, который вы пропагандируете, исходные данные этого вопроса, информацию о противоположных мнениях, изложение фактов и статистики.

Пресс-конференции и пресс-релизы:

- определите крайние сроки исполнения и наилучшее время для выхода на контакт с прессой;
- имейте подборки материалов для прессы по любым случаям;
- проводите брифинги с изложением предыстории и исходных данных вопроса, чтобы журналисты имели возможность проводить свои собственные расследования.

Будьте достоверным источником:

- станьте надежным источником для прессы, чтобы она могла обращаться к вам и к вашей организации за авторитетной информацией о различных аспектах управления сектором безопасности. Достоверность при работе с лицами, вовлеченными в сектор безопасности, тесно ассоциируется с уровнем профессиональной компетенции;
- просто приглашайте СМИ, когда есть что-то важное, о чем бы вы хотели сообщить;
- если вы используете статистику, убедитесь, что она достоверна.

Появление на телевидении и радио:

- не отклоняйтесь от ключевых сообщений;
- инвестируйте в тренинги по техникам проведения интервью.

Оценивайте вашу кампанию:

- документируйте и оценивайте освещение в прессе, извлекайте опыт из предыдущих кампаний.

Источник: До тех пор, пока не остановится насилие. Средства проведения пропаганды. – 2005.
Электронный ресурс: <http://www.vdayeurope.org/newsletters/advocacydoc.pdf>;

Пропаганда в СМИ для некоммерческих организаций /
Мичиганский центр ресурсов по проблемам домашнего и сексуального насилия.
Электронный ресурс: <http://www.mcadsv.org/mrcdsv/resource/Bibliographies/Media>

Контроль и оценка пропагандистской стратегии

Разработка соответствующей системы контроля и оценки пропагандистской кампании представляет большую сложность по нескольким причинам. Достаточно трудно определить причинно-следственные связи между проведением пропагандистских мероприятий ОГО и их итогами. Сектор безопасности представляет собой сложный набор взаимосвязанных институтов, принятие решений внутри которых зачастую происходит непрозрачно, поэтому причины и следствия часто не известны широкой общественности, к которой относятся и ОГО. По сути, влияние пропагандистского мероприятия можно заметить лишь по прошествии какого-то времени в виде различных изменений и реакций. Поэтому оказывается сложным точно определить, какое действие вызвало какой эффект.

Внешние факторы тоже предсказать невозможно, включая политическую ситуацию в стране, пропагандистские мероприятия других организаций, ОГО в том числе, и ротацию кадров (так как именно люди в организациях напрямую влияют на успешность мероприятий тем, что обеспечивают выполнение целей и задач вашей кампании).

Выбор между компромиссом и победой – это еще один вопрос, который необходимо иметь в виду, потому что едва ли возможно выполнение всех поставленных пропагандистской кампанией целей. Более того, в реальности может оказаться, что компромисс будет больше способствовать вашим долгосрочным целям, чем полное выполнение краткосрочных задач. Кроме того, хотя долгосрочные цели могут быть четко сформулированы, но со временем они могут потерять свою значимость, соответственно поменяются и индикаторы успеха.

Долгосрочная перспектива достижения пропагандистских целей – изменения политики и поведения – в равной мере представляет собой сложную проблему оценки влияния и возможных последствий.

Более прагматическое замечание заключается в том, что для проведения оценки необходимы и финансовые, и человеческие ресурсы, которыми ОГО зачастую не располагают. Однако систематизация опыта, мониторинг и оценка выполнения планов остаются жизненно важным делом. Это необходимо делать во время проведения пропагандистской кампании или сразу же по ее завершению, учитывая возможные изменения кадрового состава ОГО.

При этом существует целый ряд вопросов, которые можно подвергнуть осмыслению и решению которых может способствовать пропагандистские кампании различных организаций.

Блок 5.13. Система осознания возможных итогов и воздействий пропагандистской и агитационной деятельности¹¹

Направление деятельности	Индикаторы прогресса	Индикаторы изменений и долгосрочного влияния
<ul style="list-style-type: none"> изменения в политике и законодательстве 	<ul style="list-style-type: none"> усиление диалога по проблеме; повышение значимости проблемы; изменение мнения заинтересованных сторон и лиц, ответственных за принятие решений; изменение общественной риторики; изменения в печатных публикациях 	<ul style="list-style-type: none"> изменение политики; изменение законодательства; реализация изменений политики и законодательства; позитивные изменения жизни людей в результате изменений политики и законодательства
<ul style="list-style-type: none"> укрепление гражданского общества через сотрудничество (НГО, общественные движения, сети, организации сообществ) 	<ul style="list-style-type: none"> развитие навыков, умений, знаний и эффективной деятельности каждого из членов общества; развитие способностей, эффективности и организационных навыков отдельных гражданских объединений; взаимное усиление эффективности от реализации отдельных целей и деятельности в сетях и движениях; изменение уровня сотрудничества, доверия и консолидации групп гражданского общества 	<ul style="list-style-type: none"> увеличение эффективности от деятельности гражданского общества; активность гражданских групп в оказании влияния на лиц, ответственных за принятие решений, с целью улучшения положения бедных людей
<ul style="list-style-type: none"> увеличение демократического пространства и пространства, в котором группы гражданского общества могут эффективно работать; увеличение свободы самовыражения 	<ul style="list-style-type: none"> большее принятие / признание гражданских групп; наличие различных форумов гражданских групп, направленных на внесение вклада в принятие самых разнообразных решений; увеличение легитимности ОГО 	<ul style="list-style-type: none"> усиление влияния групп гражданского общества на принятие решений; перемены в уровнях подотчетности и прозрачности общественных институтов
<ul style="list-style-type: none"> поддержка разработки политики, ориентированной на человека 	<ul style="list-style-type: none"> бульшая осведомленность о правах личности и о системах сил, допускающих их нарушение; изменение способности ОГО осуществлять мобилизацию и пропаганду своими собственными силами 	<ul style="list-style-type: none"> улучшение доступа обычных людей к системе безопасности и правосудия

11 Chapman. Monitoring and Evaluating Advocacy. – PLA Notes, 43:48–52, 2002.

Заключение

Осуществление деятельности в рамках сектора безопасности, особенно если это касается вопросов обороны и национальной безопасности, часто окружено ореолом секретности. До некоторой степени проблемы национальной безопасности нуждаются в определенном уровне секретности, но отношение к безопасности только как к внутриправительственной сфере непродуктивно. Придание статуса секретности этой сфере деятельности может вуалировать нарушения в осуществлении финансового управления, скрывать случаи коррупции или некомпетентности.

Пропагандистская деятельность ОГО играет важнейшую роль в обеспечении прозрачности и подотчетности исполнительной ветви власти, когда речь идет о решениях по реализации правосудия и безопасности. В данной главе рассмотрены некоторые способы применения пропаганды по отношению к сектору безопасности, цель которой – изменения политики и практики субъектов, задействованных в этой сфере на местном, национальном или международном уровне. Нами был представлен обзор того, как необходимо планировать пропагандистскую кампанию, осуществлять мониторинг и оценку воздействия кампании, обозначена роль проведения глубоких исследований и организации связей.

В заключение важно заметить, что ваша пропагандистская стратегия сработает только в том случае, если вас воспринимают как эксперта в той сфере, в рамках которой вы осуществляете свою пропаганду. Какое бы положение вы ни занимали в местном, национальном или международном ОГО, вы должны хорошо разбираться в политическом и бюрократическом организационном устройстве в той области, в которой вы осуществляете свою деятельность. Позиционирование себя в качестве эксперта также означает, что вы должны быть знатоками того профессионального языка, каким оперируют деятели сектора безопасности.

Быть экспертом означает не только умение озвучивать свои или чьи-то мысли, касающиеся сферы безопасности (что само по себе тоже хорошо), но и умение продумывать возможные реакции, которые можно ожидать от правительств, ограниченных как в финансовых, так и в человеческих ресурсах, или от тех или иных институтов безопасности. Эти институты зачастую бывают весьма консервативны и не настроены на радикальные изменения. Внесение изменений в институты и в практическую деятельность тех, кто их поддерживает, является процессом в лучшем случае поэтапным, и поэтому ваша стратегия пропаганды должна быть соответствующим образом структурирована.

Что вы можете сделать как ОГО

Построить и разработать стратегию пропагандистской кампании:

- ✓ определить ключевые вопросы;
- ✓ определить ключевые заинтересованные стороны;
- ✓ определить цели и задачи;
- ✓ определить ключевые сообщения;
- ✓ определить трибуны для донесения информации;
- ✓ определить индикаторы отслеживания процесса;
- ✓ определить основные препятствия;
- ✓ определить необходимость проведения исследований;
- ✓ определить рабочий план;
- ✓ определить бюджет, необходимые человеческие ресурсы и набор необходимых навыков;
- ✓ определить возможные риски.

Нацелить вашу кампанию на соответствующий уровень:

- ✓ лоббировать местные демократические институты и местные организации, обеспечивающие безопасность
- ✓ лоббировать демократические институты национального уровня и министерства, ответственные за безопасность
- ✓ лоббировать международные и региональные организации с целью оказания поддержки.

Понять процесс разработки политики:

- ✓ определить, какие организации и ведомства ответственны за политику в сфере безопасности;
- ✓ определить сотрудников этих организаций или ведомств, кто имеет полномочия принимать решения;
- ✓ определить тех основных представителей демократического поля, кто ответственен за осуществление политики безопасности или заинтересован в этом процессе.

Создать организационные сети и коалиции из групп ОГО, являющихся единомышленниками:

- ✓ сотрудничать со СМИ;
- ✓ озвучивать свои ключевые сообщения;
- ✓ выступать всей сетью организаций единым фронтом;
- ✓ контактировать с прессой напрямую;
- ✓ проводить брифинги;
- ✓ распространять специальные пресс-пакеты;
- ✓ работать над повышением доверия к организации.

Осуществлять мониторинг и оценку вашей пропагандистской кампании:

- ✓ определить эффективные перемены в политике;
- ✓ расширять сотрудничество ОГО

ГЛАВА

6

АНДЖЕЛА МАККЕЙ

Тренинги

6

Анджела Маккей

Тренинги

Данная глава описывает способы, при помощи которых организации гражданского общества могут быть привлечены к разработке и проведению тренингов, направленных на достижение эффективного, прозрачного и демократического управления сектором безопасности.

Примеры проведения организациями гражданского общества тренингов для сотрудников сектора безопасности или других ОГО, образцы достигнутого успеха и полученного практического опыта немногочисленны. По сравнению с другими демократическими вопросами материалы тренингов по осуществлению надзора над сектором безопасности ограничены и по количеству, и, в какой-то мере, по значимости. Эта неполнота может быть объяснена несколькими причинами: относительно зачаточным состоянием организаций гражданского общества во многих регионах, где в данный момент проводятся реформы сектора безопасности; систематическим отсутствием серьезного анализа и последующей доработки мероприятий по обучению; недостаточным количеством материала, основанного на культуре конкретных стран, а не на западных моделях, примерах и чужом языке; а также, возможно, что наиболее существенно, обоюдной нерешительностью – и ОГО, и сектора безопасности – заниматься таким видом политической деятельности. Для тех же, кто занимается данным вопросом, составление материалов для проведения тренингов оказалось наиболее результативным направлением работы. Данная глава детально описывает возможности ОГО в создании своих собственных обучающих материалов с привязкой к месту, а также те изменяющиеся факторы, которые необходимо учитывать при создании таких материалов.

В общем и целом тренинг – это реальная и осязаемая деятельность, выполнение которой ОГО могут взять на себя. Для определения возможностей и ограничений в проведении тренингов, а также для поддержания ОГО в этой роли данная глава предлагает следующее:

- изучение потенциальных проблем, которые могут возникнуть перед ОГО, и их возможных решений;
- подход к тренингу как к процессу, способному поддержать и усилить надзор над сектором безопасности и проведение его реформирования;
- примеры, демонстрирующие чего можно добиться с помощью проведения широкомасштабного обучения;
- практические советы и примеры методик проведения и наполнения тренингов.

Определения

Почему именно организации гражданского общества?

Из-за того, что каждая из ОГО может привнести особенное и разнообразное видение, очень важно обеспечить самое широкое возможное представительство гражданского общества в проведении тренингов. Любые организации и ассоциации, существующие вне государственных учреждений, должны иметь возможность подключиться к этому процессу. Такая возможность способствует выстраиванию процесса реформирования и усиливает его, актуализирует идеи того, что безопасность сама подвергается воздействию всех элементов общества и сама оказывает воздействие на него.

Тренинг – чем он является и чем не является?

- Понятия тренинг и образование часто путают друг с другом. В контексте данной книги тренинг определяется как деятельность, конечной целью которой является стимулирование знаний и идей, обеспечивающих обучающихся возможностью изменить точку зрения и приобрести навыки коррекции поведения.
- Тренинг не основывается на усвоении долгих академических курсов, заканчивающихся присвоением степеней и получением дипломов или требующих прохождения через тестирование и оценивание.
- При всей широте толкования безопасности человека тренинг по управлению безопасностью ни в коей мере не соотносится с традиционной технической военной или полицейской подготовкой, а предполагает развитие компетенции и навыков, необходимых силам безопасности для реализации, поддержания и приумножения принципа верховенства права, а также норм и стандартов прав человека.
- Содержание тренингов по реформированию сектора безопасности охватывает большое количество тем. В этот список входят такие темы (но не исчерпываются ими):
 - руководство и менеджмент;
 - методы и навыки интервьюирования.
 - свод законов и правил по правам человека, их сопровождение.
 - права ребенка и защита детей.
 - гендерные права, права человека и верховенство закона.
 - полицейская охрана общественного порядка и безопасность населения.
 - регулирование конфликтов.
 - навыки установления контактов: коммуникация, ведение переговоров, устранение трудностей.
 - методы осуществления надзора и мониторинга.
 - сотрудничество со средствами массовой информации.

- Целевые аудитории могут быть весьма разнообразными как на верхних, так и на нижних уровнях, а также по разным службам; это могут быть вооруженные силы, различные подразделения полиции, спецподразделения, пограничные службы, работники исправительных учреждений, частные охранные компании и государственные должностные лица.
- Тренинг может проводиться в разных формах, и совсем необязательно он должен быть структурированным, проходить в официальной обстановке аудиторных занятий: это могут быть семинары, круглые столы, заседания секций, общественные слушания, обмен видами деятельности и полевые учения.
- Чаще всего тренинг происходит «в рабочем порядке» через наставничество, инструктаж, работу по созданию команды или через системы индивидуальной поддержки.

В общем смысле, тренинг является лечебным средством, но не собственно исцелением.

Возможные проблемы и способы их преодоления

В блоке 6.1. приведены некоторые в наибольшей степени предсказуемые проблемные вопросы, с которыми можно столкнуться при рассмотрении участия ОГО в тренинге. Данные вопросы связаны с окружающим контекстом, их сложность и значительность могут проявляться в разной степени в разных местах; их важность также зависит от окружающих условий (постконфликтное ли это государство или общество переходного типа, каковы другие признаки окружающей обстановки). Разными будут и побудительные мотивы, и состояние развития ОГО в отправной точке. Ни одно из предлагаемых здесь решений не является легко осуществимым, но каждое можно использовать в качестве начального пункта или убедительного аргумента при разработке полноценной стратегии проведения тренинга. Также здесь описан возможный вклад доноров или других внешних источников поддержки в реализацию тренингов. В общем смысле, проблемы могут существовать как внутри самих ОГО, так и во внешнем окружении, в котором они осуществляют свою деятельность. Поэтому их решение необходимо подстраивать и адаптировать ко все большему количеству таких источников влияния.

Не во власти ОГО разрешить внешние проблемы, такие как недостаточность оснащения или финансирования вооруженных сил, но они могут взять на себя ответственность и высветить те негативные факторы, которые влияют на сектор безопасности и поведение его политических руководителей. Решение проблем руководства сектором безопасности и проведения реформ заключается не только в успешности проведения тренинга: доноры или иные источники поддержки могут улучшать обстановку для совместных действий, а также координировать взаимоотношения между государственными органами и ОГО, по крайней мере, на начальных этапах привлечения к работе.

Финансовые средства доноров зачастую являются решающими в сохранении работоспособности ОГО, но при этом существует взаимная ответственность за асимметричность отношений между донором и получателем. Донорам, как и настоящим инструкторам, нужно стараться не вмешиваться в сам процесс тренинга, а лишь осуществлять ограниченный контроль развития возможностей, содержания работ и политики на местном уровне; в то же время обеспечивать ОГО последовательной поддержкой, информацией, поощрением, советом и денежными средствами. В блоке 6.2. показано как связать наиболее часто встречаемые проблемы с донорской поддержкой.

Тренинг как процесс

Все мероприятия по проведению тренинга должны непосредственно работать на достижение общих целей управления сектором безопасности и его реформирования. Так как тренинг является тем инструментом, который предназначен для обеспечения соответствия стандартам и для содействия переменам, его результат должен быть четким, выполнимым, поддаваться количественному определению, в то время как сам тренинг должен проходить со скоростью, удобной для целевых групп.

Очень часто тренинг воспринимается как панацея, как именно та недостающая часть, которая, если восполнить ее в необходимом количестве, сможет устранить недостатки, возникающие из-за отсутствия информации, знаний, опыта или навыков. Если же начинать работу с такими нереалистичными ожиданиями без обеспечения должными ресурсами или без соответствующего планирования, обязательно последуют разочарования и упреки, а предполагаемый эффект от проведения тренинга будет разрушен и общественное доверие подорвано. Поэтому к тренингу нужно относиться как к неотъемлемому элементу обширной стратегии.

В некоторых случаях сильное стремление «укрепить потенциал», особенно в постконфликтных государствах или государствах переходного типа, может привести к появлению большого количества несвязных, конкурентных и мало отличающихся друг от друга тренингов из-за того, что доноры зачастую настроены иметь видимые результаты работы, а тренинг при этом считается легкой и вполне достижимой целью. Однако тренинг – это мероприятие не по организации общественного мнения, а по укреплению демократии. Осязаемые результаты – созданные руководства и разработанные курсы – являются вторичными по отношению к получению местными заинтересованными сторонами «творческого познания или поэтапных открытий»¹.

Для создания условий устойчивого улучшения возможностей на индивидуальном или институциональном уровнях необходимо обращаться к рассмотрению разных вопросов, а также создавать обстановку, способствующую достижению прогресса. Посредством своих программ «Развитие потенциала XXI» и «Развитие потенциала 2015» ПРООН содействует комплексному подходу к развитию возможностей, ориентированных на нужды и основанных на существующих средствах, а также учитывает структурные и, в равной степени, контекстуальные изменения, необходимые для того, чтобы развитие потенциала имело продолжительное влияние. Такие подходы были широко одобрены практиками реализации программ развития, заинтересованными институтами, организациями и сообществами доноров. Основываясь на тщательном анализе возможностей заинтересованных организаций, были определены четыре возможных стратегии развития потенциала: 1) институциональная реформа и стимулы; 2) управленческий потенциал; 3) образование, тренинг и обучение и 4) подотчетность и механизмы выражения мнений. В свою очередь, каждая стратегия реагирования в идеале должна обращаться, по крайней мере, к двум из следующих «исходных точек» для эффективного обеспечения процесса развития потенциала:

- a) создание обстановки: моральные цели, стимулирующие и сдерживающие факторы, политические рамки, взаимодействие групп/сетей/организаций, при которых люди могут выполнять свои функции, например, обстановка в правовом/законодательном поле, условия управления финансовыми средствами;

¹ Возможности для развития: Новые решения старых проблем. Программа развития ООН, информационная служба «Изучение Земли» / Под ред. С. Фукуда, К. Лопес и Х. Малик. – Лондон, 2002.

б) организационный уровень: структурные возможности для тех, кто добивается достижения целей, превышающих возможности индивидов, коллективное выражение возможностей индивидов через такие органы, как министерства, ведомства, отделы, НГО и т.п.;

в) персональный уровень: репозиторий знаний и умений, создание организационных блоков, проведение оценки индивидуального участия, ответственность организаций².

Очень часто недостаточное оценивание и отсутствие четких связей между проведением тренингов и видимыми результатами не только приводит к бесполезной растрате ресурсов, но и к утрате веры в необходимость проведения тренингов. Оценка тренингов является чрезвычайно важной, так как она может положительно повлиять на улучшение практики, на получение лучших результатов и способствует упрочению общественного доверия.

Тренинг не может быть случайным бессистемным мероприятием. Для его проведения необходимы затраты времени и энергии, а также наличие перспективного подхода и долгосрочных обязательств. Не может быть надежных «скороспелых» решений относительно необходимости проведения тренинга в количественных и качественных показателях. Более того, ОГО, работающие над усовершенствованием внутренней идентичности и упрочением доверия, нуждаются в поддержке и финансировании для того, чтобы долгое время оставаться в этом поле.

Тренинг – это процесс, а не событие. Ценность краткосрочных всплесков активности незначительна.

Обучение взрослых

ОГО, занимающимся проведением тренингов, необходимо адаптировать методы обучения к взрослым, так как большинство слушателей предлагаемых курсов скорее будут студентами зрелого возраста. Далее в этом разделе представлены рекомендации проведения обучения для взрослой аудитории.

Взрослые люди знают о своих способностях, и им необходимо быть активными, а не пассивными получателями информации. Неважно, каков предмет обучения, изучение материала затрагивает и эмоции, и интеллект; это особенно справедливо, когда мы говорим о спорных предметах. Взрослые люди нуждаются в практической деятельности, в проведении дискуссий и принятии активного участия в разрешении проблем.

Обновленное отношение к обучению требует перемен не только в понимании того, как что-то делается, но и изменения основополагающей веры в то, почему это делается именно таким образом. Десятками лет складывавшиеся взгляды и принятая в сфере безопасности практика не изменятся каким-либо значительным образом только потому, что инструктор сказал, что они должны поменяться.

У взрослых существует целый набор установок, основанных на системе взглядов – что правильно, справедливо и морально. Ожидать, что взрослые поменяют эти свои установки, значит бросать вызов их идентичности; другими словами, взрослых необходимо сначала убедить, и только потом они

² Для получения дальнейшей информации по вопросу того, как необходимо осуществлять комплексное развитие потенциала, см. библиотеку концепций, методов и руководств по адресу: <http://www.capacity.undp.org>; Проблемы развития потенциала – выработка добросовестной практики: Сер. руководств и справочников Комитета организации экономического развития и сотрудничества. – 2006. Электронный ресурс: www.oecd.org/dataoecd/4/36/36326495.pdf.

смогут менять свои взгляды. Если же взрослые меняют свое поведение в силу каких-то негативных причин, например, из-за страха, тревоги, злобы или в результате манипуляции или угроз, эти изменения не будут устойчивыми, а окончательные стандарты исполнения и качества работ не будут улучшены.

Блок 6.1. Проблемы, влияющие на степень участия ОГО в проведении тренингов

Возможные проблемы (внутренние)	Способы решения	Поддержка, предоставляемая донорами и другими организациями
Взаимное недоверие и подозрительность ведут к нерешительности и напряженности отношений	<ul style="list-style-type: none"> • Выделите время для установления связей • Осуществляйте совместную оценку и анализ тренингов для определения потребностей в их проведении • Определите конкретные и постоянные «точки соприкосновения» для организации общения с партнерами по сектору безопасности • Определите «чемпионов» в секторе безопасности для проведения мероприятий в их поддержку • Совместно разработайте программы тренингов и изначально выберите темы тренингов, которые для вас взаимовыгодны и значимы, например, военно-гражданское реагирование на неполитические гражданские происшествия³ • Организуйте круглые столы с представителями сектора безопасности для обсуждения деталей программы проведения тренинга • Сформируйте переговорные группы/специальные сети для обеспечения постоянной связи 	<ul style="list-style-type: none"> • Общее признание усиливает законность существования ОГО • Демонстрируйте поддержку чемпионов и лидеров. • Действуйте больше как инструмент реализации, а не осуществления руководства • Поддерживайте развитие сетей и взаимосвязей с организациями, обладающими опытом на местном уровне
Финансирование государством ОГО, занимающихся проведением тренингов, ограничивает их независимость и маневренность	<ul style="list-style-type: none"> • Внедрите временные измеримые критерии, при помощи которых вы сможете продемонстрировать результаты своей работы государственным спонсорам • (Если возможно) не соглашайтесь на удовлетворение требований со стороны государственных органов страны осуществлять контроль, если эти требования выдвигаются в качестве условия финансирования • Объединяйтесь с зонтичными сетями для защиты местных НГО от оказания возможного давления и нарушения их прав со стороны государства • Демонстрируйте прозрачное и эффективное использование денежных средств – приглашайте государственных должностных лиц, предоставляющих финансирование, посещать и наблюдать за проведением тренинга • Используйте успех для увеличения маневренности 	<ul style="list-style-type: none"> • Согласовывайте принципы и интересы доноров и реципиентов – обеспечивайте соответствие мероприятий тренинга заявленному видению РСБ, иначе вы рискуете утратить доверие • Помогите местным ОГО выстраивать взаимоотношения с региональными и международными организациями • Защищайте ОГО от любого давления

3 Майкл Пуф. Гражданское общество и сектор безопасности: РСБ – слишком серьезное дело, чтобы доверять ее выполнение солдатам // Документы по реформированию сектора безопасности / Под ред. Филиппа Флури и Мирослава Хадзика. – Белград: Центр военно-гражданских отношений, 2004.

Возможные проблемы (внутренние)	Способы решения	Поддержка, предоставляемая донорами и другими организациями
<p>Многообразие и разнонаправленность требований, выдвигаемых при привлечении ОГО к различным сферам РСБ⁴</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Установите приоритеты • Определите первичную функцию(ии) ОГО, например, оказание непосредственного обслуживания, проведение исследований, пропаганда или посредничество • В различных областях определите ведущие ОГО • Определите свои силы, развивайте их; сопротивляйтесь требованиям угодить «и нашим, и вашим» • Сфокусируйтесь на определенной специализации: права детей, женщин или меньшинств; безопасность сообщества; предотвращение торговли людьми и пр. • Выступайте с инициативой проведения мероприятий, направленных на поддержку сотрудничества, а не на конкурирование или дублирование функций • Обеспечьте, чтобы ваши действия были связаны с желанием общества, а не были продуктом «элиты» предпринимателей 	<ul style="list-style-type: none"> • Не выдвигайте завышенных требований к слабым организациям • Используйте организационные сети и зонтичные организации для определения имеющихся ресурсов и опыта, обеспечивайте ими ОГО при проведении их мероприятий
<p>Многим ОГО местного уровня не хватает сплоченности, фокусировки на конкретных проблемах и организованности; в некоторых контекстах их присутствие минимально или они не представлены вообще; их часто воспринимают ангажированными, политизированными организациями, созданными под конкретные нужды и обладающими ограниченной точкой зрения</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Для обеспечения доверия четко определитесь с этическими принципами (цели, методы и убеждения) • Объединяйте ресурсы • Сочетайте и местные знания, и международные ресурсы (включая денежные средства) • Избегайте дублирования • Создавайте сети организаций, так как сети обычно бывают сильнее, чем личности или группы по отдельности 	<ul style="list-style-type: none"> • Поддерживайте попытки развития организаций • Для создания доверительных отношений, атмосферы сотрудничества и вовлеченности выберите и поддерживайте ОГО по принципу «снизу вверх» • Противьтесь очевидным объединениям с авантюрическими группами

4 См.: Чоудхари Н., Финлей-Нотман Ч., Ховланд И. Возможности ОГО в политике вовлечения: Опыт, полученный при проведении консультаций в Африке, Азии и Латинской Америке//Рабочие документы Института международного развития. – 2006. – №272. Электронный ресурс: http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp272.pdf.

Возможные проблемы (внутренние)	Способы решения	Поддержка, предоставляемая донорами и другими организациями
<p>Незнание инструментария, методов проведения тренингов или сути специальных вопросов ведет к недостатку уверенности и компетентности тех, кто исполняет роль тренеров</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Найдите местных квалифицированных организаторов и методистов • Используйте присущие вашей местности методы проведения тренингов (популярное искусство, занимательные истории, консультационные или религиозные встречи и т.п.) • В обширную стратегию проведения тренингов включайте проведение подготовки самих тренеров • Настаивайте на осуществлении наставничества и проведении инструктажей профессионалами • Намечайте и совместно осуществляйте подготовку к проведению тренингов и собственно их проведение профессионалами 	<ul style="list-style-type: none"> • Относитесь к знанию местной специфики как к чему-то чрезвычайно важному • Поддерживайте развитие возможностей для проведения тренингов для тренеров (ТдТ), инструктажей, менторской работы • Осуществляйте финансирование обмена профессионалами, командировок с целью обучения, индивидуального повышения квалификации и проведение инструктажей
<p>Недостаток ресурсов; у местных ОГО обычно нет недостатка в людях, зато есть недостаток в финансировании, оборудовании, помещениях и материалах</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Создавайте краткосрочное партнерство с международными организациями и спонсорами с целью обеспечения финансированием⁵ • Направляйте финансовую помощь на самые важные нужды • Обеспечьте, чтобы методы проведения тренингов были технически несложными и легко осуществимыми⁶ • Настаивайте на создании программы тренингов для тренеров (ТдТ) для достижения каскадного эффекта 	<ul style="list-style-type: none"> • Объединяйте донорские фонды для проведения тренингов • Станьте сторонником долгосрочной поддержки процесса обучения, помощи и обеспечения • Определитесь с небольшими задачами и осознайте значимость пошаговых изменений • Финансируйте небольшие, но жизненно важные статьи расходов: библиотеки, журналы, доступ к интернету, изучение методов и приемов⁷

5 Понятие «краткосрочный» – весьма условный термин. В данном контексте он означает, что ОГО и тем, кто их поддерживает, нужно обратить внимание на ограничение финансовой зависимости и обеспечить, чтобы поддержка из внешних источников была направлена на развитие местного потенциала организации тренингов, на получение конкретной, практической, непрерывной и последовательной поддержки.

6 Электронный ресурс: <http://www.networklearning.org>.

7 Ванковска Б. Расширение полномочий гражданского общества и опыт, приобретенный на Балканах// Рабочие документы Организации демократического контроля над вооруженными силами. – 2002. – № 32. Электронный ресурс: http://www.dcaf.ch/_docs/WP32.pdf.

Блок 6.2. Сопряженность возможных проблем и донорской поддержки

Возможные проблемы (внешние)	Способы решения	Поддержка, предоставляемая донорами и другими организациями
Требование немедленных результатов от проведения реформирования сектора безопасности, ожидание улучшений в сфере соблюдения прав человека	<ul style="list-style-type: none"> • Признайте существование интересов и мотивов получения тренинга в рамках сектора безопасности (побудительные мотивы могут быть различными) • Определите разницу в потребностях на разных уровнях (высшие военные офицеры и рядовые солдаты нуждаются в различном подходе) • Для проведения специальных тренингов используйте квалифицированных специалистов • Используйте тренинг для демонстрации заинтересованностей и потребностей гражданского общества в соблюдении прав человека, используйте при этом местные ресурсы • Используйте местные примеры и углубляйте понимание того, почему знание прав человека имеет всеобщее значение • Организуйте совместное составление «Лучшего опыта», применяемого к решению местных проблем прав человека 	<ul style="list-style-type: none"> • Наличие ресурсов само по себе не создаст атмосферу доверия без участия в этом местных организаций и привлечения их еще на стадии планирования • Поддерживайте те организации гражданского общества, которые имеют сильные связи с местным сообществом, в противном случае высок риск неудачи
Военные и полиция часто недостаточно оснащены и оплачиваемы, они существуют изолированно от общества; им неизвестны цели ОГО, они неохотно признают в ОГО тех, кто может проводить тренинги	<ul style="list-style-type: none"> • Налаживайте отношения, развивайте доверие, объясняйте, что представляют собой ОГО и чем они занимаются • Позаботьтесь, чтобы ОГО были ознакомлены со структурой сектора безопасности, званиями, функциями и регалиями • Развивайте совместные возможности проведения тренингов • Обращайтесь с просьбой о проведении тренингов к представителям сил безопасности (разминирование, учет вооружения, навигационные и радио знания) • Совместно анализируйте проблемы и разрабатывайте решения 	Способствуйте и обеспечивайте поддержкой мероприятия по обмену опытом и проведение совместных тренингов сил безопасности и ОГО
Спротивление переменам на всех уровнях	<ul style="list-style-type: none"> • Работайте на всех уровнях: снизу вверх, по горизонтали и сверху вниз • Развивайте внутренние лидерские возможности для нахождения общего языка с институтами сектора безопасности • Определите лидеров и чемпионов для того, чтобы возглавить процесс внедрения изменений • Содержание тренингов должно демонстрировать очевидную пользу от преобразований 	Окажите помощь в позиционировании местных ОГО по отношению к противодействующим правительственным органам
Природа военного порядка субординации препятствует творческому разрешению проблем	<ul style="list-style-type: none"> • Разрабатывайте мероприятия по проведению тренинга в поддержку совместной деятельности • Осуществляйте участие и включайтесь в разработку стратегии проведения тренингов, а также в разработку и осуществление самих тренингов • Заручитесь поддержкой групп, «говорящих» на военном языке, например, ветеранских организаций, заинтересованных в установлении диалога с военными 	Репутация международных организаций может помочь ОГО склонить военных к совместной работе

Возможные проблемы (внешние)	Способы решения	Поддержка, предоставляемая донорами и другими организациями
<p>Политика доноров оказывает излишнее влияние на определение приоритетов тренингов и мероприятий ОГО</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Участвуйте в партнерстве и выдвигайте предложения по широкому кругу вопросов ОГО благодаря стратегии единства и организации сетей является жизненно важным элементом успеха РСБ • Финансирование в обмен на оказание влияния не возможно, если ОГО не сохраняют свою автономность, не будут связаны со своими сообществами или не будут иметь возможности осуществлять тренинги • Исходите из имеющихся ресурсов и не поддавайтесь на требования доноров привлекать новые организации, элитных лидеров или создавать искусственные программы мероприятий, оторванные от реальных нужд граждан 	<ul style="list-style-type: none"> • Сотрудничайте с организациями, имеющими связи в своих сообществах, чтобы группы могли включать вопросы реформирования сектора безопасности в повестку дня на местном уровне • Легитимность будет утеряна, если спонсор не сможет удовлетворять определенный уровень потребностей

Для обеспечения успешности тренинга необходимо использовать следующие фундаментальные принципы обучения взрослых:

- взрослые люди обладают некоторым опытом, и им нравится его использовать (тренеру во время проведения занятий необходимо использовать опыт участников);
- взрослые могут выбирать (им нравится иметь возможность управлять своим обучением);
- взрослым необходимо ощущать значимость обучения;
- взрослые мотивированы учиться;
- взрослым необходимо активно участвовать в процессе собственного обучения.

Практическая реализация принципов

Поскольку процесс обучения взрослых имеет свои особенности, нуждается в обеспечении практическими примерами и в предоставлении возможностей для соответствующего осмысления и усвоения материала, тренинг должен проводиться в соответствии с учетом некоторого набора принципов. Поэтому тренеры должны:

- выбирать те методы, приемы и условия обучения, в которых участники процесса будут чувствовать уважительное отношение и комфорт;
- отдавать предпочтение небольшим, не ограниченным временем, профессионально направленным тематическим обсуждениям и интервью, ролевым играм, а не масштабным, многоцелевым или подходящим на все случаи учебным занятиям;
- использовать жизненный опыт взрослой аудитории для иллюстрации того, как этот опыт соответствует и подтверждает содержание обучения;
- использовать диагностический подход, избегать простого перечисления проблем и выдвижения обвинений;

- чередовать и сбалансировано использовать различные стили и техники обучения (аудио, видео и практика);
- для обеспечения соответствия учебных материалов и примеров поставленным задачам использовать практические примеры, основанные на описании задач;
- устанавливать согласованные основополагающие правила и использовать их при необходимости достижения уважительного отношения.

Как тренинг может усилить и стимулировать осуществление демократического надзора над сектором безопасности?

Разработка тренингов по проблематике реформирования сектора безопасности или осуществления демократического надзора над сектором безопасности по-прежнему находится на начальном этапе. В то время как материалы для несистемных, одиночных тренингов только создаются, уже существует потребность в чрезвычайно сложных методиках осуществления надзора. Тренинги и учебники, служащие основой для обсуждения, на данный момент уже созданы, а тренеры зачастую подбирают конкретный материал, необходимый для удовлетворения каких-либо общественных или институциональных нужд, особенно в тех случаях, когда затрагиваются аспекты прозрачности и подотчетности при реформировании сектора безопасности, соблюдения прав человека и связанного с этим опыта различных организаций. Организациям гражданского общества необходимо стараться выходить за рамки существующих материалов для проведения тренингов и вводить свои собственные материалы. Такие нововведения можно производить несколькими способами.

Создание, укрепление и развитие потенциала ОГО в деле осуществления контроля над сектором безопасности

Эти цели могут быть достигнуты путем реализации программ по повышению информированности или пропагандистских программ, связанных с вопросами осуществления демократического надзора, путем эффективного взаимодействия с демократическими институтами и средствами массовой информации, а также через проведение тренингов для ОГО, сектора безопасности, демократических институтов и государственных министерств. Предполагаемые итоги могут быть следующие:

- углубление общественного понимания общих целей РСБ;
- улучшение согласованности между заинтересованными сторонами;
- улучшение реализации реформ;
- углубление общественного понимания и поддержки реформ.

Блок 6.3. Фонд стратегических и международных исследований Грузии

Грузинский Фонд стратегических и международных исследований (ГФСМИ) обеспечил проведение тренинга грузинских журналистов по проблемам политики безопасности «Государственная безопасность и международные отношения», тренинга по укреплению потенциала для Совета национальной безопасности Грузии, а также тренинга лидеров национальных меньшинств по проблематике международного реформирования сектора безопасности⁸.

Поддержка и анализ попыток сектора безопасности повысить свой уровень подотчетности, гласности и профессионализма

При положительных результатах такие попытки могут соответствовать основным оценочным критериям. Предполагаемые итоги могут быть следующие:

- осязаемое уменьшение уровня преступности;
- наведение порядка с учетом дел, более частая передача дел соответствующим службам помощи жертвам преступлений, уменьшение времени ожидания рассмотрения дела в судах;
- улучшение гендерной осведомленности в рамках сектора безопасности и организаций, с ним сотрудничающих;
- регулярные опросы общественного мнения, которые отражают повышение уровня общественной поддержки служб сектора безопасности.

Блок 6.4. Непал

В Непале женская организация провела тренинг высших военных руководителей по вопросам международных прав человека и конвенциям по правам женщин и детей. Представители организации говорили о наличии случаев притеснения и насилия со стороны военных, добивались обеспечения защиты жизни женщин и детей, объясняли, в чем действия военных нарушают международные нормы.

Источник: Собственные исследования и документы автора

Сопряженность результатов тренинга с основными целями политики или реформирования

Стратегического единства результатов тренинга и политических целей можно достичь путем определения некоторого количества целей, имеющих отношение к наглядным результатам проведения тренинга. Предполагаемые итоги могут быть следующими:

- опубликование кодекса поведения, порядка подачи жалоб и этических стандартов, что служит уменьшению коррупции и злоупотреблений;
- формирование агентств сектора безопасности, обеспечивающих эффективность работы;

⁸ Хискок Д. Роль гражданского общества в управлении сектором безопасности на Южном Кавказе // Материалы I объединенного семинара «Управление сектором безопасности на Южном Кавказе: Проблемы и мнения». – Рейхенау, Австрия. – 21–24 нояб. 2003 г. Электронный ресурс: http://www.dcaf.ch/news/PFP_Reichenau1103/Papers/Hiscock.pdf.

- непредвзятые судебные разбирательства и улучшение условий отбывания наказания;
- разработка стратегии достижения гендерного равенства в рамках сектора безопасности;
- постоянный консультативный процесс между военными и гражданским обществом.

Блок 6.5. «Безопасный мир» («Saferworld») – Тренинг ради действия

В связи с тем, что и правительственные организации, и организации гражданского общества все в большей и большей степени проявляют желание обращаться к вопросам вооруженного насилия в своих сообществах, но у них часто не хватает для этого возможностей, организация «Безопасный мир» разработала методы улучшения потенциала, включая самостоятельно собранные ресурсы, и провела тренинг по целому ряду вопросов, включая контроль над вооружениями, охрану общественного порядка по месту жительства, предотвращение конфликтов, миротворчество и процесс развития с учетом возможности возникновения конфликта.

Тренинги проводились во многих странах, включая Непал и Шри-Ланку, а опыт был обобщен в буклете «Тренинг ради действия»⁹. Образцы материалов для проведения тренингов включали в себя следующее:

- примеры материалов для проведения тренингов по проблемам охраны общественного порядка по месту жительства;
- примеры материалов для проведения тренингов по проблематике, связанной со стрелковым оружием и легким вооружением;
- примеры материалов для проведения тренингов по предотвращению конфликтов и по осуществлению процесса развития с учетом возможности возникновения конфликта.

Обеспечение практической значимости

Очень важно, чтобы каждый уровень тренинга, независимо от обсуждаемого предмета, был целесообразен и соответствовал системе взглядов и роду занятий того, кого обучают, и был направлен на укрепление общественного потенциала. Предполагаемые итоги могут быть следующие:

- сокращение текучести кадров сектора безопасности и комплектование личного состава органов безопасности из широких слоев общества;
- если становится очевидным, что организации сектора безопасности придерживаются норм и стандартов прав человека, то свидетели и жертвы преступлений скорее пойдут на сотрудничество при проведении расследований.

Блок 6.6. Бурунди

В Бурунди организация «Душирехамве» («Давайте мириться») разработала различные программы проведения тренингов по проблемам предотвращения конфликтов, миротворчества и организации управления, методикам организации участия сообществ. Все основные части населения – парламентарии, ОГО, полиция, религиозные группы, исследователи, молодежь – приглашаются к участию в переговорах по проблемам демократизации, мира и безопасности, вызывающих озабоченность сообщества.

Источник: Горетти Ндакайисаба, сотрудник программы по осуществлению пропаганды, «Душирехамве». Интервью, данное автору

⁹ «Безопасный мир». Тренинг ради действия. – Лондон, 2005. Электронный ресурс: <http://www.saferworld.org.uk/pages/training.html>.

Установление стандартов поведения и развитие обратной связи

Целью является создание модели демократичного поведения, основанного на верховенстве права. В равной степени важной целью является выстраивание ответственных отношений, при которых могут развиваться эффективные практики в секторе безопасности. Предполагаемые итоги могут быть следующие:

- создание устойчивых структур и систем для обмена информацией и ресурсами, а также проведение межинституциональных тренингов, что является демонстрацией значимости налаживания отношений между ОГО и сектором безопасности;
- повышение уровня уважения и доверия, что обязательно приведет к поддержке гражданским обществом действий сектора безопасности и лучшему пониманию службами безопасности того, какими проблемами безопасности обеспокоено население;
- возобновление веры общества в силы, обеспечивающие государственную безопасность, что помогает не допустить роста случаев самосуда.

Блок 6.7. «Партнеры за демократические изменения»

«Партнеры» – это всемирная неправительственная организация, чья деятельность по всему миру посвящена созданию стойких возможностей на местном уровне развивать гражданское общество и создавать условия для перемен и разрешения конфликтов. Их организационная сеть помогает местным сообществам, основываясь на принципе сотрудничества, проводить изменения и разрешать конфликты по всему миру. Приведем несколько примеров деятельности данной организации.

В Аргентине «Партнеры» сотрудничают в провинции Буэнос-Айрес с городскими лидерами, полицией, гражданами и НГО, в результате чего были организованы форумы общественной безопасности, что предусматривалось новым законодательством, но так и не нашло своей практической реализации. В результате этих усилий были улучшены взаимоотношения между членами форума и местной полицией, а граждане почувствовали, что им есть куда обратиться и сообщить о произошедших преступлениях без боязни мести.

В Венгрии организация способствовала установлению диалога между полицией и сообществами в деле расследования и рассмотрения заявлений о случаях этнической дискриминации, допущенных со стороны офицеров полиции, а также содействовала осуществлению конструктивного взаимодействия между полицией и сообществом.

Подобным образом в Чешской республике инициатива «Партнеров» «Закон улицы» («Street Law») при помощи инсценировки судебных процессов и ролевых игр обучила студентов юридических факультетов, офицеров полиции и учеников школ использовать правовую систему в качестве инструмента разрешения проблем. Организация «Партнеры» ведет активную деятельность во многих странах по всему миру.

Источник: д-р Лаина Рейнольдс Леви, представитель организации «Партнеры». Интервью, данное автору

Привлечение ОГО к процессу снижения уровня секретности и повышения прозрачности в целях улучшения подотчетности обществу

Предполагаемые итоги могут быть следующими:

- разработка более эффективных систем контроля;
- усиление общественного обсуждения и обсуждения в средствах массовой информации, что служит озвучиванию проблем и приоритетов сферы безопасности.

Блок 6.8. Индонезия: Международный форум НГО по развитию Индонезии (Infid), Комиссия по исчезновению людей и жертвам насилия (Kontra S), организация «За родину» (ProPatria)

С 2005 г. по 2007 г. три индонезийские НГО организовали в Джакарте тренинги для различных НГО со всей Индонезии по проблемам осуществления надзора над сектором безопасности и его реформирования. НГО, которые представляли все части Индонезийского архипелага, прошли тренинги по осуществлению контроля над соблюдением прав человека службами сектора безопасности, а также ознакомились с существующими механизмами обеспечения прозрачности и подотчетности.

Источник: Несколько интервью с заинтересованными сторонами, проведенные Женевским центром по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС), Джакарта, январь 2007 г.

Включение местной истории, культуры и традиций в процесс реформирования

Предполагаемые итоги могут быть следующие:

- исключение ранее применявшихся недемократических практик, оскорбительных рисунков военных и полиции;
- учет мнения различных меньшинств помогает не допустить культурно не приемлемого поведения или принятия неправильных решений или механизмов.

Проведение совместных обучений персонала гражданских обществ и сектора безопасности

Такие тренинги проводятся с целью лучшего ознакомления сотрудников сектора безопасности друг с другом, создания условий для взаимного уважения и понимания выполняемых ими демократических функций. Предполагаемые итоги могут быть следующими:

- повышение уровня знаний и возможностей, что позволяет достичь взаимного понимания проблем безопасности и способствует принятию общих решений;
- улучшение организации проведения общественных мероприятий (таких как протесты и демонстрации), а также укрепление взаимной ответственности и совместного реагирования на чрезвычайные случаи общественного характера.

Блок 6.9. Грузия: Ассоциация за правовое общественное образование (АПОО – ALPE)

Проект «Поддержка верховенства права: формирование изменений поведения общества и полиции в Грузии» был реализован НГО АПОО совместно с Британским советом, Институтом свободы и Грузинским институтом общественных дел при поддержке Европейского Союза.

Главной целью проекта является поддержание общества, основанного на принципе верховенства закона, создание сильной системы гражданского контроля над правоохранительной системой (включая содержание людей в заключении), проведение специальных тренингов и курсов переподготовки совместно с Полицейской академией, а также организация кампаний по налаживанию связей, направленных на установление доверительных и здоровых взаимоотношений между полицией и обществом.

Источник: http://www.alpe.ge/projects/completed_projects/97

Блок 6.10. Аналогичные примеры инициатив ОГО по проведению тренингов по проблематике РСБ

В **Колумбии** женские организации работают через свои сети над восприятием безопасности как системы, базирующейся на гуманитарных потребностях.

В **Гватемале** Латиноамериканский факультет социальных наук (FLACSO) – НГО по проблемам безопасности – обратился к гражданскому обществу, представителям правительства и сектора безопасности для проведения консультаций с целью выработки решений по конкретным проблемам РСБ.

В **Кении** организация «Безопасный мир» (Saferworld) разработала учебный курс по проведению тренингов по вопросам охраны общественного порядка в сообществах для офицеров, новобранцев и лидеров сообществ с привлечением возможностей средств массовой информации и общественного образования в деле повышения информированности о круге проблем, связанных с проведением реформ.

В **Шри-Ланке** организация «Безопасный мир» провела тренинги сетей организаций гражданского общества, направленные на улучшение понимания проблем безопасности человека, при этом делая особый акцент на вопросах использования стрелкового оружия.

Источник: Sanam Naraghi Anderlini, Camile Pampell Conoway, Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action: Security Sector Reform. – London: International Alert, 2003

Фонд CLEEN в Нигерии (<http://www.cleen.org>) содействовал распространению комплекта документов для оценивания действий полиции, этот комплект представляет собой методику, при помощи которой граждане могут провести оценку того, насколько местная полиция обслуживает интересы общества.

Международная Хельсинская федерация по правам человека (www.ihf-hr.org) поддерживает развитие организационных сетей, занимающихся контролем над соблюдением прав человека, а также занимается вопросами предоставления статуса и защиты тем, кто сообщает о нарушениях прав человека.

Тренинги ОГО, проводимые региональными или международными субъектами

Ниже приведены примеры программ тренингов, инициированных разными негосударственными силами (за исключением ОГО), которые искали возможности участия в программах тренингов на местном уровне.

Косово – программа по работе полиции по месту жительства¹⁰.

Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в 1999 году было поручено обеспечить Косово устойчивой, представительной правоохранительной системой на базе сообщества. Программа финансировалась с нескольких сторон: Международной программой помощи и обучения в области уголовных расследований (ICITAP) Министерства юстиции США, программой «Работа полиции по месту жительства. Оперативное управление» (K-COPPS), учрежденной миссией ООН в Косово (UNMIK), и Службой полиции Косово (KPS). Эта программа стремилась определить роль как профессиональных кадров правоохранительной системы, так и членов сообщества в деле об-

¹⁰ Д-р Тамара Даффи, руководитель специальных проектов, руководитель офиса, специальная школа полиции Косово. Интервью, данное автору.

еспечения общественного порядка. Целью программы было развитие новых и укрепление старых связей между полицией, местным руководством и обществом для того, чтобы, в конечном счете, снизить уровень преступности и повысить уровень жизни и безопасности населения.

Программа реализовывалась на восьми территориях, среди участников были офицеры Службы полиции Косово, представители муниципалитетов, члены сообществ, включая поселковых и религиозных лидеров, преподавателей, бизнесменов, представителей гражданских обществ и молодежи. Участники программы совместно работали над определением и разрешением различных проблем общества, установлением приоритетов; проблемы варьировались от домашнего насилия, незаконного владения оружием, воровства скота, незаконного захоронения отходов и проблем окружающей среды до безработицы, оборота наркотиков в школах, проституции и взаимоотношений между полицией и обществом. Значительную часть этой программы составляло проведение тренингов для тренеров, представлявших и полицию, и местные сообщества и отобранных от всех муниципалитетов, принимавших участие в программе. Сначала в течение 10 недель они были стажерами методистов программы, а потом проходили тренинг для тренеров. Целью этого элемента программы было расширение возможностей местных участников выступать в качестве тренеров, и исполнителей, а также установление партнерских отношений и при разрешении проблем.

Международный комитет Красного Креста и национальные общества в Центральной Азии¹¹

Международный комитет Красного Креста (МККК), защищающий жертв международных и внутренних вооруженных конфликтов и содействующий соблюдению международного гуманитарного права, может внести значительный вклад в проведение тренингов вооруженных сил и в распространение национальных подразделений Красного Креста и Красного Полумесяца по всему миру. В Узбекистане МККК использовал такой подход: легкость в теории, при этом бóльшая трудоемкость и сложность на практике; такая модель на данный момент нашла свое применение в пяти странах региона, она подчеркивает важность личной заинтересованности и участия представителей высшего уровня власти.

Методика МККК по предоставлению возможностей для распространения международного гуманитарного права предусматривает использование значительных «закулисных» способов действия. В Узбекистане для налаживания отношений с одиннадцатью министрами потребовалось «терпение, настойчивость и вежливость». Используя в качестве рычага положение и статус МККК, данный подход, в конечном итоге, привел к одобрению правительством проведения тренинга на более низких уровнях.

На круглом столе с представителями гражданского общества, особенно с университетскими студентами и преподавателями, было разработано соглашение между всеми заинтересованными сторонами и проведение тренингов стало возможным без постороннего вмешательства. Далее последовало подписание меморандумов о сотрудничестве между МККК и некоторыми государственными министрами. Ключом к успеху в таких сложных обстоятельствах было настойчивое преследование долгосрочных перспектив, привлечение высокопоставленных лиц к процессу разработки политики, создание стойкого ощущения личной заинтересованности всех участников процесса.

¹¹ Тед Итани, бывший представитель МККК. Интервью, данное автору.

Реформа полицейской системы в Руанде¹²

В Руанде ПРООН занималась реализацией проекта полицейской реформы. На начальном этапе реформы сектора безопасности Руанды, которая была начата в первые годы текущего десятилетия, было проведено значительное количество консультаций с гражданским обществом. Общая цель проекта заключалась в преодолении глубоко укоренившейся обстановки безнаказанности полиции, которая, по мнению многих экспертов, способствовала проявлениям геноцида в Руанде.

Целями проекта являются:

- создание прозрачных и подотчетных полицейских сил, контролируемых гражданами страны;
- разработка кодекса поведения полиции, который должен быть утвержден гражданами;
- разработка закона «О полиции» (в качестве основы для нового законодательства);
- проведение обучения полиции по вопросам охраны общественного порядка по месту жительства и правам человека.

Команда, осуществлявшая проект, проводила консультации с населением, одна группа людей сменяла другую. Встречи проходили на холме, обсуждались мнения населения относительно (не)возможных действий новой полиции. Результаты таких консультаций были записаны и предложены в качестве основы для Кодекса поведения полиции. После создания проекта Кодекс снова был представлен на суд общественности еще до его направления в парламент.

В результате проведенных консультаций было решено, что каждый офицер полиции должен носить свое имя и служебный номер на униформе, а население было проинформировано, что его представители могут пожаловаться на офицеров полиции, совершивших преступления. Соответствующим образом население было ориентировано на свои права, законы и вновь разработанный Кодекс поведения полиции. В то же время полиция проходила тренинги по существующим международным стандартам работы полиции, охраны общественного порядка и прав человека. Различные представители местных сообществ были приглашены посетить каждый из таких тренингов, обсудить их программу и содержание (в тот момент было около 2000 офицеров полиции). Несмотря на то, что тренинги проходили еще только на начальном уровне, это помогло убедить граждан население в том, что их мнение учитывается.

Проект был признан успешным, потому что население смогло почувствовать свою сопричастность и узнать, что законы применяются одинаково ко всем, даже к офицерам полиции. Население также осознало необходимость своего участия в деле охраны общественного порядка. Это помогло преодолеть систему безнаказанности, долгое время существовавшую в Руанде.

Начало работы¹³

Схема, представленная в Блоке 6.11, является структурированным примером того, как ОГО могут разработать курс для проведения тренинга, соответствующего потребностям в обучении заинтере-

¹² Сюзанна Дж. Брезина, руководитель программы, Кенийский офис Немецкого общества технического сотрудничества, Центр по проведению тренингов по поддержанию мира, Найроби (ранее входивший в ПРООН). Интервью, данное автору.

¹³ Для примера см. материалы Института при Всемирном банке, в которых представлена простая и понятная схема разработки тренинга. Электронный ресурс: www.worldbank.org/wbi.

сованных сторон. В данном случае в качестве модели, которой следует придерживаться при подборе описания опыта проведения тренинга по правам человека, используется процесс проведения тренинга ADDIE (Analysis – анализ, Design – проектирование, Development – разработка, Implementation – внедрение, Evaluation – оценка).

Блок 6.11. Разработка курса проведения тренинга

Шаг 1. Анализ	ЦЕЛЬ	КОММЕНТАРИИ
Шаг 2. Проектирование	<p>Определите содержание:</p> <ul style="list-style-type: none"> определите свои задачи так, чтобы они согласовывались с ожиданиями; организуите инфраструктуру (помещение, наглядные пособия, технологии, условия работы, другие вспомогательные элементы); составьте план работы и выделите на каждый этап необходимое время в зависимости и от объективных факторов (задачи, содержание курса), и от субъективных факторов (кто именно является тренером, а кто слушателями курса), и от имеющегося на это времени. <p>Задачи должны соответствовать формуле SMART: Specific (определены) – они должны представлять формулировку желаемых результатов. Measurable (измеримы) – должны быть зафиксированы, и их можно продемонстрировать. Achievable (достижимы) – реалистичны. Relevant (значимы) – иметь значимость и ценность для слушателей тренинга. Time-bound (рассчитаны по времени) – соответствуют имеющемуся времени.</p>	<p>Что участники должны знать? Что должны уметь делать? Каков действительный уровень знаний прав человека? Во что они верят относительно прав человека? Каковы преобладающие отношения, навыки и поведенческие модели?</p> <p>ПРИМЕР: Предварительный анализ может показать, что участники верят в то, что в принципе все дети имеют право на образование, но на практике оказывается, что бедность заставляет детей работать, для того чтобы материально поддерживать семьи, или девочкам слишком опасно посещать школу. Как проведение тренингов по вопросам прав человека, а именно по материалам Конвенции о правах детей, обращается к этой проблеме?</p> <p>Насколько тренинг отвечает требованиям и поддерживается крупными национальными и организационными миссиями? В чем он стыкуется с другими тренингами?</p> <p>ПРИМЕР: <i>Все ли элементы сектора безопасности получают адекватные тренинги? Как их можно сочетать и объединять?</i></p> <p>Требуется ли подготовка и какие-либо задания, предшествующие проведению тренинга?</p> <p>ПРИМЕР: <i>Заблаговременное предоставление основных документов по правам человека вместе с приложенными подготовительными заданиями может способствовать лучшему ознакомлению с проблемой и большему вовлечению гражданского общества.</i></p> <p>Что в общих и конкретных чертах смогут участники делать после проведения тренинга, чего не могли делать раньше?</p> <p>ПРИМЕР: <i>Сможет ли полиция проводить и фиксировать допрос свидетелей в соответствии с нормами и стандартами прав человека?</i></p>

<p>Шаг 3. Разработка</p>	<p>Обеспечьте руководителей тренинга понятными и эффективными инструкциями</p> <p>К таким инструкциям относятся процедуры по использованию:</p> <ul style="list-style-type: none"> • заданий, предшествующих проведению тренинга; • наглядных пособий; • способов донесения материала; • методов изучения конкретных практических примеров и упражнений; • групповых и индивидуальных видов работы; • ролевых игр, интервью и демонстрационных материалов; • дневников и карт; домашних заданий. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. И участники, и тренеры должны четко осознавать процесс и способ осуществления тренинга. 2. Материалы курса должны быть достоверными, адекватными, должны учитывать жизненный опыт слушателей курса. 3. Необходимо выделять время на индивидуальное серьезное обдумывание. 4. Использование тренерами ролевых игр, интервью и демонстрационных материалов должно проводиться с осторожностью. Не используйте «жертвы» для демонстраций. 5. Домашние задания могут обеспечивать закрепление материала и предоставлять возможности для практического использования.
<p>Шаг 4. Внедрение</p>	<p>Подходите к проведению тренинга как к неотъемлемому компоненту реформирования сектора безопасности; убедитесь, что он служит делу развития эффективного, прозрачного и демократичного управления.</p>	<p>И содержание, и стиль проведения тренинга должны содержать в себе именно то отношение и то поведение, которому этот тренинг учит, и тем самым способствовать идее создания всеобъемлющей системы безопасности человека.</p>
<p>Шаг 5. Оценка</p>	<p>Используйте соответствующие средства и способы проведения оценки успешности тренинга, что предполагает рассмотрение ряда вопросов:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Методы количественные или качественные? • Как будет проводиться оценка по методу «360 градусов»? • Будет ли применяться ежедневная оценка? • Будут ли оцениваться действия участников тренингов? • Как будут оцениваться материалы и методология тренинга? • Какие основные вопросы будут заданы при проведении оценки курса? • Какова стратегия долгосрочной оценки и последующей реакции на ее результаты? • Как тренеры будут получать поддержку и ответы на тренинг действия? • Каков план осуществления наставничества и инструктажа? 	<p>Проведение оценки – это процесс непрерывный, который необходимо планировать в качестве итоговой проверки эффективности и значимости тренинга.</p> <p>Основа тренинга включает результаты проведения оценки в непрерывный цикл обучения.</p> <p>Поддержание непрерывной обратной связи во время проведения тренинга позволяет вносить поправки в распределение мероприятий по времени, в содержание и виды деятельности тренинга.</p> <p>Оценка способна определить, адекватны ли результаты тренинга заявленным ранее ожиданиям и потребностям.</p> <p>Проведение оценки по методу «360 градусов» позволяет и тренерам, и участникам тренинга проводить самооценку.</p> <p>Проведение оценки после окончания тренинга, спустя некоторое время, позволяет оценить эффективность тренинга.</p> <p>ПРИМЕР: <i>Проводится ли допрос свидетелей преступлений в соответствии со стандартами и нормами прав человека? Придерживаются ли работники исправительных учреждений прав заключенных в соответствии с международными правами человека?</i></p> <p>Если нет, то почему? Чего недостаточно? Может ли тренинг помочь исправить проблему?</p>

Блок 6.12. Избранный материал для проведения тренингов и источники информации по проблематике осуществления демократического надзора над сектором безопасности

Парламентский надзор

Born, Hans; Fluri, Philipp and Anders Johnsson, Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Handbook for Parliamentarians, DCAF/IPU, Geneva, 2003.

Электронный ресурс: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng>.

Kinzelbach, Katrin and Eden Cole, Democratising Security in Transition States: Recommendations, UNDP, DCAF, Bratislava, 2006.

Электронный ресурс: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng>.

Оборона

Van Eekelen, Wim and Philipp H. Fluri, Defence Institution Building : A Sourcebook in Support of the Partnership Action Plan (PAP–DIB), LaVAK, Vienna, 2006.

Электронный ресурс: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?id>.

Transparency International, Addressing Corruption and Building Integrity in Defence Establishments. Working Paper No. 2, 2008.

Электронный ресурс:

http://www.transparency.org/publications/publications/working_paper_no_2_defence.

Democratic Defence Management – PAP–DIB ADL.

Электронный ресурс: http://www.dcaf.ch/pap-dib/_index.cfm?print=1.

Born, Hans & Ian Leigh (eds.), Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel, OSCE, Warsaw, 2008.

Электронный ресурс: http://www.dcaf.ch/odihr/_index.cfm?navsub1.

Отношения между военными и гражданским обществом

Pantev, Plamen (ed.), Civil Military Relations and Democratic Control of the Security Sector: A Handbook, Procon, Sofia, 2005.

Электронный ресурс:

<http://rdsc.md.government.bg/BG/Activities/Publication/Images/CMRHandbook.pdf>.

Полиция

Osse, Anneke, Understanding Policing: A Toolkit for Human Rights Activists, Amnesty International, Amsterdam, 2006.

Электронный ресурс: <http://www.amnesty.nl/documenten/rapporten/Understanding/20Policing>.

Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, Guidebook on Democratic Policing, OSCE, Vienna, 2008.

Электронный ресурс: http://polis.osce.org/library/details?doc_id=2658.

Разведка

Born, Hans and Ian Leigh, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies, DCAF/University of Durham/Parliament of Norway, Geneva, 2005.

Электронный ресурс: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?id=18718&nav1=4>.

Гендерные вопросы

Bastick, Megan and Kristin Valasek (eds), Gender & Security Sector Reform Toolkit, DCAF/OSCE-ODIHR/UN-INSTRAW, Geneva, 2008.
Электронный ресурс: <http://www.dcaf.ch/gender-security-sector-reform/gssr-toolkit.cfm>.

Институт омбудсмена

Kinzelbach, Katrin and Eden Cole, Monitoring and Investigating the Security Sector: Recommendations for Ombudsman Institutions to Promote and Protect Human Rights for Public Security, UNDP/DCAF, Bratislava, 2007.
Электронный ресурс: <http://europeandcis.undp.org/cpr/show>.

Частные охранные компании

Private Security Regulation
Электронный ресурс: <http://www.privatesecurityregulation.net/content/database.htm>.
Toolkits on Key PSC Oversight Issues.
Электронный ресурс: <http://www.privatesecurityregulation.net/content/tool-kits.htm>.

Права человека и верховенство закона

Working with the Office of the High Commissioner for Human Rights: A Handbook for NGOs.
Электронный ресурс: <http://www.ohchr.org/english/about/ngohandbook.htm>.
International Development Law Organization.
Электронный ресурс: <http://www.idlo.int/English/External/IPXpublications-su.asp>.
ODIHR, Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual, OSCE, Warsaw, 2008.
Электронный ресурс: http://www.osce.org/odhr/item_11_28294.html.

Миротворчество

Engaging Civil Society in Peacekeeping.
Электронный ресурс: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Pages/Public/viewdocument.aspx?id>.
UNDP, UNDP and Civil Society Organizations: A Toolkit for Strengthening Partnerships, UNDP, New York, 2006.
Электронный ресурс: http://www.undp.org/partners/cso/publications/CSO_Toolkit_linked.pdf.
Ball, N. and K. Fayemi (eds), Security Sector Governance in Africa: A Handbook, Centre for Democracy and Development, London, 2004.
Электронный ресурс: http://www.ssrnetwork.net/doc_library/document_detail.php?id=3155.
UNDP, OAS, CIDA, IDEA, Democratic Dialogue – A Handbook for Practitioners, New York, 2007.
Электронный ресурс: http://www.idea.int/publications/democratic_dialogue/index.cfm.
Gleichmann, Colin, Michael Odenwald, Kees Steenken, Adrian Wilkinson, Disarmament, Demobilisation and Reintegration: A Practical Field and Classroom Guide, GTZ, Stuttgart, 2004.
Large, Judith and Timothy Sisk (eds.), 2006. Democracy, Conflict and Human Security: Pursuing Peace in the 21st Century (Volume 1 & 2), Stockholm: International IDEA.
Электронные ресурсы: http://www.idea.int/publications/dchs/dchs_vol1.cfm;
http://www.idea.int/publications/dchs/dchs_vol2.cfm.

Учебные курсы по проведению реформ сектора безопасности

GFN SSR Training courses for Practitioners and Non-Practitioners.

Электронные ресурсы: http://www.ssrnetwork.net/practitioners_course/index.php;

http://www.ssrnetwork.net/practitioners_course/nonacadem.php.

A Beginner's Guide to Security Sector Reform (SSR) March 2007 Birmingham: University of Birmingham.

Электронный ресурс: http://www.ssrnetwork.net/publications/ssr_beginn.php.

International Alert, Inclusive Security, Sustainable Peace.

Электронный ресурс: <http://www.international-alert.org/publications/41.php>.

Saferworld 'Training for Action'.

Электронный ресурс: <http://www.saferworld.org.uk/pages/training.html>.

Заключение

Недостаточность мер, предпринимаемых со стороны государственных органов, не может быть компенсирована усилиями ОГО, но они выполняют важную функцию, внося свой вклад в дело проведения тренингов, демонстрируя свою собственную независимость и беспристрастность. В дополнение к тем преимуществам, которые предоставляет создание единого фонда высокопрофессиональных тренеров, участие ОГО в проведении тренингов для сектора безопасности гарантирует, что их знание местных реалий будет учтено.

К основным признакам, которые определяют разницу между простой дискуссией и согласованной, организованной акцией, относятся следующие:

- тренинг проводится параллельно с другими мерами по реформированию и является частью всеобъемлющей стратегии РСБ;
- поддержка со стороны активистов и лидеров свидетельствует о личной заинтересованности и участии представителей высшего уровня власти;
- демонстрация результатов через улучшение работы и взаимосвязи со стратегическими критериями;
- долгосрочные обязательства со стороны доноров, тренеров и различных ОГО;
- проведение целенаправленной оценки, которая смыкает потребности и результаты тренинга, а также суммирует лучший опыт на национальном и региональном уровнях;
- проведение широкого и всеобъемлющего тренинга для тренеров.

Что вы можете сделать как ОГО

Определить потребности в проведении тренингов в секторе безопасности:

- ✓ определить «точки соприкосновения» в секторе безопасности;
- ✓ провести предварительный анализ и оценку тренинга с целью определения потребностей в его проведении;
- ✓ изучить существующие программы тренинга, чтобы не допустить дублирования;
- ✓ определить приоритеты тренинга.

Разработать программы тренинга для сотрудников сектора безопасности:

- ✓ использовать имеющиеся на международном и местном уровне ресурсы, необходимые для разработки программ тренинга;
- ✓ сфокусироваться и специализироваться на решении конкретной проблемы (права женщин, детей или меньшинств, безопасность сообщества, торговля людьми и т.п.), в которой ваша организация имеет некоторое сравнительное преимущество;
- ✓ определить кратко-, средне- и долгосрочные критерии и задачи, с помощью которых можно будет демонстрировать результаты проведения тренинга.

Реализовать программы тренинга:

- ✓ выбрать методы, мероприятия и обстановку для проведения тренинга, которые позволили бы участникам почувствовать, что к ним относятся с уважением и их безопасность гарантирована;
- ✓ использовать диагностический подход к проблемам, избегать простого перечисления проблем и выдвижения обвинений;
- ✓ сочетать местные и традиционные методы, а также местную историю и культуру в программах тренинга;
- ✓ для достижения каскадного эффекта настаивать на проведении тренинга для тренеров.

ГЛАВА

7

ВАГАН ГАЛУМЯН

Мониторинг

7

Ваган Галумян

Мониторинг

Долгое время сбор, классификация и интерпретация тех или иных социальных реалий оставались прерогативой государства. Государство не только играло ведущую роль в регулировании различных аспектов коллективной жизни, но и было главным – а зачастую и единственным – источником качественной и количественной информации о различных аспектах социальной жизни.

Тем не менее, все больше и больше различные негосударственные организации, включая исследовательские и академические институты, центры изучения общественного мнения и организации гражданского общества, в развитых и развивающихся странах используют стратегии активного контроля для обеспечения общества альтернативными взглядами и анализом соответствующих социальных вопросов и влияния на формирование государственной политики. Мониторинг стал одним из наиболее наглядных и активных усилий, предпринимая которые ОГО обеспечивают осуществление демократического надзора над сектором безопасности. Более того, доверие к деятельности различных ОГО, будь это мероприятия по повышению информированности или пропаганда на местном, национальном или международном уровнях, зависит от способности организаций осуществлять текущий контроль эффективности государственной политики и планирования сферы безопасности. Концепт безопасности должен рассматриваться как общественное благо.

В данной главе рассматриваются аспекты осуществления мониторинга, и определяется его роль в деле активного участия ОГО в надзоре над сектором безопасности, а также представлен обзор способов обеспечения эффективного сбора информации по проблематике сферы безопасности.

Глава построена следующим образом: во-первых, в ней обсуждается влияние независимого контроля на процесс осуществления демократического надзора над сектором безопасности. Во-вторых, детально излагается большое количество заданий, исполнение которых ОГО могут брать на себя при осуществлении расследований и тщательных исследований сектора безопасности, а также различные проблемы, с которыми они при этом, вероятно, могут столкнуться. В-третьих, рассматриваются основные принципы методологии и технологии сбора информации. В конце главы подчеркивается важность составления отчетов о ходе мониторинга, рассматривается связь между мониторингом и другими видами деятельности ОГО, такими как повышение информированности, пропаганда или создание блоков и коалиций

Роль независимого мониторинга в деле осуществления демократического управления

Слово мониторинг используется в терминологии управления проектами для обозначения процесса, проводимого с целью осуществления контроля над ходом проекта, определения проблем и корректировки проекта при необходимости. Хотя этот вопрос подробнее изложен ниже в этой главе, заметим, что здесь этот термин употребляется не в столь широком смысле. В нашем пособии мониторинг употребляется для обозначения запланированной и систематической проверки каких-либо конкретных аспектов социальной реальности, осуществляемой в течение долгого периода времени с использованием прозрачной и последовательной методики.

В 1892 году известный русский писатель Антон Чехов провел три месяца в исполнительной колонии на Сахалине и с целью проведения переписи населения опросил тысячи каторжников и поселенцев. После возвращения оттуда он писал: «Сахалин — это место невыносимых страданий, на какие только бывает способен человек вольный и подневольный. Мы сгноили в тюрьмах миллионы людей, сгноили зря, без рассуждения, варварски; мы гоняли людей по холоду в кандалах десятки тысяч верст, заражали сифилисом, развращали, размножали преступников и все это сваливали на тюремных красноносых смотрителей... виноваты не смотрители, а все мы, но нам до этого нет дела, это не интересно»¹.

Чеховское описание запущенности и забвения относится к 19 веку, но оно не сильно отличается от более современных примеров угнетения и сокрытия информации. Государственное утаивание нелицеприятной информации о деятельности тех, кого теперь мы называем сектором безопасности, информации, подрывающей доверие к армии, полиции, тюремной охране и разведывательным службам, совсем не ново в истории человечества. Осуществление контроля над политикой государственных органов является жизненно необходимым как в развитых, так и в развивающихся странах для того, чтобы была возможность подвергать критике официальные действия и заявления. Например, об убийстве алжирцев, выступавших за независимость в г. Сетиф в 1945 году, о смерти палестинцев в ливанском лагере беженцев в 1982 году или о протестах на площади Тяньаньмэнь в 1989 году впервые сообщили именно независимые наблюдатели.

Существующая реальность является *raison d'être* (разумным основанием) осуществления мониторинга: только независимая оценка государственной политики и практики способна подвергнуть тщательному изучению и проверке сектор безопасности, и только высокая степень прозрачности может помочь со временем исключить злоупотребления.

Что такое мониторинг?

Мониторинг отличается от простого изучения, направленного на фиксирование состояния какого-либо коллективного явления или государственной политики в конкретный момент. Мониторинг также отличается и от традиционного научного исследования, так как его целью является не только документирование социального явления, но и изменение этой реальности, в конечном итоге, к

¹ Чехов А.П. Письмо А.С. Суворину // Полн. собр. соч. и писем: в 30 томах. Письма в 12 т.: Т. 4. Письма, январь 1890 – февраль 1892 – М.: Наука, 1976. – С.32.

лучшему². И наконец, он отличается и от пропаганды: мониторинг не только пытается изменить государственную политику, но и ищет способы зафиксировать в документах и проанализировать влияние деятельности существующих государственных органов, а также предложить способы усовершенствования этой деятельности.

Критерии и ориентиры

Целью мониторинга является проведение оценки того, насколько государственная практика соответствует ряду установленных правил и нормативов. Для того чтобы заявить, что какой-либо государственный орган нарушает правила работы, сначала необходимо детально описать критерии, по которым деятельность государственных организаций будет оцениваться.

Такие критерии можно разделить на две большие категории: правовые обязательства и установившаяся практика. К правовым обязательствам относятся отдельные нормативные документы, внутреннее законодательство, конституционная система и международное законодательство. Установившаяся практика, с другой стороны, в значительной степени обусловлена стандартами, которые отражают консенсус между теоретиками и практиками в конкретной области.

Методы

Главным «инструментом» мониторинга является опубликование и распространение отчета о его проведении, а конечной целью, как уже говорилось выше, – оказание влияния на изменения, происходящие в социальной, институциональной или политической сферах. Определение недостатков в функционировании государственных институтов и доведение этих недостатков до сведения общественности можно рассматривать как определенное давление на государственные институты с целью добиться от них лучшего обслуживания граждан страны. Например, организация, осуществляющая мониторинг, может остановиться на проблеме соблюдения прав человека полицией в отношении меньшинств и публиковать периодические отчеты о текущей ситуации с целью привлечения внимания важных заинтересованных сторон или высокопоставленных лиц к данному вопросу: в конечном итоге, целью этого процесса является содействие соблюдению прав человека и усиление защиты представителей меньшинств.

Для обеспечения большей эффективности мониторинг должен проводиться в соответствии с жесткой и систематической методикой, исследователям, проводящим мониторинг, необходимо объективно подходить к сбору информации и завоевывать уважение для более успешного воздействия на происходящие социальные изменения.

Контакты

Так как мониторинг включает в себя сбор и компиляцию информации по какому-либо аспекту социальной жизни, который до этого времени в достаточной мере не подвергался тщательному, неза-

² Это вовсе не означает, что проведение исследований или документирование не являются важными при осуществлении надзора над сектором безопасности. Для более подробной информации о роли исследований в реализации стратегий общественного надзора см. 3 главу данной книги.

висимому и беспристрастному анализу, то очень важным для реализации проекта по осуществлению мониторинга оказывается налаживание контактов с теми, кто хорошо осведомлен в данном вопросе, знает его изнутри. Ряд принципов по осуществлению мониторинга прав человека³ был предложен организацией «Международная амнистия». Эти принципы могут оказаться весьма полезными для организаций, которые хотят взяться за осуществление проектов мониторинга. Такие организации должны стремиться:

- установить взаимоотношения на основе взаимного доверия, конфиденциальности и взаимного уважения;
- четко и недвусмысленно сообщить своим контактными лицам о целях своего исследования и о том, как предоставленная информация будет использоваться в отчетах;
- уважать требования ваших контактных лиц соблюдать конфиденциальность, ссылаться на них только анонимно;
- не подвергать опасности своих контактных лиц, раскрывая информацию, которая может поставить их в рискованное положение (необходимо ставить интересы своих контактов выше той информации, которую они вам предоставляют);
- развивать эти отношения, поддерживая систематический контакт;
- делиться с контактными лицами результатами своих отчетов и показывать им, каков их вклад в дело продвижения положительных изменений.

Одним из практических начальных шагов в привлечении министерств сферы безопасности к совместной работе может стать использование бывших работников сектора безопасности в качестве посредников. Многие ОГО имеют в своих организациях бывших армейских или полицейских служащих и используют их связи для установления рабочих отношений с армией и полицией.

Мониторинг сектора безопасности

Принцип секретности, характерный деятельности сектора безопасности, и отсутствие прозрачности в этом секторе во многих странах обуславливают его непроницаемость и делают не очень привлекательным объектом для мониторинга. Но в этом как раз и заключается причина того, почему мониторинг политики безопасности и организаций безопасности является жизненно необходимым. Скорее всего, и организации, и персонал сектора безопасности примут и будут применять на практике установившейся опыт при условии, что мониторинг проводится систематически, а отчеты о его проведении доводятся до сведения общественности.

Более того, в конфликтных, постконфликтных, слабых и нестабильных государствах ОГО и другие участники процесса могут столкнуться с большим кругом проблем, вызванных отсутствием безопасности, главным образом, из-за деятельности преступных или повстанческих групп, или незаконных вооруженных формирований. При отсутствии укоренившегося верховенства права ОГО необходимо фиксировать все случаи нарушения прав человека или другие события, влияющие на состояние общественной безопасности, с целью привлечения внимания как государственных органов этих стран, так и международного сообщества.

³ *Мониторинг и предоставление сведений о нарушениях прав человека в Африке: Руководство для общественных активистов.* – Амстердам: Международная амнистия, 2002. Как видно из названия, данное руководство предназначено для африканских ОГО, но его рекомендации можно использовать и в других проектах по осуществлению мониторинга.

Блок 7.1. Кыргызстан: предотвращение конфликтов посредством осуществления мониторинга и их раннее предупреждение

Общественный фонд «За международную толерантность» (ОФМТ – FTI) – это независимая киргизская НГО, занимающаяся миротворчеством, предотвращением и разрешением конфликтов, главным образом, среди приграничных групп населения Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана, проживающих в Ферганской долине. Организация была основана в 1998 году, с тех пор она выпускает еженедельные бюллетени раннего предупреждения, содержащие анализ и рекомендации по конфликтным ситуациям в Кыргызстане.

Проект «Раннее предупреждение ради предотвращения насилия» (EWVP) был запущен с целью предотвращения насильственных конфликтов путем создания механизмов осуществления прогноза/исследования конфликтов и принятия превентивных мер. Для обеспечения проведения тщательного мониторинга ситуации в Кыргызстане в рамках проекта создана национальная сеть наблюдателей, состоящая из активистов гражданских обществ, научных работников, журналистов и правоохранительных организаций. В настоящее время надзор над ситуацией осуществляют 32 наблюдателя, они занимаются сбором информации и поддерживают связь с Центром раннего предупреждения (ЦРП – EWC). Основываясь на собранной информации, ЦРП ее обрабатывают, подготавливают рекомендации относительно мер по предотвращению насилия и публикуют результаты своей работы в еженедельном бюллетене. ЦРП стремится к тому, чтобы обеспечить общество достоверной информацией и своевременно предотвратить или вмешаться в возможные конфликты.

EWVP, начавший свою работу в июне 2005 году, был организован ОБСЕ, ПРООН и Министерством иностранных дел Бельгии.

Источник: <http://www.fti.org/kg/eng/welcome.php>

Конечной целью осуществления мониторинга является установление и усиление подотчетности и эффективности работы организаций сектора безопасности. На первых этапах мониторинга ОГО могут заняться исследованием каких-либо конкретных вопросов или областей сектора безопасности – таких как комплектование личным составом, проведение тренингов, объединение или согласование имеющегося опыта с правами человека и международным гуманитарным законодательством, а также разработка внутренних или внешних механизмов осуществления контроля.

Виды деятельности, связанные с проведением мониторинга

Чаще всего проекты по осуществлению мониторинга в секторе безопасности сосредотачиваются на одном из четырех аспектов:

- механизмы осуществления демократического надзора;
- компетентность;
- нарушения прав человека, допускаемые по отношению к работникам сектора безопасности;
- нарушения прав человека, допускаемые по отношению к населению.

Механизмы осуществления демократического надзора

Цель мониторинга тех или иных механизмов осуществления демократического надзора предполагает исследование инструментов, при помощи которых демократические институты (главным об-

разом, парламент и специальные комитеты), могут подвергнуть деятельность сотрудников сектора безопасности, качество выполнения ими полномочий надзору и контролю. Иначе говоря, этот тип мониторинга нацелен на определение того, действуют ли министерства безопасности как независимые политические игроки, подвергается ли их деятельность реальному и тщательному демократическому изучению.

На практике ОГО могут определить уровень демократического контроля, осуществляя мониторинг правовой системы, регулирующей деятельность субъектов безопасности (например, мониторинг того, не противоречат ли новые законы Конституции, международным соглашениям по правам человека или государственным обязательствам по международному законодательству) или мониторинг деятельности парламентских комитетов и степени их влияния на поведение работников различных организаций безопасности. В качестве характерного примера назовем возможность ОГО контролировать роль и влияние парламента и Министерства обороны в регулировании расходов на оборону.

Компетентность субъектов безопасности

Задачей мониторинга компетентности является определение того, насколько успешно армия, полиция, пограничная служба и другие субъекты безопасности добиваются цели, ради которой они изначально были созданы: обеспечение безопасности граждан. Другими словами, задачей является оценка влияния работы министерств сферы безопасности на улучшение условий безопасности общества в целом⁴.

К вопросам, которые возникают при этом виде мониторинга, относятся следующие: Успешно ли пограничная служба противостоит неконтролируемой миграции и торговле людьми? Хорошо ли подготовлена армия к зарубежным миротворческим операциям? Эффективна ли работа полиции по раскрываемости преступлений и обеспечению безопасности на улицах? ОГО могут предлагать свои ответы на эти вопросы путем отслеживания таких признаков, как уровень преступности, степень раскрываемости преступлений, связанных с насилием, уровень незаконной миграции.

Конечно, компетентность работников сектора безопасности – не единственный фактор, влияющий на эти явления, но наличие большого количества недостатков в данной сфере свидетельствует об общей неэффективности всего сектора безопасности. Более основательно, возможно, необходимо сказать о том, что компетентность в секторе безопасности предполагает в качестве предварительного условия наличие механизмов осуществления демократического надзора. Только в том случае, когда безопасность понимается как общественное благо и когда сектор безопасности доступен для демократического контроля, можно подходить к мониторингу компетентности субъектов безопасности.

Нарушения прав человека, допускаемые по отношению к работникам сектора безопасности

Целью мониторинга нарушений прав человека, допускаемых по отношению к работникам сектора безопасности, является разоблачение нарушений в отношении сотрудников сферы безопасности.

⁴ Для того чтобы убедиться, расходуется ли бюджет армией, полицией и другими министерствами сферы безопасности в соответствии с приоритетами, принятыми правительством, ОГО могут заняться анализом бюджета. За более подробной информацией по этой теме обратитесь к 8 главе данной книги.

К вопросам, которые возникают при этом виде мониторинга, относятся следующие: Соблюдаются ли аппаратом сектора безопасности гражданские и политические права их работников? Не происходит ли посягательств на человеческое достоинство новобранцев армии, не становятся ли они жертвами распространенного жестокого обращения или запугиваний? Существуют ли прецеденты сексуального насилия по отношению к новобранцам?

Зачастую ОГО не имеют возможности непосредственно контролировать наличие нарушений прав человека, допускаемых по отношению к персоналу. Вместо этого они могут отслеживать индикаторы, которые указывают на частоту таких нарушений. Например, уровень самоубийств среди призывников может свидетельствовать о распространенности случаев жестокого обращения с ними. Подобным образом ОГО могут проводить опросы бывших призывников для определения того, какими политическими и гражданскими правами обладают военнослужащие.

Блок 7.2. Мониторинг вербовки детей в солдаты в Бирме

Практика использования детей в качестве солдат была повсеместно осуждена, и целый ряд международных конвенций, включая Конвенцию Организации Объединенных Наций по правам ребенка, строго осудили и запретили такую практику. При этом, несмотря на всевозрастающее международное осуждение, в некоторых странах продолжают вербовать и тренировать детей-солдат.

Бирма является одной из таких стран. На официальном уровне правительство Бирмы заявляет, что национальные вооруженные силы Бирмы, Татмадо (Tatmadaw), полностью комплектуются личным составом по найму, и минимальный возраст новобранцев – 18 лет. Но многие независимые отчеты по проведению мониторинга содержат предположение, что бирманская армия продолжает в значительном количестве использовать солдат детского возраста. Один из последних таких отчетов «Проданы, чтобы быть солдатами: вербовка и использование солдат детского возраста в Бирме», опубликованный организацией «Надзор над соблюдением прав человека», основан на интервью, которые были проведены на приграничных территориях Бирмы, Таиланда и Китая с настоящими и бывшими солдатами бирманской армии в июле – сентябре 2007 года, а также на интервью с медицинскими работниками, представителями некоторых гуманитарных организаций, представителями ООН в Бирме, местными исследователями и гражданскими лицами.

Те, кто давал интервью организации «Надзор над соблюдением прав человека», неизменно подтверждали, что большинство новобранцев бирманской армии – это призывники, а не добровольцы, и что большая часть их являются детьми, не достигшими 18 лет. Многие бирманские подростки, дававшие интервью организации «Надзор над соблюдением прав человека», сообщали, как их лишали свободы, били, продавали рекрутерам и, в конечном счете, переправляли в центры по вербовке. Тех же, кто пытался бежать, жестоко наказывали и избивали.

За прошедшее время последовательные отчеты от имени ООН и различных независимых источников сумели задокументировать широко распространенную практику использования солдат детского возраста. В 2004 году бирманское военное правительство (хунта) в ответ на международную критику учредило Комитет по предотвращению военной вербовки несовершеннолетних детей. Последний отчет организации «Надзор над соблюдением прав человека» показал, что этим Комитетом не предпринято никаких значительных действий для разрешения данной проблемы.

Источник: Проданы, чтобы быть солдатами: вербовка и использование солдат детского возраста в Бирме. – Лондон: Надзор над соблюдением прав человека, 2007

Нарушения прав человека, допускаемые по отношению к населению

Мониторинга нарушений прав человека, допускаемых по отношению к населению, исследует соблюдение прав человека министерствами сферы. К вопросам, которые возникают при этом виде мониторинга, относятся следующие: Используют ли государственные органы пытки при допросах подозреваемых в преступлениях? Не действует ли полиция излишне жестоко при разгоне толпы? Наблюдаются ли случаи исчезновения людей при заключении их под военную или полицейскую стражу?

ОГО могут играть важнейшую роль в определении того, придерживаются ли государственные органы национального и международного законодательства по правам человека в своей повседневной деятельности. Возможны следующие виды проектов по осуществлению мониторинга: посещение тюрем с целью фиксации условий содержания заключенных; мониторинг таких событий, как массовые демонстрации, для оценки работы полиции; мониторинг использования пыток разведывательными органами, что предполагает интервьюирование бывших арестантов. В Блоке 7.3. приводится пример реализации мониторинга тюрем и других мест заключения.

Блок 7.3. Мониторинг тюрем и других мест заключения Латвии

Основное внимание при осуществлении общественного надзора над сектором безопасности уделяется тюрьмам и другим местам заключения в силу того, что там нарушения прав человека случаются довольно часто. Во всем мире всё возрастающее количество организаций гражданского общества занимается документированием и анализом условий содержания заключенных с целью привлечь общественное внимание к этим вопросам и, в конечном итоге, изменить эти условия к лучшему.

Недавно, в 2006 году, Латвийский центр по правам человека опубликовал всесторонний отчет о мониторинге закрытых учреждений Латвии. Отчет основывался на 102 посещениях, проведенных с целью осуществления мониторинга тюрем, следственных изоляторов, мест содержания нелегальных мигрантов и психиатрических больниц; в нем освещены те пробелы, которые имеются в этих закрытых учреждениях.

Наряду с отмеченным улучшением ситуации в некоторых зонах за период, до 2006 года, отчет обращает внимание и на определенные проблемы. А именно: недостаточность информации по правовым вопросам, предоставляемой нелегальным мигрантам и лицам, добывающимся политического убежища; низкий уровень санитарных условий камер предварительного заключения; законодательство по психиатрическим организациям не приведено в соответствие с международными стандартами по правам человека и, в частности, не существует апелляционного механизма, который можно было бы применять в случаях принудительной госпитализации.

Источник: Латвийский центр по правам человека.
Отчет о проведении мониторинга в закрытых учреждениях Латвии. – Рига: ЛЦПЧ, 2006

Виды деятельности по осуществлению мониторинга и их индикаторы

В приведенной ниже таблице представлен ряд вопросов, которыми занимаются ОГО, их индикаторы и примеры ОГО, осуществляющих проекты по реализации каждого из четырех видов мониторинга.

Блок 7.4. Виды деятельности по осуществлению мониторинга

Институт	Вид мониторинга	Проблемы (избранные примеры)	Индикаторы (избранные примеры)	Примеры ОГО, проводящих мониторинг
Армия	Механизмы демократического надзора	<ul style="list-style-type: none"> - парламентский надзор (Доступна ли армия для осуществления парламентского надзора?); - оборонный бюджет (Расходуется ли оборонный бюджет в соответствии с приоритетами, определенными президентом и/или парламентом?); - политика в отношении закупок для армии (Насколько прозрачна политика закупок? Рассматриваются ли альтернативные варианты перед проведением закупок?); - политика в отношении личного состава (Подбирается ли личный состав на конкурсной основе?); 	<ul style="list-style-type: none"> - выводы парламентских комитетов (если возможно); - компетенция организаций военных ombudсменов и других процедур независимого контроля (если возможно); - типы документации и объем информации, к которым парламентские надзорные комитеты имеют доступ (если возможно) 	<ul style="list-style-type: none"> - Комитет солдатских матерей (Россия); - «Матери де Плаза де Mayo» (Madres de Plaza de Mayo), (Аргентина); - Стокгольмский международный институт исследований проблем мира (SIPRI), (Швеция); - «Справедливость и свобода» (Грузия); - «Контра С» (Индонезия); - «Импарсиал» (Imparcial), (Индонезия);
	Компетентность	<ul style="list-style-type: none"> - профессионализм солдат; участие военных в бизнесе (Занимаются ли военные предпринимательской деятельностью?); - уровень коррупции (Насколько широко распространена коррупция в армии?); 	<ul style="list-style-type: none"> - выводы парламентских комитетов (если возможно); - индикаторы компетентности при выполнении операций по поддержанию мира и миротворческих операций; - индикаторы боеготовности 	<ul style="list-style-type: none"> - Европейская организация военных ассоциаций (Euromil), (Нидерланды); - «Исследование и диалог по проблемам безопасности в Африке» (Гана); - Институт проблем безопасности (ЮАР);
	Нарушения прав человека, допускаемые по отношению к представителям сектора безопасности	<ul style="list-style-type: none"> - использование несовершеннолетних в армии; - девошизация (Существует ли практика заугливания новобранцев?); - сексуальное насилие по отношению к новобранцам; - отношение к этническим и языковым меньшинствам в вооруженных силах 	<ul style="list-style-type: none"> - уровень самоубийств среди призывников; - количество зарегистрированных случаев плохого обращения с солдатами; - количество несовершеннолетних солдат в армии; - интервью, взятые у настоящих или бывших солдат 	<ul style="list-style-type: none"> - по проблемам безопасности в Африке» (Гана); - Институт проблем безопасности (ЮАР); - Центр политических исследований и ведения переговоров (Эфиопия); - Центр по борьбе с коррупцией «Transparency International»
	Нарушения прав человека, допускаемые по отношению к населению в целом	<ul style="list-style-type: none"> - исчезновение людей при содержании под военной стражей; - использование военными оружия, одобренного на международном уровне; - сексуальное насилие, допускаемое со стороны правительственных войск; - соответствие национальной политики обращения с заключенными международным гуманитарным законам 	<ul style="list-style-type: none"> - количество зарегистрированных случаев изнасилований, совершенных военнослужащими; количество исчезновений людей при задержании военными; количество случаев сексуального насилия, совершенных миротворцами по отношению к местному населению тех территорий, где находится миротворческая миссия 	

Институт	Вид мониторинга	Проблемы (избранные примеры)	Индикаторы (избранные примеры)	Примеры ОГО, проводящих мониторинг
Полиция	<p>Механизмы демократического надзора</p> <p>Нарушения прав человека, по отношению к работникам сектора безопасности</p> <p>Нарушения прав человека, допускаемые по отношению к населению в целом</p>	<ul style="list-style-type: none"> – парламентский надзор (Доступна ли полиция для осуществления парламентского надзора?); – полицейский бюджет (Расходуется ли полицейский бюджет в соответствии с приоритетами, определенными президентом и/или парламентом?); – политика в отношении закупок для полиции (Насколько прозрачна политика закупок? Рассматриваются ли альтернативные варианты перед проведением закупок?); – политика в отношении личного состава (Подбирается ли личный состав на конкурсной основе?); – внутренняя безопасность (Насколько успешно полиция обеспечивает безопасность на улицах?); – профессионализм служащих полиции: уровень преступности – дедовщина (Существует ли практика запугивания новобранцев полицией?); – имеют ли женщины-полицейские равные с мужчинами права, и одинаковое ли к ним отношение?); – содержание заключенных в следственных изоляторах (распространены ли пытки? соблюдаются ли права подозреваемых при проведении допросов?); – уважение прав человека в отношении протестующих при проведении широкомасштабных акций протеста; – соответствие национальных полицейских директив международным гуманитарным законам 	<ul style="list-style-type: none"> – типы документации и объем информации, к которым парламентские надзорные комитеты имеют доступ (если возможно); – выводы парламентских комитетов (если возможно) – уровень раскрываемости основных видов преступлений; – показатель преступности на 100 000 населения – количество зарегистрированных случаев дедовщины по отношению к новобранцам в полиции; – интервью, взятые у настоящих или бывших служащих полиции – зарегистрированные случаи применения пыток в следственных изоляторах; – зарегистрированные случаи плохого обращения в следственных изоляторах; – учет свидетельских показаний о злоупотреблениях со стороны полиции; – отчеты о поведении полиции во время массовых протестов 	<ul style="list-style-type: none"> – «Надзор над соблюдением прав человека»; – Международный центр по разработке миграционной политики (ICMPD); – Ассоциация за правовое общественное образование (ALPE), (Грузия); – Международный центр по конфликтам и переговорам (ICCN), (Грузия); – Институт мира, организованной Конгрессом США (Непал)

Институт	Вид мониторинга	Проблемы (избранные примеры)	Индикаторы (избранные примеры)	Примеры ОГО, проводящих мониторинг
Пограничная служба	<p>Механизмы демократического надзора</p>	<ul style="list-style-type: none"> – парламентский надзор (доступна ли пограничная служба для осуществления парламентского надзора?); – входят ли пограничные службы в состав министерства внутренних дел и органов порядка или же они военизированы и относятся к вооруженным силам? – осуществляется ли парламентский надзор над пограничными службами; – политика в отношении личного состава (подбирается ли личный состав на конкурсной основе?) 	<ul style="list-style-type: none"> – типы документации и объем информации, к которым парламентские надзорные комитеты имеют доступ (если возможно); – выводы парламентских комитетов (если возможно) 	<ul style="list-style-type: none"> – Институт изучения проблем безопасности (ЕС); – Международный центр по разработке миграционной политики (ICMPD), (Австрия)
Компетентность	<ul style="list-style-type: none"> – эффективны ли пограничные службы в деле сдерживания нелегальной миграции? – являются ли случаи коррупции и взяточничества систематическими? 	<ul style="list-style-type: none"> – количество беженцев и внутренне перемещенных лиц, пересекших границу; – факты взяточничества со стороны работников пограничных служб (если имеются) 	<ul style="list-style-type: none"> – количество беженцев и внутренне перемещенных лиц, пересекших границу; – факты взяточничества со стороны работников пограничных служб (если имеются) 	
Нарушения прав человека, допускаемые по отношению к работникам сектора безопасности	<ul style="list-style-type: none"> – дедовщина (Существует ли практика запугивания новобранцев пограничной службы?) 	<ul style="list-style-type: none"> – дедовщина (Существует ли практика запугивания новобранцев пограничной службы?) 	<ul style="list-style-type: none"> – зарегистрированные случаи дедовщины; – интервью, взятые у настоящих или бывших работников пограничных служб 	
Нарушения прав человека, допускаемые по отношению к населению в целом	<ul style="list-style-type: none"> – обращение с нелегальными мигрантами и процедуры, применяемые на месте пересечения границы; – обращение и процедуры, применяемые при содержании под стражей на границе 	<ul style="list-style-type: none"> – обращение с нелегальными мигрантами и процедуры, применяемые на месте пересечения границы; – обращение и процедуры, применяемые при содержании под стражей на границе 	<ul style="list-style-type: none"> – зарегистрированные случаи плохого обращения с людьми в приграничных камерах заключения; учет свидетельских показаний о случаях взяточничества в пограничных пунктах 	

Институт	Вид мониторинга	Проблемы (избранные примеры)	Индикаторы (избранные примеры)	Примеры ОГО, проводящих мониторинг
Пенитенциарная система	<ul style="list-style-type: none"> – механизмы демократического надзора 	<ul style="list-style-type: none"> – парламентский надзор (доступны ли тюрьмы для осуществления парламентского надзора?); – насколько прозрачно осуществляется руководство тюрьмами? – парламентский надзор (насколько открыта тюремная система для осуществления парламентского надзора?) 	<ul style="list-style-type: none"> – законодательство, регулирующее проведение надзора над национальной тюремной системой; – выводы парламентских комитетов (если возможно) 	<ul style="list-style-type: none"> – «Международная Амнистия»; – Хельсинский фонд по правам человека (Польша); – Ассоциация правового и общественного образования (ALPE), (Грузия); – Организация «Надзор над соблюдением прав человека»
Компетентность		<ul style="list-style-type: none"> – насколько эффективна пенитенциарная система в деле перевоспитания бывших заключенных в законопослушных граждан? 	<ul style="list-style-type: none"> – уровень рецидивизма среди бывших заключенных; – выводы парламентских комитетов (если возможно) 	
Нарушения прав человека, допускаемые по отношению к работникам сектора безопасности		<ul style="list-style-type: none"> – существуют ли проявления дедовщины по отношению к новым тюремным охранникам? 	<ul style="list-style-type: none"> – учет свидетельских показаний о случаях насилия по отношению к тюремным охранникам; – интервью, взятые у настоящих или бывших охранников тюрем 	
Нарушения прав человека, допускаемые по отношению к населению в целом		<ul style="list-style-type: none"> – отслеживаются ли условия содержания заключенных (минимальные стандарты гигиены, питания и т.п.); – есть ли примеры применения пыток в тюрьмах? 	<ul style="list-style-type: none"> – соответствие законодательства, регулирующего национальную тюремную систему, международному законодательству по правам человека; – количественные индикаторы условий содержания заключенных (калорийность пищи, количество заключенных на квадратный метр и т.п.) и их соответствие международным стандартам; – интервью, взятые у настоящих или бывших заключенных 	

Институт	Вид мониторинга	Проблемы (избранные примеры)	Индикаторы (избранные примеры)	Примеры ОГО, проводящих мониторинг
Разведка	<p>Механизмы демократического надзора</p> <p>Компетентность</p> <p>Нарушения прав человека, допускаемые по отношению к работникам сектора безопасности</p> <p>Нарушения прав человека, допускаемые по отношению к населению в целом</p>	<p>– парламентский надзор (насколько разведывательные службы подотчетны парламентским комитетам?)</p> <p>– насколько достоверными оказываются разведывательные сведения, собранные разведывательными службами?</p> <p>– соблюдаются ли права человека по отношению к тем, кто работает на разведывательные службы?</p> <p>– соблюдаются ли права человека при реализации методов работы разведывательных органов?</p> <p>– существуют ли проблемы с мониторингом некоторых методов работы, включая прослушивание и перехват сообщений?</p> <p>– чрезвычайная выдача (выдаются ли граждане третьим странам, в которых применяются пытки?)</p>	<p>– типы документации и объем информации, к которым парламентские надзорные комитеты имеют доступ (если возможно);</p> <p>– законодательство, регулирующее проведение надзора над сектором безопасности;</p> <p>– выводы парламентских комитетов;</p> <p>– интервью, взятые у бывших работников разведывательных служб</p> <p>– компиляция свидетельских показаний, основанных на донесениях штатных сотрудников; интервью, взятые у бывших работников разведывательных служб</p> <p>– случаи применения пыток к лицам, находящимся под стражей, при проведении допросов служащими разведывательных органов;</p> <p>– случаи выдачи третьим странам, в которых практикуется применение пыток</p>	<p>– «Международная частная жизнь»;</p> <p>– Фонд электронного фронта;</p> <p>– «Международная Амнистия»;</p> <p>– «Государственное наблюдение»;</p> <p>– «Свобода» (Великобритания)</p>
Судебная и законодательная система	<p>Механизмы демократического надзора</p> <p>Компетентность</p>	<p>– конституционность важнейших решений суда, принятых судами национальной, региональной или международной юрисдикции и имеющих отношение к сектору безопасности;</p> <p>– свобода объединений и свобода слова;</p> <p>– мониторинг и применение антикоррупционных законов</p> <p>– способность независимо рассматривать сложные дела;</p> <p>– вынесение недискриминационных решений;</p> <p>– уменьшение времени ожидания рассмотрения дел;</p> <p>– равно ли применяются одни и те же законы ко всем лицам и организациям?</p>	<p>– «Свобода» (Великобритания);</p> <p>– «Надзор над соблюдением прав человека»</p> <p>– среднее время ожидания рассмотрения дел;</p> <p>– сравнение решений суда для оценки их недискриминационности;</p> <p>– учет заявлений о взяточничестве</p>	<p>– «Свобода» (Великобритания);</p> <p>– «Надзор над соблюдением прав человека»</p>

Институт	Вид мониторинга	Проблемы (избранные примеры)	Индикаторы (избранные примеры)	Примеры ОГО, проводящих мониторинг
	Нарушения прав человека, допускаемые по отношению к работникам сектора безопасности	<ul style="list-style-type: none"> - независимость судей; - запугивание адвокатов 	<ul style="list-style-type: none"> - зарегистрированные случаи запугивания и оказания давления на адвокатов 	
	Нарушения прав человека, допускаемые по отношению к населению в целом	<ul style="list-style-type: none"> - уважение гражданских и политических прав подозреваемых; - равное отношение к представителям национальных меньшинств и обособленных групп 	<ul style="list-style-type: none"> - интервью, взятые у бывших подсудимых 	
Негосударственные субъекты (частные военные компании, бандаформирования, группы повстанцев)	Нарушения прав человека, допускаемые по отношению к работникам сектора безопасности	<ul style="list-style-type: none"> - использование несовершеннолетних в армии; - сексуальное насилие по отношению к женщинам-новобранцам 	<ul style="list-style-type: none"> - интервью, взятые у настоящих и бывших солдат; - количество несовершеннолетних в негосударственных вооруженных группах 	<ul style="list-style-type: none"> - «Надзор над соблюдением прав человека»; - «Международная Амнистия»
	Нарушения прав человека, допускаемые по отношению к населению в целом	<ul style="list-style-type: none"> - соблюдение международного гуманитарного законодательства; - нарушение прав человека по отношению к населению тех регионов, которые контролируются повстанческими группами; - сексуальное насилие по отношению к населению; применение вымогательства 	<ul style="list-style-type: none"> - зарегистрированное количество случаев изнасилований, совершенных членами вооруженных группировок; - количество случаев сексуального насилия, совершенного членами вооруженных группировок; - учет свидетельств о немотивированных убийствах, совершенных негосударственными вооруженными группировками 	

Заметим, что важно понять разницу между проблемными вопросами и их индикаторами. Очень сложно проводить мониторинг проблем самих по себе. Так как мониторинг определяется реальными фактами, организации должны искать те индикаторы, которые характеризуют эти проблемы. Такие индикаторы, в свою очередь, позволяют усилить аргументацию выводов по проблемным вопросам.

Например, изучение условий жизни и быта призывников может стать вопросом, требующим отдельного рассмотрения, но еще до осуществления мониторинга в этом направлении организации должны сначала определиться с его показательными индикаторами. Для этого организациям необходимо связать эти вопросы с индикаторами, которые основываются на фактах и которые любые стороны процесса могут легко перепроверить: количество случаев плохого обращения, зафиксированных компетентными органами, и уровень самоубийств среди призывников – это лишь два подобных примера. Аналогично для мониторинга уровня компетентности полиции в деле борьбы с преступностью ОГО могут отслеживать такие индикаторы, как показатели преступности на 100 000 населения или процент раскрываемости преступлений.

В более общем смысле, организации должны «разобрать» различные вопросы сектора безопасности на легко идентифицируемые признаки, которые основываются на реальных фактах и которые другие заинтересованные стороны могут перепроверить. Таблица, приведенная ниже, может помочь в определении таких признаков.

Другие виды проектов по осуществлению мониторинга могут исследовать сектор безопасности в целом, например, при изучении общественного восприятия вопросов, имеющих отношение к сектору безопасности, или при определении признаков плохого обеспечения безопасности. Целью таких отчетов может быть установление, например, степени доверия населения к полиции, военным, пограничным службам; анализ общественного отношения к отсутствию безопасности при помощи индикаторов, указывающих на предполагаемые или реальные причины такого положения дел (например, количество зафиксированных похищений людей); выявление уровня распространения огнестрельного оружия; анализ причин широкого распространения коррупции и организованной преступности в различных слоях общества.

При любом из этих подходов главной целью является необходимость осветить реальное положение дел с точки зрения соответствующих ОГО. Мониторинг является первым кирпичиком в процессе реформирования сектора безопасности; и парламентарии, и гражданское общество в целом могут оказывать влияние на происходящие изменения, только если они основываются на достоверной и независимой информации. Другими словами, только в том случае, когда гражданам известны недостатки сектора безопасности, они могут лоббировать необходимые перемены.

Мониторинг: методика, планирование и основные принципы

Мониторинг сектора безопасности осуществляется на основе некоторых методик и принципов исследования. Назовем некоторые методы (но далеко не все):

- анализ нормативной базы;
- анализ государственной стратегии;
- анализ бюджета;

- анализ показателей;
- надзор на месте;
- сбор свидетельских показаний.

Так как целью проведения мониторинга является выяснение соответствия государственной практики установленным правилам, нормам, методикам и стандартам, все проекты по осуществлению мониторинга должны, прежде всего, представить имеющуюся национальную и международную нормативно-правовую базу, регулирующую решение исследуемого проблемного вопроса или деятельность в рамках этой сферы. В них также должен содержаться анализ государственных стратегий.

Кроме этого, мониторинг должен сосредотачиваться на том, как стратегии фактически реализуются на практике. Это осуществляется посредством наблюдений за событиями на месте, через сбор свидетельских показаний и анализ соответствующих индикаторов, если таковые имеются.

Приведенные ниже шаги предлагаются в качестве основы для методических принципов осуществления мероприятий мониторинга. Данный раздел знакомит с этой темой, а в источниках, на которые есть ссылки в этой книге, содержится более подробная информация для дальнейшего изучения.

Шаг 1. Определите задачу мониторинга

Какая политика будет подвергаться мониторингу? Какие законы, критерии и примеры практического опыта будут использоваться при анализе государственной практики? Каково воздействие данных законов, стратегий или практик на различные группы граждан? Это лишь некоторые из вопросов, на которые ОГО должны найти ответы при выборе задачи мониторинга.

В идеале ОГО выбирает ту область для проведения мониторинга, в которой имеет некоторое превосходство, где она лучше знакома с темой, существующим опытом и связями, что позволяет ей пролить свет на предмет обсуждения, который до этих пор был недостаточно исследован. Выбор узконаправленного предмета исследования является предпочтительным, так как при этом задача по мониторингу будет требовать меньшего количества источников, а шансов предложить всестороннее исследование предмета будет больше. Важно также понимать, что наличие специализации постепенно повышает репутацию организации, в конечном итоге, предоставляя все больше возможностей для финансирования и для осуществления масштабных исследований в будущем. Например, организация, которая начала проводить мониторинг обращения с заключенными и условий их содержания в одном регионе, вскоре уже будет восприниматься в качестве эксперта в данной области.

Шаг 2. Проведите предварительную диагностику ситуации и соответствующей нормативно-правовой базы

Сбор предварительных данных по конкретной проблеме, проведение неформальных и неструктурированных интервью, изучение уже существующих исследований формируют основу для предварительной диагностики существующей ситуации. Даже если конкретный аспект жизни общества никогда ранее в стране не подвергался мониторингу, несомненно, где-нибудь существуют другие опубликованные источники информации, имеющие отношение к этой тематике. И ОГО только вы-

играет, если обратится к этим источникам и к другой подобной уже существующей литературе по данному вопросу или смежным темам.

Во-вторых, проект осуществления мониторинга должен учитывать законодательство, существующее в этой конкретной стране, международные договоры и широко установившуюся практику, регулирующие вопросы, которые вы изучаете. Эти правила и стандарты будут влиять на осуществление наблюдения за событиями на месте.

Шаг 3. Выберите методику осуществления исследования и способы сбора информации

Определившись с соответствующей нормативно-правовой базой и имеющейся практикой, регулирующей конкретную проблемную сферу, ОГО, осуществляющая мониторинг, должна рассмотреть вопрос о том, исполняются ли на практике законы, реализуются ли стратегии и соблюдаются ли нормы.

Для этого организация должна выбрать метод и способ наиболее подходящий для конкретного исследуемого объекта. Блок 7.5. предлагает обзор наиболее широко используемых способов сбора информации на местах.

Блок 7.5. Проверка собранной информации: три принципа оценки

Достоверность отчета ОГО о проведении мониторинга и его способность оказывать влияние на переменные в обществе в большой мере определяются его собственной прозрачностью и скрупулезностью. Поэтому одним из главных шагов при составлении любого отчета о проведении мониторинга должна быть перепроверка всех документов, собранных во время проведения интервью, опросов, накопления данных или любых иных способов получения информации. Три главных принципа, приведенные здесь из «Руководства по осуществлению мониторинга прав человека», опубликованного Норвежским институтом по правам человека, являются практическими нормами, которые должны использоваться ОГО, занятыми в проведении мониторинга.

1. Оценивайте степень достоверности вашего источника

Вы изначально должны понимать, является ли ваш источник непосредственным свидетелем событий или его сообщения передают чужие слова или слухи. Является ли ваш интервьюируемый лично жертвой плохого обращения со стороны полиции или он сообщает вам какие-либо сведения со вторых или третьих источников? Во время проведения интервью вы и ваша команда должны искать в заявлениях интервьюируемого «логичность и последовательность». Один из способов оценки логичности и последовательности – это задавать уточняющие вопросы о деталях происшествия. Еще один способ – задавать один и тот же вопрос под разными углами, в разной формулировке. Делая это, вы должны иметь в виду, что вашему информанту, особенно если он или она является непосредственной жертвой, событие могло доставить серьезное душевное страдание, и поэтому он не сможет ответить на все вопросы о деталях происшествия. При проведении опроса одним из способов является задавание одного и того же вопроса в различной формулировке несколько раз за опрос и сопоставление логичности полученных ответов. По существу, оценка достоверности источника – это искусство, а не наука. Есть ли у вашего источника какой-либо интерес в том, чтобы изложить событие в каком-то конкретном виде? Есть ли у него какие-либо «скрытые мотивы»?

2. Проверьте соответствие и последовательность через различные независимые свидетельства

Проверка соответствия информации, содержащейся в нескольких независимых свидетельских показаниях, является способом оценки достоверности и правдоподобности события. Если два или более источника, независимых и несвязанных друг с другом, подтверждают наличие одного и того же события или нарушения, то это может считаться признаком, указывающим, что эта информация является достоверной (но всё же не окончательно доказанной). Например, если некоторое количество заключенных, не знакомых друг с другом, сообщают, что в тюрьме используется какой-то определенный вид пыток, их свидетельства можно принять за достоверные. Кроме того, ОГО могут перекрестно проверять соответствие между свидетельскими показаниями своих источников и отчетами других ОГО.

3. Оценивайте, насколько полученное описание событий соответствует общему контексту

Соответствует ли информация, которую вам сообщают, общей картине той проблемной области, мониторинг которой вы осуществляете? Выглядит ли эта информация достоверной на фоне другой имеющейся информации? Если нет, это вовсе не означает, что вы должны полностью отбросить эту информацию: возможно, что вам удалось обнаружить до сих пор не объяснимую тенденцию. В таком случае процесс сбора доказательств будет весьма трудоемким, а ответственность за нахождение подтверждающих фактов, о которых вы, в конечном итоге, будете сообщать, будет намного выше.

Важно заметить, что во время различных чрезвычайных ситуаций или в условиях с ограниченными возможностями этим принципам сложно следовать; например, оказывается сложным, если не невозможным, проводить проверку логичности сообщения через другие независимые мнения. Тем не менее, ОГО, осуществляющие свою деятельность в таких условиях, не должны сомневаться в необходимости опубликования и распространения таких свидетельских показаний, потому что эти свидетельства зачастую являются единственно доступными, при этом необходимо указывать, что предлагаемая информации не проверена в силу конкретных обстоятельств.

Источник: Руководство по осуществлению мониторинга прав человека:
Вводный курс для лиц, работающих в сфере прав человека. –
Осло: Норвежский институт по правам человека, 2002

Шаг 4. Проведите исследование по мониторингу

В тех проектах, где предполагается осуществить правовой анализ законодательства относительно сферы безопасности, исследования, проводимые на основе мониторинга, должны оценить соответствие конкретных законодательных актов и директив соответствующим нормативно-правовым базам. Если же проект не занимается анализом правовой системы, мониторинг будет заключаться в сборе и анализе информации, необходимой для оценки механизмов осуществления демократического надзора, компетентности государственных деятелей обеспечивать безопасность собственного гражданского общества и возможных нарушений прав человека.

В связи с тем, что проекты по осуществлению мониторинга зачастую требуют сотрудничества между различными исследователями, организации необходимо убедиться, что технология сбора информации в реальности применяется одинаково всеми исследователями, а также обеспечить хорошую связь и взаимопонимание между всеми членами исследовательской команды.

Шаг 5. Сообщение о результатах мониторинга

После публикации отчета о результатах мониторинга ОГО должны найти способы довести эти результаты до сведения соответствующих заинтересованных сторон в рамках сектора безопасности, до правительства и широких слоев общественности. Только при условии, что о полученных результатах фактически сообщено лицам, ответственным за принятие решений, и гражданскому обществу, ОГО могут рассчитывать на оказание позитивного влияния на те или иные социальные изменения.

Отчет о проведении мониторинга

Главной задачей составления отчета о проведении мониторинга является описание собранных свидетельских показаний о каком-либо конкретном аспекте социальной реальности, которое в дальнейшем может быть использовано с целью оказания воздействия на исследуемую ситуацию.

Отчет о проведении мониторинга может со временем стать торговой маркой ОГО, в большой степени определяя ее репутацию. Всесторонний и подробный отчет, в котором представлены конкретные свидетельства о различных нарушениях, способен привлечь внимание средств массовой информации, международных организаций, других ОГО, политиков и широких слоев общественности. И наоборот, плохо составленный отчет о проведении мониторинга, в котором неточно излагаются произошедшие события, может навредить репутации ОГО и ослабить ее возможные взаимодействия с международным сообществом, а также вряд ли окажет положительное влияние на социальные перемены.

Не существует каких-то общих стандартных правил написания отчетов о проведении мониторинга. Приведенную ниже информацию можно рассматривать лишь в качестве общих рекомендаций и предложений; ОГО может сочетать их со знанием местных особенностей. В конце концов, ОГО могут обучиться написанию отчетов, изучив существующие отчеты о проведении мониторинга, опубликованные авторитетными и опытными ОГО; во Блоке 7.6 приведены некоторые примеры таких отчетов.

Структура отчета о проведении мониторинга

В начале отчета о проведении мониторинга должен быть представлен объект изучения в широком контексте через изложение национального законодательства и международных договоров, имеющих отношение к проблеме, мониторинг которой осуществляется организацией. В начальных разделах отчет о проведении мониторинга должен иметь «сводное резюме» о результатах, полученных в ходе проведения мониторинга, потому что многие из тех, кто, возможно, будет читать отчет ОГО, включая политиков, финансовых доноров и журналистов, являются очень занятыми людьми. Отчет должен удерживать внимание читателей кратким изложением методов, основных результатов и рекомендаций. К тому же, если отчет написан на местном языке, неплохо, чтобы он содержал хотя бы краткое резюме на английском, если не полностью переведен на английский язык.

Основная часть отчета должна последовательно и точно излагать детали полученных в ходе проведения мониторинга результатов. Во-первых, для обеспечения четкого понимания ОГО должна быть

открыта в отношении методики, используемой при проведении мониторинга. В идеале, как и при проведении социальных исследований, любые другие лица или организации, повторив ход вашего исследования, должны прийти к тем же самым выводам. Самое главное, отчет должен быть не только описательным по сути, но и содержать анализ. Отчет о проведении мониторинга должен предлагать не только краткое описание какого-либо аспекта общественной жизни, но и его эволюцию во времени: при этом в отчете о проведении мониторинга должно содержаться указание не только на имеющиеся недостатки, но и на положительные изменения, происходящие год от года. Сбалансированный отчет имеет больше шансов привлечь общественное внимание, чем тот, который представляет одностороннее мнение о данном явлении, несмотря на то, что в нем может содержаться более детальный анализ.

Отчет о проведении мониторинга также должен включать в себя рекомендации для всех соответствующих заинтересованных лиц. Рекомендации должны основываться на выводах, изложенных в отчете, при этом сообщать о том, как на практике политические, экономические или социальные меры могут помочь в преодолении недостатков, изложенных в выводах, полученных в ходе проведения мониторинга; они должны не столько сообщать о предпочтениях самих ОГО, сколько быть независимыми от главных выводов отчета.

Блок 7.6. Примеры отчетов о проведении мониторинга сектора безопасности

Организация «Надзор над соблюдением прав человека». «Открыть огонь! Нарушение прав человека со стороны национальной армии Уганды во время проведения правоохранительных мероприятий в районе Карамоджа», Организация «Надзор над соблюдением прав человека», Лондон, 2007 г. Электронный ресурс: <http://hrw.org/reports/2007/uganda0907>.

Основываясь более чем на 50 свидетельских показаниях о правоохранительных операциях Угандийских народных сил обороны (UPDF), проведенных с сентября 2006 года по январь 2007 года, на посещениях мест проведения шести из таких операций, отчет задокументировал нарушения, допущенные Национальной армией Уганды в районе Карамоджа.

«Международная амнистия», Нигерия. Систематическое нарушение прав заключенных. – Лондон: «Международная амнистия», 2008.

В данном отчете, основанном на свидетельских показаниях заключенных и на интервью, взятых у заинтересованных сторон, утверждается, что в отношении заключенных в Нигерии систематически допускаются нарушения целого ряда прав человека. Ответственными за сохранение такой ситуации названы заинтересованные круги в нигерийской системе уголовного правосудия.

Ассоциация правового и общественного образования. Общественное восприятие деятельности полиции: Отчет. – Тбилиси, 2005. Электронный ресурс: http://alpe.ge/nedit/assets/Patrol_Police_eng_final.pdf.

Основываясь более чем на сотне персональных интервью, проведенных в городах Тбилиси, Кутаиси, Батуми и Телави, данный отчет стремится определить основные проблемы, препятствующие деятельности дорожной полиции, путем проведения изучения общественного мнения в отношении дорожной полиции и мнения представителей дорожной полиции в отношении общества.

Институт свободы и развития. Родриго Кастро и Хосе Франсиско Гарсиа. Состояние правосудия в Чили в 2004 году: Индикаторы сектора. Цикл социальных отчетов 95. – Сантьяго: Институт свободы и развития, 2005 г. Электронный ресурс: http://www.lyd.com/english/noticias/95_social_report_series.pdf.

В отчете на основе статистики, предоставленной чилийскими судами, анализируется осуществление правосудия в Чили в 2004 году.

Резюмируя, заметим, что отчет о проведении мониторинга должен включать представление объекта изучения, имеющего большую общественную значимость, должен быть прозрачным относительно использованных методов, а также содержать описание конкретных зафиксированных случаев и предлагать рекомендации.

Мониторинг и стратегии осуществления надзора над сектором безопасности

Простая компоновка информации о различных практических методах работы в рамках сектора безопасности сама по себе не способна вызвать изменения таких методов. Только в том случае, когда мониторинг сочетается с реализацией стратегий осуществления надзора, таких как пропаганда или повышение информированности, он может привести к более тщательному изучению сектора и, в конечном итоге, к позитивным изменениям.

Независимый мониторинг занимает весьма заметное место в демократическом надзоре над сектором безопасности, потому что отчеты о проведении мониторинга в значительной мере используются большим кругом разных деятелей и организаций, что позволяет им привлекать к ответственности министерства сферы безопасности. К таким деятелям и организациям относятся парламентарии, региональные ассамблеи и международные организации. Организация Объединенных Наций, в частности, в последние годы полагается на отчеты различных ОГО для того, чтобы отстаивать необходимость приверженности правам человека в государствах-членах организации. Подобным образом во многих странах национальные организации по защите прав человека (омбудсмен – организации) существенно опираются на независимые отчеты о проведении мониторинга с целью получения общего понимания недостатков и возможных нарушений, допускаемых со стороны различных министерств сектора безопасности.

Блок 7.7. Нигерия: мониторинг поведения полиции во время проведения выборов

Нигерийская ОГО «Центр правоохранительного образования» в сотрудничестве с Правовой инициативой «Открытого Общества» и Комиссией по контролю над полицейской службой Нигерии осуществляла мониторинг поведения полиции во время проведения президентских выборов 2003 г.

Проект включал в себя четыре компонента: разработку основополагающих правил поведения полиции во время проведения выборов; ознакомление нигерийской полиции и нигерийской общественности с этими стандартами; мониторинг нарушений этих стандартов; и, последнее, подготовку и опубликование открытых отчетов по предпринятым действиям.

Нигерийский центр правоохранительного образования и его партнеры организовали негосударственную Группу по мониторингу переходного периода. Эта группа была укомплектована 185 наблюдателями над проведением выборов, пять наблюдателей для каждой области Нигерии. Наблюдатели были обучены основным методам и инструментам осуществления контроля, и каждый составил двухстраничный отчет о наблюдении над работой каждого из избирательных участков, к которым они были прикреплены. У наблюдателей был также телефонный номер штаба, позвонив по которому, они могли сообщить о каких-либо конкретных происшествиях.

По ряду признаков можно было заключить, что этот проект дал результат «в улучшении знания и понимания полицией основных принципов работы; упрочении статуса Комиссии по контролю над полицейской службой в глазах общественности; в демонстрации того, что Комиссия способна осуществлять деятельность профессионально и эффективно выполнять свои функции, а также в том, что самые грубые нарушения, которые были допущены полицией и которые препятствовали проведению предыдущих выборов в Нигерии возможно преодолеть».

Источник: Правовая инициатива Института «Открытое Общество».
Электронный ресурс: http://www.justiceinitiative.org/activities/ncjr/police/nigeria_psc

Более того, при достаточной информационной наполненности и пропаганда, и процесс повышения информированности всегда только выигрывают от проведения ежегодной оценки того или иного аспекта государственной политики, потому что регулярные отчеты о проведении мониторинга дают общую картину улучшений или проблем в этой сфере и в то же время приводят конкретные примеры нарушений.

Заключение

Занимаясь надзором и мониторингом сектора безопасности, ОГО вносят свой вклад в дело повышения подотчетности и прозрачности различных институтов сектора безопасности.

В конечном итоге, мониторинг укрепляет позиции демократического надзора и успешность реформ институтов сектора безопасности при условии, что он является частью широкого стратегического сотрудничества гражданского общества, законодательной и исполнительной ветвей власти. Для усиления влияния рекомендуется направлять информацию, полученную во время проведения мониторинга, обратно для использования в мероприятиях по повышению информированности, в тренингах или в пропагандистских кампаниях.

И последнее, степень влияния любых действий по проведению мониторинга всегда будет определяться качеством полученной информации и данных, а также убедительностью и независимостью самих организаций, осуществляющих мониторинг.

Что вы можете сделать как ОГО

Определить потенциал вашей ОГО, необходимый для проведения мониторинга:

- ✓ исследовать методы осуществления мониторинга и способы сбора информации;
- ✓ прочитав и изучив опубликованные отчеты о проведении мониторинга в секторе безопасности;
- ✓ выбрать проблемную область, в которой ваша ОГО компетентна и имеет ряд преимуществ для проведения исследований.

Организовать систему контактов в рамках министерств сферы безопасности:

- ✓ наладить контакты с бывшими работниками сектора безопасности, причастными к проблематике РСБ;
- ✓ присоединиться к существующим или организовать новые сети ОГО, занимающиеся проблемами сектора безопасности.

Определить критерии и ориентиры, необходимые для осуществления мониторинга сектора безопасности:

- ✓ изучить соответствующие национальные законы и правовые нормы вашей страны;
- ✓ изучить соответствующие международные гуманитарные договоры и вытекающие из них государственные обязательства;
- ✓ изучить соответствующие международные руководящие принципы и существующий опыт;
- ✓ переработать правила и обязательства по договорам в критерии и ориентиры, необходимые для осуществления мониторинга сектора безопасности.

Провести мониторинг сектора безопасности:

- ✓ провести мониторинг механизмов осуществления демократического надзора над сектором безопасности;
- ✓ провести мониторинг компетенции различных ведомств сектора безопасности в деле обеспечения безопасности граждан;
- ✓ провести мониторинг нарушений прав человека, допускаемых по отношению к работникам сектора безопасности;
- ✓ провести мониторинг нарушений прав человека, допускаемых по отношению к населению;
- ✓ опубликовать и распространить результаты в виде периодического отчета о проведении мониторинга.

ГЛАВА

8

ТЕОДОРА ФУЙОР

Анализ бюджета

8

Теодора Фуйор

Анализ бюджета

Государственный бюджет является одним из наиболее важных показателей политики правительства. Он демонстрирует, как правительство планирует развивать и распределять в будущем ресурсы, контролируемые государством; согласованность политики и практики; внимание, которое государство уделяет безопасности, правосудию, свободе и благополучию, а также уровню открытости чиновников. Кроме того, бюджет содержит сведения о том, как каждое государственное учреждение распределяет и тратит деньги налогоплательщиков, что дает обществу возможность оценить политические решения и приоритеты правительства. В демократических обществах публичное формирование бюджета должно быть совместным и всеобъемлющим процессом, так как оно затрагивает жизнь каждого гражданина.

Поэтому понимание проблем, связанных с формированием бюджета, дает дополнительные преимущества гражданскому обществу и позволяет участвовать в стратегическом процессе, который, не смотря на свою исключительную важность, стал более открытым для влияния извне только в последнее время.

Надлежащий анализ бюджета увеличивает доверие, популярность и влияние общественных гражданских организаций. Он является эффективным методом контроля как предыдущих, так и настоящих действий правительства и может являться надежной основой для влияния на будущие бюджеты. Анализ бюджета не должен рассматриваться исключительно как академический или интеллектуальный труд, предназначенный для полок общественной библиотеки: независимый контроль бюджета гражданским обществом необходим для разумного демократического управления, так как он представляет собой практический инструмент, который может улучшить общественные обсуждения политики, увеличить количество и качество участников обсуждений и повлиять на бюджетный процесс. В этой главе изложены способы, с помощью которых ОГО могут анализировать бюджеты с целью дальнейшего воздействия на политику, реализуя полученные практические данные в деятельности сектора безопасности.

Что такое оборонный бюджет?

Оборонный бюджет – это объем средств, потраченных в течение одного финансового года на внутреннюю и внешнюю обороноспособность страны. Общий объем оборонного бюджета может вычисляться путем сложения ежегодных отчислений государственным учреждениям, обеспечивающим обороноспособность. Наиболее известными из этих учреждений являются министерства об-

ороны и внутренних дел, но для полного понимания национального оборонного бюджета необходимо принимать во внимание ряд иных мероприятий и учреждений.

Блок 8.1. Что финансируется оборонным бюджетом

Компонент	Учреждения и их род деятельности
Оборона	<ul style="list-style-type: none"> • Вооруженные силы – включая миротворческие контингенты, развернутые за границей; • Гражданские администрации в военном секторе – Министерство обороны и другие правительственные агентства, связанные с такими оборонными функциями, как производство оружия, импорт и экспорт; • Военизированные подразделения – нерегулярные вооруженные силы, которые должны быть тренированы, экипированы и готовы к выполнению военных операций, например, жандармерия или пограничные службы (затраты на них могут вноситься в бюджет министерств обороны или внутренних дел).
Органы правопорядка	<ul style="list-style-type: none"> • Полиция и другие подразделения, которые несут ответственность за общественный правопорядок и исполнение законов; • Гражданская администрация полиции и других общественных сил правопорядка – Министерство внутренних дел.
Пограничный контроль / Таможня	<ul style="list-style-type: none"> • Пограничные службы, таможенная администрация
Исправительные учреждения	<ul style="list-style-type: none"> • Администрации тюрем (может вноситься в бюджет министерств внутренних дел или юстиции)
Разведка	<ul style="list-style-type: none"> • Разведывательные службы, военизированные и гражданские. Как правило, ряд агентств выполняют разведывательные функции, и затраты на них могут вноситься в бюджет министерств обороны, внутренних дел, юстиции, либо как независимые услуги, напрямую подчиненные ответственному руководителю.
Мероприятия гражданской обороны	<ul style="list-style-type: none"> • Агентства, которые несут ответственность за чрезвычайные ситуации, специальные виды связи, защиту стратегической инфраструктуры, защиту высокопоставленных чиновников и т.д.
Стратегическое управление обороной	<ul style="list-style-type: none"> • Верховный совет обороны или Совет национальной безопасности, который может быть независимым административным учреждением или консультативным органом при главе исполнительной власти.

Оборонный сектор каждой страны уникален и сложен. Первая трудность при анализе оборонного бюджета состоит в установлении всех организаций, служб и отделов, которые оказывают влияние на национальную безопасность и расходуют общественные финансы – те же организации, которые иногда имеют полномочия ограничивать общественные права и свободы в целях национальной безопасности. Например, чтобы понять сложность такой задачи достаточно оценить многообразие национальных служб разведки: в США находится пятнадцать разведывательных организаций, во Франции – тринадцать, в Германии – шесть, в Румынии – семь и только два – в Италии; во всем мире примерно насчитывается в три раза больше разведывательных организаций, чем государств¹.

¹ Списки и ссылки на официальные веб-сайты разведывательных служб различных стран можно найти в сети по адресам: <http://www.intelligencesearch.com/intelligence-agencies.html>; www.fas.org/irp/world/index.html; http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_intelligence_agencies.

Более того, отчеты о коррупции, связанной с обороной и оборонными контрактами часто попадают на первые страницы газет по всему миру. Коррупция среди руководителей органов правопорядка на местном уровне, вызванная низкой или нерегулярно выплачиваемой заработной платой, зачастую оказывает негативное влияние на население. Анализ бюджета позволяет ОГО выявлять коррупционные действия, определять их природу и разоблачать.

Что делает оборонный бюджет особенным?

Оборонный сектор подчиняется тем же правилам и процедурам, которые применимы к другим секторам. Формирование бюджета оборонной сферы не должно отличаться от формирования бюджета для других секторов, находящихся в сфере влияния правительства, и не должно быть менее прозрачным. В то же время сложность и специфика формирования бюджета оборонного сектора усложняет его анализ и надзор над ним.

Важная отличительная черта формирования оборонного бюджета – подчеркнутая политичность этого процесса. Формирование бюджета во всех общественных сферах подразумевает политический выбор между альтернативными потребностями, в то время как к формированию оборонного бюджета приковано значительное внимание, и политический выбор в данной сфере имеет большое значение. Затраты страны на оборону и статьи расходов обусловлены политическими решениями, которые отражают представление об угрозе (как внутренней, так и внешней угрозе), бытующее в обществе на местном уровне (криминалитет) или на международном уровне (международная агрессия). Оборонные расходы зачастую оказывают значительное воздействие на национальную промышленность и трудовую занятость, и иногда используются на благо местных политических избирательных округов. Формирование оборонного бюджета также представляет собой инструмент внешней политики: объемы расходов на оборону государства достаточно точно указывают на будущие цели внешней политики и, таким образом, внимательно контролируются другими нациями. Политическая роль формирования бюджета оборонного сектора обуславливает активное участие в этом процессе гражданского общества.

Внутренняя и внешняя безопасность страны – общественное благо, которое граждане обязаны оплачивать. Безопасность – первое условие общественного благополучия. Другими словами, личная свобода, социальная справедливость, доступ к благосостоянию и образованию и другие общественные блага могут совершенствоваться только в безопасной среде, где гарантирована безопасность каждого гражданина.

Но в отличие от иной общественной политики, зачастую сложно оценить эффективность политики в сфере безопасности. Например, сколько солдат, какие виды систем вооружения или какой уровень готовности должно обеспечить оборонное учреждение, чтобы быть эффективным? Как необходимо оценивать работоспособность оборонных мощностей согласно проекту при использовании процедур мирного времени? С внутренней безопасностью связаны специфические сложности: как можно оценить эффективность денежных расходов полиции и служб разведки? Могут возникнуть сложности при сборе точной информации и доказательств нарушения прав человека при существовании боязни полиции и недоверия к ней, а неэффективность государственных учреждений не позволяет жертвам заявить о нарушении своих прав. Недостаточная ясность показателей работы при сравнении с иной правительственной политикой (например, в политике государственного образования,

определенное количество выпускающихся студентов может использоваться в качестве показателя) делает анализ оборонных бюджетов более сложной, но все же осуществимой, задачей.

К тому же необходимость защиты важной государственной оборонной информации зачастую не способствует прозрачности контролирующих механизмов, что и отличает интересы сектора безопасности от других сфер национальных интересов. Секретные программы (чьи бюджеты могут быть включены в общий бюджет, но не описаны и не четко идентифицированы в бюджетных документах) часто используются в оборонных исследованиях, разработках, сборе данных, разведывательных мероприятиях или для военных операций. Сущность, цель и даже затраты на секретные операции скрываются не только от общественности, но также и от большинства членов парламента. Поэтому как гражданское общество, так и парламент должны совместно прилагать усилия к созданию приемлемого уровня контролируемости таких мероприятий и не позволять должностным лицам чрезмерно засекречивать информацию без надлежащих оснований.

С этой целью значительное количество стран приняли Акт о свободе информации (АСИ), чье название используется в законах, которые определяют возможности граждан в использовании права доступа к информации общественного значения. Защита засекреченной информации является исключением из АСИ и также должна регулироваться законом. Особенно важен вопрос о том, какая информация может быть засекречена, кем, кто имеет доступ к ней и как. Принятие АСИ дает депутатам парламента и гражданскому обществу основной правовой инструмент для привлечения власти к ответственности и для достижения прозрачности. Также должны существовать механизмы доступа к засекреченной информации для избранных депутатов парламента, чтобы гарантировать существование некоторой степени ответственности, даже в случае засекреченных программ и бюджетов.

Ещё одно свойство, на которое необходимо обратить внимание перед анализом подробностей годового оборонного бюджета, состоит в том, что политика безопасности и обороны создается посредством долгосрочного планирования и реформ. В большинстве стран учреждение оборонного сектора находится в непрерывном процессе реформ и адаптации. Сокращение вооруженных сил, повышение их профессионального уровня, трансформация, высокий темп технологических преобразований, приобретение и техническое обеспечение дорогостоящих и сложных оружейных систем, делегирование различных функций оборонного характера и увеличение количества частных военных и оборонных компаний – только небольшой перечень проблем, которые иллюстрируют последние вызовы, с которыми придется столкнуться общественности по всему миру. Органы правопорядка зачастую пытаются улучшить выделение бюджета для них с целью приобретения более совершенного следственного инструментария, баз данных и, на данный момент, более «военных» мощностей под эгидой борьбы с терроризмом. В целом, бюджет – это главный инструмент для руководства и управления такими реформами. Такие долгосрочные исследования усложняют анализ бюджета; поэтому рекомендуется принимать во внимание многолетний бюджет вместо концентрации на годовом бюджете.

Понимание бюджетного цикла

Бюджетный цикл – это временные рамки, в которых развиваются все основные процессы годового бюджета: принятие решений, реализация и оценка. При анализе бюджета необходимо различать четыре главных этапа бюджетного цикла: формулирование, одобрение, выполнение, оценка (аудит). На каждом этапе роли и участники различаются, так же как и возможности гражданского общества оценить этот процесс и повлиять на него.



Подготовка бюджета

Подготовка бюджета – это процесс обсуждения между руководящими работниками того, как будут распределяться доступные на следующий финансовый год фонды между министерствами и в каждом министерстве. Исполнительные органы (в основном министерства) подают свои бюджетные предложения центральному бюджетному органу (обычно министерству финансов). Министерства формулируют свои бюджетные потребности после получения рекомендаций о национальных задачах от правительства и информации от своих различных подразделений. Каждое министерство обычно стремится к большему расширению бюджета, которое модифицируется министерством финансов в зависимости от финансовых ограничений и национальных приоритетов. Корректировки, вносимые в процессе обсуждения, зависят не только от доступных финансов, но также и от относительной обособленности министерства финансов по сравнению с министерствами, которые расходуют средства. В конце данного процесса создается черновой вариант бюджета, который после одобрения исполнительным комитетом передается парламенту для утверждения.

Как может гражданское общество повлиять на подготовку бюджета?

Этот этап бюджетного цикла зачастую происходит внутри исполнительного комитета за закрытыми дверями и в большинстве стран – без формального участия парламента. Тем не менее, парламентские и общественные дебаты могут повлиять на парламентские партии и руководящие органы

при подготовке бюджета. Чем больше парламент вовлечен в дебаты о приоритетах безопасности и долгосрочном планировании обороны (включая предложения, вопросы, запросы, слушания в комитетах или пленарные дебаты), тем больший доступ будет иметь гражданское общество к информации о том, как правительства планируют формировать бюджет, и больше возможностей для выражения своих предпочтений и альтернативных предложений.

Годовой бюджет, выделяемый на оборонный сектор должен включаться в процесс планирования, рассчитанный на несколько лет. Данный процесс обычно описывается в общественных документах, таких как стратегии национальной безопасности, нормативных документах, и стандартах², выпущенных и согласованных исполнительным комитетом – или во многих странах формально принимаемых парламентом. Такие документы определяют национальные интересы, цели и приоритеты, и назначают определенные сферы ответственности и ресурсы государственным учреждениям, таким образом формируя общее представление о политике национальной безопасности в среднесрочной перспективе. Они могут ссылаться на запланированный уровень оборонных расходов, политику по отношению к персоналу, закупки вооружений и на уровень возможного участия в операциях по поддержанию мира, если таковые запланированы. Поэтому перед анализом годового бюджета, предназначенного для оборонного сектора, необходимо проанализировать документы по долгосрочному планированию. Участие парламента в утверждении этих документов и последующих общественных дебатах являются важным подготовительным шагом для контроля годового оборонного бюджета. Гражданские общественные организации могут взаимодействовать с парламентом и также со средствами массовой информации в освещении основных проблем.

Блок 8.2. Методы определения годовых расходов на позицию бюджета

- Предполагаемый уровень расходов сопоставляется с затратами в предыдущем финансовом году.
- Уровень расходов вычисляется как процент от ВВП.
- Уровень расходов может зависеть от международных соглашений, например, НАТО рекомендует членам Альянса отводить 2 процента их ВВП на оборону.
- Уровень расходов сопоставляется с зарубежными данными, например, сколько другие страны расходуют на аналогичную сферу в абсолютном выражении, на душу населения или как процент от ВВП.
- Уровень расходов определяется исключительно в контексте новых обстоятельств и согласованных национальных приоритетов по сравнению с другими приоритетами (такими как образование или сфера здравоохранения).

Ежегодная подготовка бюджета имеет два характерных уровня, предопределяющих конкуренцию различных интересов и органов:

- а) установление национальных приоритетов (отчисления *на* оборонный сектор);
- б) установление оборонных приоритетов (распределение *внутри* оборонного сектора).

Установление национальных приоритетов связано с распределением доступных средств между министерствами. Это сравнение указывает на политические предпочтения правительства, связанные с будущим развитием соперничающих сфер общества (в основном – обороны, здравоохранения, образования, экономического развития). Предлагаемый правительством способ разрешения

² Ссылки на обновляемые стратегии национальной безопасности и другие документы оборонного планирования можно найти в сети по адресу: <http://merln.ndu.edu/whitepapers.html>.

«противоречия между финансированием пушек или масла»³ является наиболее важным предметом бюджетного анализа во многих странах. На данном этапе можно применить три критерия:

1. Количество отчислений на оборонный сектор должно соответствовать национальным интересам, связано с функциями органа безопасности, миссиями и задачами; долгосрочные затраты также должны учитываться.
2. Запланированные расходы на оборону должны соответствовать экономическим возможностям; долгосрочные затраты должны сопоставляться со среднесрочным экономическим прогнозом.
3. Финансовая сторона оборонного сектора должна в целом поддерживаться обществом.

Внедрение приоритетов безопасности в большой мере зависит от структуры сектора национальной безопасности и от влияния каждого органа в этой структуре. Это зачастую приводит к соперничеству различных структур за выделение ресурсов.

Утверждение бюджета

Парламент играет выдающуюся роль на этапе утверждения бюджета: он изучает бюджетные предложения, вносит поправки и принимает бюджет в качестве закона⁴. Разрешение парламента на все государственные расходы и налогообложение называется правовым регулированием государственных финансов и является одним из ключевых принципов парламентской демократии.

Блок 8.3. Законодательный надзор за государственными бюджетами

В большинстве стран государственный бюджет является законом. К чему это приводит?

1. В качестве закона бюджет должен приниматься парламентом; таким образом гарантируется участие парламента в процессе принятия решений.
2. Закон – публичный документ доступный всем гражданам. Бюджетные документы можно получить через Интернет или публичные библиотеки.
3. Несоблюдение закона о бюджете гражданскими или военными властями карается как преступление.

В чем разница между государственным законом о бюджете и обычными законами?

1. Только правительство может формулировать и подавать бюджетные предложения.
2. Парламентские поправки зачастую ограничиваются необходимостью указать источник финансирования для любого желаемого увеличения бюджета.
3. Все профильные комитеты зачастую вовлечены в этот процесс; если у парламента более одной палаты, обе палаты могут одновременно работать над бюджетными предложениями.

³ Модель «пушек и масла» является классическим экономическим примером «предела производственных возможностей». При расходовании своих ограниченных ресурсов нация оказывается перед выбором между инвестированием в оборонные мощности или инвестированием в гражданские товары. Она может закупать либо пушки, либо масло, либо комбинацию того и другого. Модель также иллюстрирует «понятие издержек на альтернативные возможности», которое существует при каждом выборе: вы можете получить большее количество чего-то только отказавшись от чего-то другого.

⁴ Большинство стран имеют один Государственный закон о бюджете, принимаемый каждый год. Есть несколько исключений: Канада имеет четыре бюджетных закона, Голландия – 23 и Соединенные Штаты – 6.

Парламенты уделяют значительную часть рабочего времени каждый год на утверждение бюджета. Необходима правильно рассчитанная по времени процедура для эффективной и осведомленной работы парламента по утверждению бюджета. Такие процедуры должны длиться как минимум один или два месяца и должны включать два элемента:

- Подачу бюджетного предложения;
- Достаточное время для анализа, обсуждения и голосования.

В целом, парламентская процедура утверждения бюджета выглядит следующим образом:

- Депутатам отводится несколько рабочих дней или недель на изучение бюджетных документов.
- Бюджетное предложение распределяется между профильными комитетами, которые детально анализируют выделение средств государственным органам, находящимся под их юрисдикцией. Министры и правительственные должностные лица представляют свой бюджет комитетам, при необходимости предоставляют дополнительную информацию и, в общем, пытаются убедить парламентариев в необходимости своих бюджетных запросов. Комитеты в последующем передают своим рекомендации бюджетному комитету.
- Бюджетный комитет изучает бюджетное предложение в целом, рассматривает поправки, предложенные профильными комитетами (которые он не обязан учитывать), составляет общий доклад по всему государственному бюджету и представляет его на заседании.
- На заседании депутаты голосуют за бюджет по главам, рассматривая поправки, предложенные комитетами. Утвержденный текст становится Законом о государственном бюджете.

Степень, до которой парламент способен осуществлять свою роль на данном этапе, во многом зависит от двух факторов: качество и полнота информации, которую он получает, и сами полномочия на внесение поправок в бюджет.

Бюджетное предложение может состоять из документа длиной в несколько страниц, содержащего общую информацию обо всех суммах, выделяемых различным органам, но он может также содержать сотни страниц сложной и детальной информации. От 500 до 1000 строк бюджетного документа посвящены ассигнованиям на статьи расходов в таких странах, как Чехия, Венгрия, Япония, Новая Зеландия и Португалия; до 2000 – в Австрии, Дании, Италии, Норвегии, Швейцарии и США; и более 2000 – в Германии, Испании и Турции⁵.

Во-вторых, важным показателем воздействия парламента на процесс формирования бюджета является степень его влияния на содержание бюджета посредством поправок. Другими словами, существует три модели, описывающие законодательные полномочия парламента на стадии утверждения бюджета⁶: неограниченные полномочия для внесения поправок в бюджет, узкие полномочия для внесения поправок в бюджет и лимитированные полномочия для внесения поправок в бюджет.

5 См.: Исследование бюджетной практики и процедур / Организация экономической кооперации и развития о формировании бюджета (OECD). – Ч. III (Утверждение бюджета), 2007. Электронный ресурс: <http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>.

6 Там же.

Неограниченные полномочия парламента по внесению поправок в бюджете подразумевают то, что парламент имеет возможность изменять бюджетное предложение и также предлагать новые расходы. В теории такие полномочия для поправок могли бы дать парламенту возможность полностью переписать бюджет, предложенный правительством. Конгресс США обычно считается наиболее влиятельным парламентом в вопросе разработки оборонного бюджета как предложения, сформулированного президентом, которое, действительно, воспринимается в качестве предложения, анализируется и дополняется детальными поправками Конгрессом. Немецкий бундестаг, немецкий и датский парламенты также иницируют сотни бюджетных поправок каждый год. Парламенты Австрии, Бельгии, Финляндии, Венгрии, Италии, Норвегии и Португалии тоже пользуются неограниченными правами вносить поправки в бюджет. Таким образом, ОГО в этих странах имеют значительные возможности для внесения поправок в бюджет.

Парламенты с ограниченными полномочиями на внесение поправок в бюджет могут делать желаемое количество поправок, если поправки не меняют общий дефицит или профицит, предлагаемый исполнительной властью. Данный уровень полномочий на поправки в бюджет позволяет парламенту менять приоритеты правительства и, перераспределяя финансы, принимать решения об окончательных бюджетных приоритетах. Запрет на изменение общего дефицита объясняется необходимостью соблюдать финансовую дисциплину и следовать макроэкономическим показателям. Поэтому парламент обязан указать источник финансирования для любого желаемого увеличения бюджета, снижая расходы по соответствующим статьям или определяя новые источники для их финансирования. В противном случае, требования электората тратить больше и взимать меньше налогов приведут к хроническому дефициту. Парламенты Чехии, Франции, Мексики, Польши, Испании и Румынии следуют данной модели.

Ограниченные полномочия на поправки в бюджет присущи только нескольким парламентам в демократических странах. Они могут только увеличить существующие расходы (без возможности перераспределить финансы на другие приоритеты) или совсем не имеют возможности вносить изменения кроме принятия или не принятия бюджета в целом. Парламенты вестминстерского типа представляют данную модель. В некоторых странах поправки в бюджет, если они поддержаны, считаются эквивалентом голосования за недоверие исполнительной власти, которые могут заставить правительство уйти в отставку (Канада, Великобритания, Австралия, Индия, Новая Зеландия, Южная Африка и Замбия представляют подобные страны). Недостаток законных полномочий на утверждение бюджета может компенсироваться постоянным участием парламента и ОГО в других стадиях бюджетного цикла.

Как гражданское общество может влиять на утверждение бюджета

Бюджетный документ после передачи его парламенту становится доступным общественности, а приоритеты правительства – предметом публичных дебатов. Для оказания влияния на принятие бюджета ОГО могут информировать парламент о своей точке зрения и альтернативных предложениях по распределению ресурсов несколькими способами:

- общаясь непосредственно с депутатами через их представительства в округах;
- направляя уведомления в соответствующие парламентские комитеты;
- участвуя в заседаниях комитетов во время анализа бюджета;
- используя средства массовой информации для освещения собственной позиции.

Блок 8.4. Полномочия парламента по внесению поправок в бюджет

Степень влияния	Страны (примеры)
Неограниченная	Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Германия, Венгрия, Италия, Голландия, Норвегия, Португалия, Словакия, Швеция, Швейцария, США
Незначительная (поправки не должны изменять общий дефицит или профицит)	Чешская республика, Франция, Польша, Румыния, Испания, Швеция, Турция
Лимитированная (только уменьшение статей расходов или совсем никаких изменений)	Канада, Великобритания, Ирландия, Греция

Источник: База данных бюджетов Организации экономической кооперации и развития. Информация о формировании бюджета (OECD) 2002 и 2007; Исследования Центра демократического контроля над вооруженными силами (DCAF) 2006-2007⁷

Обычно парламент полностью зависит от правительства в получении информации о бюджете, особенно оборонном. Ограниченное количество парламентов обладают исследовательскими службами (несколько ярких исключений представляет собой Италия, Южная Корея, Великобритания и США), ограниченное количество профильных комитетов имеют штат для проведения квалифицированного анализа бюджета. Экспертная помощь ОГО может заполнить этот пробел, что предполагает оказание информационной помощи парламентам в бюджетных вопросах и трансляция взглядов гражданского общества на вопросы расходования общественных денег. Независимые эксперты, исследователи, научные центры и заинтересованные круги (такие как профессиональные ассоциации или консорциумы) могут стать ценными альтернативными источниками информации для парламентов.

Чем больше возможности парламента в вопросе влияния на статьи утверждаемого бюджета, тем больше возможностей у гражданского общества на решающее слово по определенному вопросу. Таким образом, гражданское общество заинтересовано иметь национальный парламент, который проявляет интерес, имеет четкую позицию и возможности чтобы вносить поправки в бюджет когда этого требуют национальные интересы. Гражданское общество должно проверять какими правовыми инструментами обладает парламент на стадии утверждения бюджета и как она используются парламентом. Очень часто, однако, не смотря на законные полномочия парламента на изменение бюджетного предложения, на практике уровень поправок крайне низок, оставляя статьи бюджета практически под исключительным контролем исполнительной власти. Поэтому, первостепенной причиной ограниченного влияния парламента на бюджет является не ограниченные правовые возможности, а недостаток политической воли, что вызвано динамикой политических партий и их внутренней компетентностью.

⁷ База данных ОЭСР см.: «Наблюдатель ОЭСР» – официальный журнал ОЭСР. – 2002. – Т. 1. – № 3. – С. 156–157, Электронный адрес: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/13/33657560.pdf> ОЭСР, 2007. Исследование бюджетной практики и процедур, часть III – Принятие бюджета, таблица 8. Электронный адрес: <http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>. В ходе своих исследований представители DCAF обработали информацию, полученную от 27 парламентов-членов Парламентской ассамблеи НАТО в ответ на опросный лист о роли парламента в формировании оборонного бюджета.

Блок 8.5. Практические полномочия парламента на внесение поправок в бюджет⁸

Утверждает бюджет	Страна
с существенными изменениями	Дания, Германия, США
с незначительными изменениями	Австрия, Бельгия, Чехия, Финляндия, Франция, Венгрия, Ирландия, Италия, Голландия, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Испания, Швеция, Швейцария, Турция
без изменений	Канада, Греция, Ирландия, Великобритания

Выполнение бюджета

Выполнение бюджета – осуществление закона о бюджете – длительный процесс разработанный внутри правительственных органов с небольшим участием третьих сторон. После вступления бюджета в законную силу, центральный бюджетный орган (обычно министерство финансов) открывает национальные счета для каждого государственного учреждения и осуществляет строгий централизованный контроль расходов путем проведения регулярных проверок распределения средств, утверждения основных расходов и мониторинга затрат каждого учреждения. Важную роль в ежедневном обеспечении расходов согласно утвержденным приоритетам играет на этой стадии финансовый контроль осуществляемый внутренними службами в каждом учреждении. Министерства в большинстве стран имеют службы внутреннего аудита и зачастую организация и полномочия этих служб регламентируется законом.

Какова роль гражданского общества на выполнение бюджета

Так как выполнение бюджета является функцией исполнительной власти, ОГО обладают ограниченными возможностями для мониторинга этого процесса. Тем не менее, есть несколько «точек доступа» для взаимодействия парламента и гражданского общества, а также проведения публичных дебатов. Они включают дополнительные бюджеты, слушания в парламентах комитетах и снабжение оборонного сектора.

Дополнительные бюджеты предлагают поправки к основному годовому бюджету и обычно подаются правительством парламента. На протяжении финансового года правительственные органы стараются расходовать полученный бюджет при таких обстоятельствах, которые неизбежно отличаются от тех, для которых разрабатывался бюджет. Довольно часто непредвиденные мероприятия, такие как миротворческие операции и экстренные ситуации, приводят к запросам дополнительного финансирования от министров. Вследствие этого все бюджетные системы обладают возможностями изменения вступившего в силу бюджета на стадии его выполнения путем перемещения фондов, пересмотра планов, экстренных законопроектов или добавления новых средств. Дополнительные бюджеты должны утверждаться парламентом по той же процедуре, как и другие законопроекты.

Цель парламента контроля, проводимого посредством слушаний в комитетах, встреч с представителями правительства и посещений объектов безопасности и служебных помещений, – выяс-

⁸ ОЭСР, 2002. Там же. – С. 160.

нить, как бюджет расходуется на практике. По заявлениям многих европейских парламентов, выполнение оборонного бюджета – наиболее важная и часто повторяющаяся тема слушаний в оборонных комитетах. Комитеты часто выпускают пресс-коммюнике (Румыния) или отчеты (Великобритания) о ситуации, выявленной во время проведения контроля.

Снабжение оборонного сектора⁹ – важная часть всего оборонного бюджета – представляет собой процесс, посредством которого должностные лица из сферы безопасности получают оборудование и услуги. Оборонные контракты привлекают всё большее внимание общественности, так как они составляют большую долю государственных расходов, и из-за их подверженности влиянию политики, влияют на национальную промышленность и склонны к коррупции¹⁰. Для контролируемости снабжения оборонного сектора имеют значение два фактора:

- Ясная правовая платформа, которая помимо прочего обеспечит процесс снабжения на конкурсной основе. Безальтернативное и неконкурентное снабжение должно считаться исключением из общего правила, а условия, при которых допускается данное исключение, должны быть четко оговорены в законе.
- Парламентский мониторинг этого процесса посредством традиционных инструментов контроля – вопросов, запросов, слушаний, наведения справок – призван предотвращать коррупцию¹¹ и способствовать национальным интересам.

Оценка бюджета

Оценка бюджета – это экспертная оценка соответствия выполненного бюджета правовым, финансовым критериям и критериям эффективности. Оценка проводится как внутри, так и за пределами правительственных органов и эта стадия бюджетного цикла наиболее открыта для вмешательства общественности. Значение данной стадии зависит от восприятия выводов оценки правительством и их учета в подготовке следующего бюджета; в данном случае эффективные критерии могут способствовать воздействию на принятие решений правительством не только на национальном уровне, но и на международном, если выявлена недобросовестная практика или неэффективный подход.

Какую роль может играть гражданское общество в оценке бюджета?

Парламент, НПО, средства массовой информации и Национальное контрольно-ревизионное управление могут играть свою роль на данной стадии, определяя эффективность использования общественных ресурсов и информируя об этом общественность.

9 Чтобы получить больше информации см.: Роль парламента в снабжении оборонного сектора / DCAF. Электронный ресурс: : <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25266&nav1=4>.

10 В рейтинге, предложенном организацией «Международная прозрачность», среди всех структур сектора безопасности по уровню взяточничества и коррупции оборонный сектор находится в первой тройке наряду с нефтяным сектором и масштабными инфраструктурными проектами. Объяснение этому дано в отчете, посвященном исследованию проблем коррупции и расходам на оборону, Международного валютного фонда: «Снабжение – важный канал, через который коррупция влияет на оборонные расходы». Более того, согласно этому отчету, «взятки составляют 15% от всех расходов на закупки вооружений». По оценкам Министерства торговли США 50% всех взяток в общемировых торговых операциях выплачиваются за оборонные контракты; на операции в Ираке предоставлялись многочисленные безальтернативные оборонные контракты. Электронный ресурс: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi.

11 Издания по проблемам коррупции в оборонном секторе, процессе снабжения в оборонном секторе и его слабых местах могут быть найдены в сети по адресу: <http://www.defenceagainstcorruption.org/> и <http://www.transparency.org/>.

Выполнение бюджета должно завершаться публикацией отчетов о годовой деятельности и отчетов о счетах, которые представляют собой первостепенный источник информации о расходах финансов правительственным органом. Данные отчеты, как правило, подаются парламенту и передаются общественности. Теперь может быть получена информация об эффективности и показателях определенных проектов, интересующих общественность.

Так как оценка бюджета и особенно финансовый компонент ревизии относятся к компетенции экспертов, Национальное контрольно-ревизионное управление (иногда называемое Главной финансовой инспекцией, Национальной аудиторской службой, Бюджетным управлением или Бюджетной палатой) играет исключительную роль на данной стадии. Это государственный орган, который согласно закону выполняет главную ревизионную функцию в государстве. Он проводит детальный и профессиональный финансовый аудит всех правительственных учреждений. Отчеты Контрольно-ревизионного управления предоставляются парламенту и, как правило, делаются общедоступными. Примером эффективного анализа бюджета служит работа Национального контрольно-ревизионного управления Великобритании; результатом детального изучения расходов учреждений становятся около пятидесяти отчетов в год. Например, эта организация издает ежегодный Отчет об основных проектах, который содержит детали двадцати пяти наиболее крупных проектов снабжения оборонного сектора¹².

Несмотря на свои полномочия на других стадиях бюджетного цикла, парламенты могут деятельно участвовать в ревизии оборонных расходов посредством слушаний, наведения справок и открытых отчетов, целью которых является информирование общественности. В свою очередь, на эти мероприятия могут серьёзно влиять исследовательская работа и лоббирование ОГО¹³. В случае успешного принятия к сведению их рекомендаций во время формулирования бюджета может снизиться потребность в поправках на стадии утверждения бюджета.

В лучшем случае, ревизионные отчеты, публикуемые парламентом и национальными контрольно-ревизионными управлениями, должны давать общественности возможность оценить правомерность, полезную отдачу и эффективность расходов правительственных учреждений. Например, RESDAL, латиноамериканская ОГО (Буэнос-Айресе) проводит независимый анализ национальных оборонных бюджетов (см. Блок 8.6).

Блок 8.6. RESDAL: практический опыт ОГО при анализе бюджета

С 2001 года RESDAL (Red de Seguridad y Defensa en América Latina), латиноамериканская неправительственная организация, состоящая из 300 академиков и специалистов-практиков, ведет открытую работу над оборонными бюджетами. Согласно полученному опыту, анализ бюджета представляет собой комбинацию как профессиональных знаний, так и личных и организационных связей между различными участниками не только для получения данных, но и восприятия ситуации и организационной обстановки, которые присутствуют в бюджетном цикле.

RESDAL разработала методологию анализа процесса принятия решений для оборонного бюджета. Она совмещает структуру оборонной политики, тенденции в национальном законодательстве, роль испол-

¹² Отчеты Национального контрольно-ревизионного управления доступны в сети; например: http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/0506595_II.pdf.

¹³ В качестве примера обширной исследовательской работы ОГО, способствующей пересмотру и анализу расходов в оборонном секторе см.: Dian Kartika Sari (ed.), *Indonesia's Defence Economy Reform.*: Jakarta: Infid & Pacivis, 2006.

нительной и законодательной ветвей власти, внутренний и внешний контроль и действия участников со стороны гражданского общества. Эта методология уже была применена для выработки бюджетов национальной обороны Аргентины, Боливии, Бразилии, Чили, Колумбии, Эквадора, Гватемалы, Гондураса, Мексики, Никарагуа, Парагвая, Перу и Венесуэлы.

Сравнительный атлас обороны Латинской Америки – первое издание подобного плана в регионе – представляет анализ оборонных бюджетов шестнадцати стран Латинской Америки. В нем сравниваются цифровые данные, получаемые при помощи сопоставительной методологии. Атлас доступен в сети по адресу <http://www.resdal.org/>.

Суммарно, три бюджетных года имеют значение в любое время: формулирование финансовой оценки будущего бюджета, выполнение текущего бюджета и оценка выполнения бюджета предыдущего года.

Чтение бюджетных документов

Оборонный бюджет и *военные расходы* – наиболее часто используемые фразы во время публичных дебатов по бюджетным вопросам оборонного сектора. Они часто составляют наибольшую часть расходов оборонного сектора из-за высокой цены оборудования. Хотя оборонному бюджету будет уделено большее внимание в последующем обсуждении, та же методология может применяться для чтения бюджета других органов оборонного сектора.

Оборонный бюджет демонстрирует официальные данные, предоставляемые правительствами в рамках бюджета Министерства обороны. *Военные расходы* представляют собой совокупные ежегодные расходы на поддержание оборонного учреждения. Военные расходы обычно увеличивают статьи оборонного бюджета не оборонных министерств, полученной иностранной военной помощи и других внебюджетных военных расходов. Например, военное строительство, снабжение оружием, военные пенсии, полученная военная помощь и военизированные силы могут все фигурировать под именованями, отличными от оборонных (таких как развитие, экономика, социальное обеспечение и внутренние дела). Могут возникнуть трудности с определением этих внебюджетных расходов, иногда потому, что они объединены с невоенными расходами и их невозможно различить. Иногда имеют место намеренные попытки скрыть такие статьи, спрятать их среди не оборонных бюджетных счетов. Военные расходы могут быть также значительно увеличены за счет внебюджетных расходов¹⁴.

В тех странах, где оборонный сектор ещё не полностью развит, военные также часто контролируют природные запасы и управляют фабриками, кооперативами, магазинами и другими коммерческими организациями, которые приносят им доход, который, в свою очередь, часто используется для

¹⁴ В Чили определенный процент доходов государственной медно-добывающей компании используется для импорта вооружений, но никогда не проходит через обычные государственные счета. Во многих африканских и азиатских странах военный сектор обладает большими источниками доходов за рамками государственного бюджета. В Нигерии, в период правления генерала Sani Abacha, большая часть фондов нефтяной индустрии передавалась на вооруженные силы. Данные внешние источники и, зачастую, внебюджетные виды деятельности армии дают армии значительную свободу в вопросе расходов и делает контроль бюджета практически невозможным. Из программы ООН по развитию, отчет по развитию человека 2002, стр. 89.

наращивания личного благосостояния высокопоставленных военных чинов или для финансирования закупок оружия и общих расходов¹⁵.

Другое особенно значительное препятствие для оценки совокупных расходов на оборону – задолженность после закупок военного сектора. Импорт военного оборудования, финансируемый через займы за рубежом, создает нагрузку на экономику, и крайне трудно установить размер процентных и амортизационных плат в документах государственного бюджета.

Блок 8.7. Что означает термин *оборонный бюджет*?

Для получения полного представления о государственных расходах на военные цели необходимо обратить внимание на следующие компоненты:

Расходы, **обычно входящие** в оборонный бюджет:

- персонал (все расходы на действующий персонал, как военный, так и гражданский: зарплаты, питание, социальное обеспечение для персонала и их семей);
- операции и техническое обеспечение;
- снабжение вооружением;
- военные исследования и развитие;
- военная помощь (указывается в бюджете страны-донора).

Компоненты военного сектора, которые **часто не входят** в оборонный бюджет:

- гражданская оборона
 - оборона экономики (защита стратегической инфраструктуры, нефтяных запасов, снабжения продовольствием и т.д.)
 - психологическая оборона (защита от вражеской пропаганды);
- текущие расходы на уже проведенные военные мероприятия (могут указываться в бюджетах различных не оборонных министерств)
 - льготы для ветеранов;
 - программы демобилизации и реинтеграции;
 - конверсия оборонных производств;
 - утилизация оружия;
- оборонные расходы, указываемые в статьях расходов Министерства внутренних дел (для военизированных сил, таких как жандармерия, ополчение);
- зарплата военному персоналу, занятому в проектах развития (таких как постройка дорог);
- военное строительство (этот пункт может появляться в бюджете Министерства развития);
- иностранная военная помощь (этот пункт не появляется в бюджете страны-получателя);

¹⁵ В Индонезии только около 30% расходов оборонных учреждений покрываются из государственного бюджета. Остальная часть обеспечивается из коммерческих источников, принадлежащих военному сектору, и контроля над такими финансами не существует. Изначальные – и ещё не завершенные – реформы 'военного бизнеса' рассматриваются в издании Beni Sukadis и Eric Hendra (eds), *О профессиональном TNI пополнении в бизнесе*, FES & Lesperssi, Джакарта, 2005. Также см. Beni Sukadis (ed.), *Альманах реформы оборонного сектора Индонезии 2007*, Джакарта, 2007, доступный на странице <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?id=39772&nav1=4>.

- доход от экономической деятельности вооруженных сил
 - конверсия оборонных производств путем приватизации, продажи или сдачи в аренду
 - доступ и эксплуатация природных ресурсов военным сектором
 - коммерческая деятельность вооруженных сил (иногда освобождается от налогообложения);
- задолженности вследствие военных закупок (проценты и амортизация за военное оборудование финансируется посредством займов за границей);
- бартерная торговля (товары обмениваемые на военное оборудование);
- резервные фонды и фонды для чрезвычайных обстоятельств (иногда могут указываться только при коррекции или дополнении бюджета!);
- «черные бюджеты» – сущность, цель и стоимость секретных операций не детализируется и не определяется четко в бюджетных документах.

Кроме того, так называемые «черные бюджеты» – результат секретных операций, санкционированных исполнительной властью, – являются разновидностью «чистого чека», запрашиваемого правительством у парламента. Ограниченное количество депутатов получают информацию о содержании таких бюджетов, и у независимых экспертов нет возможности анализировать или критиковать такие «черные бюджеты».

Блок 8.8. «Черные бюджеты» в США

Программы особого доступа (ПОД) и бюджеты особого доступа (БОД) – официальная терминология Пентагона по отношению к «черным программам» и «черным бюджетам» соответственно¹⁶. Санкция на ПОД дается президентом. Не более одного процента депутатов получают информацию о содержании черных бюджетов.

Черные программы подразделяются на программы-«исключения», которые считаются настолько важными, что освобождаются от стандартной подотчетности Конгрессу. Только восемь членов Конгресса (председатели и влиятельные лица из четырех комитетов разведки и обороны Палаты представителей и Сената) информируются устно о существовании программы-«исключения» без предоставления дальнейшей информации¹⁷.

Это дает им возможность искренне заявлять о том, что они не знают про такую программу, если будут задаваться вопросы о ней, что обеспечивает её секретность. Программа, которая является «черной», исключением или непризнаваемой, называется «темно-черной». Наиболее секретные разведывательные и тайные операции, проводимые ЦРУ, являются «темно-черными».

В 2008 финансовом году военный сектор США запросил более 32 миллиардов долларов США на секретные программы¹⁸:

- ожидается, что затраты на военную научно-исследовательскую работу составят 17.5 миллиардов долларов США, что составляет 23 процента от запланированных Пентагоном 75.1 миллиарда долларов США на все научные исследования всех учреждений и оборонных ведомств;

16 См. New York Times, Февраль 28, 1989, “Разговор по-вашингтонски: Брифинг; жаргонный вариант”, на странице <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=950DE1D81439F93BA15751C0A96F948260>.

17 См. страницу 26 отчета комиссии Сената на сайте <http://www.access.gpo.gov/congress/commissions/secretcy/index.html>.

18 Новости обороны, “Черный” научно-исследовательский бюджет США, оцениваемый на уровне \$17.5 миллиардов’ 29 августа, 2007 <http://www.globalsecurity.org/org/news/2007/070829-blackbudget.htm>.

- военный сектор запросил 14.4 миллиарда долларов США на закупку секретного вооружения и другого оборудования, что составляет 14.4 процента от 101.7 миллиардного бюджета на снабжение в 2008 году;
- дополнительные засекреченные расходы включаются в отдельный счет, посредством которого финансируются военные действия в Ираке и Афганистане;
- значительная часть черного бюджета расходуется на беспилотные летательные аппараты. Беспилотные летательные аппараты – одна из наиболее динамично развивающихся программ в незасекреченном бюджете, но более значительные ассигнования могут выделяться на них в секретных, чем в незасекреченных программах.

Представление бюджета также может быть трудным, что осложняет задачу понимания процесса. Орган исполнительной власти может подавать бюджетное предложение парламенту в разных формах, с разным уровнем детализации информации.

Наиболее часто бюджет описывается при помощи позиций распределения прибыли – т.е. списка расходов согласно предназначению. Основные позиции бюджета обычно включают военный личный состав, операции и материально-техническое обеспечение, программы оборонной конверсии и научные исследования. Позиции распределения прибыли в дальнейшем подразделяются на счета ассигнований, которые, в свою очередь, подразделяются на бюджетные мероприятия и статьи затрат. Уровень подробности информации может различаться от позиции к позиции. Наибольшее внимание в бюджетной системе с постатейной разбивкой уделено определению предельных сумм в процессе распределения бюджета и соблюдению приведенных лимитов расходов.

Преимущество использования бюджетов с постатейной разбивкой состоит в их относительной простоте, отсутствии неясностей и возможности контроля расходов путем простого сравнения с предыдущими годами, а также в детальном указании источников поступлений. Но бюджеты с постатейной разбивкой также дают недостаточно информации о причинах расходов, их эффективности и рациональности. Они также могут способствовать изучению краткосрочных перспектив и принципов управления процессом выполнения бюджета. По крайней мере, правительства и их министерства должны иметь возможность приводить эти данные для удовлетворения общественного интереса.

Формирование бюджета на основе программ

Многочисленные страны применяют систему планирования, программирования и бюджетирования, основанную на оборонных приоритетах и объединяющую бюджетное планирование и формирование оборонного бюджета. Бюджетный процесс на основе программ концентрируется на долготермической перспективе и способствует созданию «бюджетов производства», что включает расчет затрат на «программы» – приоритетов национальных интересов – и шагов, необходимых для достижения этих приоритетов. Бюджеты разрабатываются на основе полезного результата, получаемого от стратегических сил, особых операций, операций по поддержанию мира, систем передачи информации и экстренной помощи, а не от самих министерств или организаций оборонного сектора.

Формирование бюджета на основе программ позволяет продемонстрировать, на какие цели распределяются деньги, что способствует анализу рентабельности оборонных расходов, сопоставляет

планы с финансированием, а поступления – с результатами работы. Однако существует ряд ограничений для программного бюджета:

- очень сложно переключить внимание с организаций на формирование бюджета исключительно на основе программ;
- очень сложно сравнивать программы по их эффективности и делать выбор на этой основе;
- недостаточная предсказуемость бюджетных потребностей при долгосрочном планировании и отсутствие последовательной политической воли, которая позволила бы провести бюджетные реформы.

Блок 8.9. Упрощенный пример бюджета с постатейной разбивкой – предложение оборонного бюджета на 2009 год

Номер	Статья расхода	2007 (реализовано)	2008 (запланировано)	2009 (предложено)	2010 (оценка)
1.	Персонал				
1.1	<i>Оклад</i>				
1.1.1	Зарплата				
1.1.1.1	Военный персонал				
1.1.1.2	Гражданский персонал				
1.1.1.3	Призывники				
1.1.2	Премии				
1.1.2.1	Ветераны войны				
1.1.2.2	Ветераны операций по поддержанию мира				
1.1.2.3	Заслуги				
1.1.2.4	Отпуск				
1.1.2.5	Другие премии				
1.2	<i>Материальное обеспечение и страховка</i>				
1.2.1	Форма				
1.2.2	Питание				
1.2.3	Билеты и командировки для персонала				
1.2.4	Социальное обеспечение				
1.2.5	Медицинская страховка				
1.2.6	Медицинское обслуживание и образование				
2	Операции и техническое обеспечение				

Номер	Статья расхода	2007 (реализовано)	2008 (запланировано)	2009 (предложено)	2010 (оценка)
2.1	Материалы для текущих нужд				
2.2	Техническое обеспечение и ремонт				
2.3	Оплаченные услуги				
2.4	Арендная плата				
3	Снабжение и строительство				
3.1	<i>Снабжение</i>				
3.1.2	Самолеты и двигатели				
3.1.3	Ракеты				
3.1.4	Корабли и лодки				
3.1.5	Бронированные машины				
3.1.6	Артиллерия и амуниция				
3.1.7	Электроника и связь				
3.2	<i>Строительство</i>				
3.2.1	Авиабазы и аэродромы				
3.2.2	Военно-морские базы				
3.2.3	Площадка запуска ракет				
3.2.4	Медицинские учреждения				
3.2.5	Объекты для персонала				
3.2.6	Другие затраты на снабжение и строительство				
	и т.д.				
4	Программы оборонной конверсии				
5	Научно-исследовательская работа				
6	Другие затраты и перечисления				

Организационное формирование бюджета

Бюджеты могут подразделяться по административным единицам: сухопутные войска, военно-воздушные войска, военно-морские силы, военная разведка, военное здравоохранение и административные единицы.

Анализ неразрешенных бюджетов

Если представитель оборонного сектора вовлечен в неразрешенную предпринимательскую деятельность, необходимо оценить доход, полученный либо путем коррупционных действий, либо путем активной предпринимательской деятельности. Иногда существует возможность использовать официальную деловую документацию, чтобы выявить владельцев и заявленный доход от предпринимательской деятельности. В противном случае, необходимо сопоставить доказательство незаявленного дохода с имуществом отдельных лиц и их организации. Неразрешенную предпринимательскую деятельность всегда необходимо пресекать.

Блок 8.10. Упрощенный образец бюджета на основе программ

Цель	Программа	Средства	Предполагаемая годовая стоимость
1. Оборона национальной территории	1. Оборонительные войска	10,000 пехотинцев; 3000 артиллеристов	Зарплата 13 м Питание 1 м
		5000 транспортный штат; 5000 летного состава	Зарплата 10 м Питание 0.8 м
		400 транспортных средств; 70 вертолетов	Техническое обслуживание 5м Топливо 1 м
	2. Охрана границы	Спутниковая разведка; 50 штатных специалистов; Радары; 200 штатных специалистов	Затраты на наем 5 м Зарплата 0.5 м Обучение 0.2 м
	3. Экстренная помощь		Резервный фонд 1 м
	4. Стратегическое лидерство	100 штатного персонала	
2. Вклад в региональную безопасность	1. Боевые группы ЕС	1000 войск специального назначения	Зарплата 1.3 м Оборудование 2 м
	2. Миссии Европейской политики по обороне и безопасности	500 пехотинцев; 2500 полицейских	Зарплата 2.6 м Оборудование 4 м Взнос в бюджет ЕС 1 м
	3. Миссии НАТО	1000 войск; 2 сторожевых корабля; 50 истребителей; 2 транспортных самолета	Зарплата 1.3 м Оборудование 2 м Техническое обслуживание 2 м Взнос в бюджет НАТО 0.5 м
	4. Военная разведка	300 штатных специалистов	Зарплата и операции 1 м

Необходимо привлекать внимание международной общественности и средств массовой информации к противозаконным действиям, оказывать давление на правительство для проведения реформ и предотвращения подобных злоупотреблений¹⁹.

Международные стандарты и источники информации: прозрачность и контролируемость бюджета

Международные источники содержат информацию, полезную для ОГО, в сфере международных стандартов прозрачности бюджета и механизмов для обеспечения контролируемости. В Блоке 8.11 представлена подробная информация о стандартах и механизмах, которые можно применять для оказания влияния на прозрачность бюджетной политики и процедур правительственного и оборонного секторов.

Блок 8.11. Наилучшая методика для обеспечения прозрачности бюджета

Организация экономического сотрудничества и развития разработала ряд Наилучших методик для прозрачности бюджета²⁰, основанных на опыте в данной сфере различных стран-членов. Эти наилучшие методики связаны со следующими темами:

1. бюджетные отчеты;
2. разглашение подробностей;
3. добросовестность, контроль и подотчетность.

Международный валютный фонд издал Руководство о финансовой прозрачности и Кодекс добросовестной практики по финансовой прозрачности²¹, который посвящен следующему:

1. прозрачности ролей и обязанностей;
2. открытости бюджетных процессов;
3. доступности информации общественности;
4. гарантии добросовестности.

Кроме стандартов, принятых на международном уровне, ОГО также могут применять наилучшие методики и рекомендации региональных и международных организаций лоббирования прозрачности бюджета. Блок 8.12. приводит пять подобных примеров.

¹⁹ См., например: «Контролируемость военных бюджетов». Доступен на <http://www.lesperssi.or.id/report/workmilbudget.htm>; «Альманах реформирования оборонного сектора Индонезии», 2007. Электронный ресурс: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?id=39772&nav1=4>.

²⁰ См.: OECD Journal on Budgeting. – Vol. 1. – № 3. – P. 7–14. Электронный ресурс: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/13/33657560.pdf>.

²¹ Электронный ресурс: <http://imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>.

Блок 8.12. Международные стандарты в сфере прозрачности бюджета: политически значимые документы

1. Механизм ООН стандартной международной отчетности оборонных расходов: 12 декабря 1980 года, Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 35/142 В, под названием «Сокращение военных бюджетов», которая представила систему ООН для стандартной отчетности оборонных расходов. Резолюция рекомендовала всем странам-членам применять данный механизм отчетности и подавать ежегодные отчеты Генеральному секретарю, который, в свою очередь, также готовит ежегодный отчет по данному вопросу Генеральной Ассамблее. Дальнейшие резолюции поддерживают директивы и рекомендации для «объективной информации по военным вопросам, включая прозрачность военных расходов»²², и призывают страны-члены подавать отчеты о своих военных расходах за последний финансовый год до 30 апреля. Генеральная Ассамблея ООН также поддерживает другие международные органы и региональные организации в популяризации прозрачности военных расходов (см. Резолюцию 62/1, принятую в декабре 2007).

2. Кодекс поведения по политико-военным аспектам сотрудничества²³ рекомендует, чтобы ресурсы, выделяемые на оборону, не исчерпывали ресурсы, доступные для других государственных секторов и всеобщего развития экономики. Кодекс четко указывает, что страны-участницы должны обеспечить законодательное утверждение оборонных расходов, прозрачность и общедоступность информации, имеющей отношение к вооруженным силам:

«Каждая страна-участница обеспечит законодательное утверждение оборонных расходов. Каждая страна-участница, в зависимости от требований национальной безопасности, осуществит ограничение военных расходов и обеспечит прозрачность и общедоступность информации, имеющей отношение к вооруженным силам» (Ст. 22);

3. Партнерские документы НАТО: Оперативный план партнерства по учреждению оборонных институтов (PAP DIB – Partnership Action Plan on Defence Institution Building) выражает намерение всех союзников развивать эффективные и прозрачные финансовые методики, методики распределения ресурсов и планирования в оборонном секторе, а также формировать эффективное, прозрачное и экономически целесообразное управление оборонными расходами, принимая во внимание макроэкономическую реализуемость и устойчивость²⁴.

4. Кодекс поведения Экономического сообщества западноафриканских государств для вооруженных сил и сил безопасности в Западной Африке (2006) призывает к прозрачности и подотчетности в оборонном планировании, формировании бюджета и снабжении. Документ рекомендует предоставлять информацию и осведомлять население о незасекреченных программах и операциях²⁵.

5. Рекомендация совета Европы (2002)-2 о доступе к официальной документации органов власти²⁶ советует странам-членам гарантировать доступ по требованию к официальным документам, которые находятся у представителей государственной власти, описывает, как должны обрабатываться запросы и определяет возможные ограничения доступа.

22 Резолюции ООН по вопросам прозрачности военных расходов. Электронный ресурс: <http://disarmament.un.org/cab/milex.html>.

23 Кодекс поведения ОБСЕ (2004). Электронный ресурс: http://osce.org/documents/sg/1994/12/702_en.pdf.

24 См. пункты 5.6 и 5.7 Плана партнерских действий в сфере создания оборонных учреждений, принятого в 2004 на Саммите НАТО в Стамбуле. Электронный ресурс: <http://www.nato.int/docu/basicxt/b040607e.htm>.

25 См. статьи 17 и 21 Кодекса. Электронные ресурсы: http://www.dcaf.ch/code_conduct-armed-forces-west-africa/WestAfrica_CoC.pdf; <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991227.afr199.doc.html>.

26 Электронный ресурс: [http://www.coe.int/T/E/Human_rights/rec\(2002\)2_eng.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_rights/rec(2002)2_eng.pdf).

Общественно доступная информация: национальные оборонные бюджеты

ОГО используют общественно доступную информацию для эффективного надзора над процессом формирования бюджета в оборонном секторе.

Во-первых, ОГО могут по возможности использовать Закон о свободном доступе к информации (ЗСДИ). Принятый в более чем семидесяти странах²⁷, Закон о свободном доступе к информации дает право доступа всем заинтересованным гражданам к записанной информации, которая находится у представителей государственной власти, таким образом усиливая позиции гражданского общества в целом по отношению к исполнительной власти. Защита засекреченной информации и засекреченного законодательства – исключение из общего принципа свободы информации. Законодательство закрепляет типы информации, которые формируют «государственную тайну»; определяет руководителей, уполномоченных назначать уровень секретности информации; составляет принципы контроля данных; и устанавливает санкции за неправомерное разглашение информации. Все данные меры предотвращают чрезмерное засекречивание информации и ограничивают пространство для маневра исполнительной власти в области секретности.

Во-вторых, доклады международных организаций часто содержат значительный объем информации о государственных бюджетах. Например, общие доклады Секретариата ООН содержат объективную информацию о военных вопросах, включая прозрачность военных расходов, которые содержатся в ежегодных национальных оборонных бюджетах²⁸. Аналогично, ежегодное издание МВФ «Статистика государственных финансов» описывает оборонные инициативы практически всех стран-членов. Это издание было основано МВФ для предоставления актуальных и совместимых с международными стандартами данных о финансах и финансовой политике правительств стран-членов Фонда. Подаваемые ежегодные данные содержат информацию о доходе по таким критериям дохода (налоги, займы и бонды) и расхода в различных структурах (оборона, образование и здравоохранение) на всех правительственных уровнях (местном, региональном и национальном)²⁹.

И наконец, для ОГО важна документация, опубликованная другими неправительственными источниками. Существует огромное количество неправительственных организаций, которые готовят публикации по проблемам безопасности и бюджета, но две из них заслуживают отдельного упоминания: «Ежегодник СИПРИ» Стокгольмского института проблем мира (СИПРИ) и «Военный баланс», публикуемый Международным институтом стратегических исследований (МИСИ).

Проект СИПРИ по военным расходам и производству вооружений предполагает наблюдения, документирование и анализ тенденции в военных расходах и производстве вооружений в мире. Для этой цели проект имеет две глобальных базы данных – по военным расходам и компаниям-производителям вооружений. Онлайн данные СИПРИ по военным расходам предоставляет легко понятную информацию об объеме ресурсов, потребляемых военным сектором. Обзоры последних тенденций в военных расходах, производстве вооружения и перечислениях предоставляются в «Еже-

27 Национальное законодательство по ЗСДИ. Электронный ресурс: www.privacyinternational.com.

28 Электронный ресурс: <http://disarmament.un.org/cab/milex.html>.

29 Электронный ресурс: <http://www.imf.org/external/country/index.htm>.

годниках СИПРИ», которое переводится на ряд других языков кроме английского, в частности – на русский, украинский, китайский и арабский.

В «Военном балансе» представлена ежегодная оценка МИСИ военных возможностей и военной экономики 170 стран мира³⁰. «Военный баланс» является международно признанным изданием, предоставляющим актуальные количественные данные и информацию об оборонных бюджетах, итоговых данных снабжения, количестве оборудования в наличии и дислокации войск.

Заключение

Открытое демократическое общество нуждается как в эффективном, подотчетном и открытом правительстве, но также и в гражданском обществе, которое сможет принимать участие и влиять на процесс принятия решений: анализ оборонного бюджета дает гражданскому обществу возможность играть такую роль.

Бюджетные вопросы – эффективные механизмы надзора над оборонным сектором и его реформирования в соответствии с потребностями общества. Четыре главных этапа бюджетного процесса предоставляют ОГО многочисленные возможности для оказания воздействия на этот процесс.

Гражданское общество может поддерживать и увеличивать возможности парламента в решении бюджетных вопросов, в то время как парламенты могут принимать на себя обязательства в тех вопросах, которые не подвластны гражданскому обществу путем:

- представления его интересов и приоритетов при формулировании бюджета;
- поддержки поправок на стадии одобрения;
- требования определенных отчетов проверок от Национального контрольно-ревизионного управления;
- надзора над секретными оборонными бюджетами.

За последние десять лет процесс демократизации и децентрализации принес ОГО больше возможностей для участия в бюджетной политике. Эти возможности будут со временем только наращиваться, а поэтому увеличение полномочий для анализа бюджета должно стать обязательным требованием.

³⁰ Не доступна в сети, но может быть заказана на <http://www.iiss.org/publications/the-military-balance>.

Что вы можете сделать в качестве ОГО

Установить соответствующие бюджеты оборонного сектора:

- ✓ установить сегменты оборонного сектора, которые имеют отношение к сфере компетенции и деятельности вашей организации;
- ✓ установить бюджет, относящийся к каждому органу оборонного сектора в документах государственного бюджета.

Лоббировать реформы законодательства:

- ✓ гарантировать прозрачность и доступность законодательной базы, регулирующей деятельность органов оборонного сектора и бюджетный процесс;
- ✓ установить пробелы и устаревшие пункты законодательства, подать ваши предложения по изменению в парламент;
- ✓ гарантировать работоспособность в вашей стране Закона о свободном доступе к информации;
- ✓ убедить правительство в необходимости соблюдать принципы прозрачности и подотчетности: это может добиться законности и устойчивости действий, завоевать поддержку общества в политике и увеличить налоговые сборы.

Собирать независимые данные и предлагать независимые исследования:

- ✓ собирать независимые данные о величине и структуре, политических компонентах и деятельности оборонного сектора;
- ✓ сопоставлять данные о некомпетентных действиях;
- ✓ проводить расследования по соответствию политики, деятельности и структуры выделенному бюджету;
- ✓ наблюдать за (не)соответствием результатов работы нуждам общественной безопасности;
- ✓ проводить расследования по использованию внебюджетного финансирования или альтернативных источников, таких как незаконный бизнес или коррупция;
- ✓ установить соответствие политики непосредственной деятельности;
- ✓ сопоставлять исследования и наблюдения;
- ✓ проводить детальную ревизию результатов работы определенных проектов, информировать парламент и средства массовой информации о результатах;
- ✓ сравнивать информацию об оборонных бюджетах, предоставляемую правительством с информацией, предоставляемой международными правительственными и неправительственными источниками;
- ✓ проверять и сравнивать цены на товары и услуги, поставляемые вашим правительством на международный рынок;
- ✓ распространять информацию о бюджете в доступной и понятной людям форме;
- ✓ упрощать бюджет, но углублять дискуссии.

Оказывать влияние на бюджетную политику на разных стадиях бюджетного цикла:

- ✓ информировать ваших депутатов о своих взглядах на бюджет;

- ✓ предоставлять депутатам альтернативные бюджетные предложения по распределению ресурсов;
- ✓ предоставлять руководителям новую информацию от граждан и заинтересованных групп;
- ✓ информировать средства массовой информации о своих взглядах на бюджет и альтернативные бюджетные предложения;
- ✓ принимать участие в заседаниях комитетов при анализе бюджета;
- ✓ подавать парламенту и министерствам рекомендации по перераспределению средств в бюджете;
- ✓ способствовать деятельности правительства в изучении выводов из отчетов ревизии и формулировании будущих бюджетных предложений;
- ✓ определять наилучшие методики на местном и международном уровнях; содействовать парламенту и органам исполнительной власти в укреплении основ подотчетности.

Обращаться с просьбой о проведении эффективного независимого аудита:

- ✓ гарантировать, что Конституция и законодательство обеспечат учреждение Национального контрольно-ревизионного управления, обладающего необходимой независимостью, компетенцией и средствами;
- ✓ гарантировать, что Национальное контрольно-ревизионное управление будет проводить ревизию законодательства, финансов и деятельности оборонных учреждений;
- ✓ предоставить гражданам и средствам массовой информации общедоступные данные о выводах работы Национального контрольно-ревизионного управления;
- ✓ публиковать информацию из отчетов Национального контрольно-ревизионного управления;
- ✓ создавать стратегические союзы с парламентом и средствами массовой информации;
- ✓ взаимодействовать с парламентом;
- ✓ выступать за сильный, хорошо обеспеченный и работоспособный парламент;
- ✓ оказывать давление на парламент, активизировать его роль в четырех главных фазах процесса формирования оборонного бюджета;
- ✓ развивать долгосрочные взаимоотношения с парламентскими комитетами, ответственными за надзор над оборонным сектором;
- ✓ оказывать помощь комитетам или оппозиционным группам для разработки альтернативных предложений в дополнение к правительственным бюджетным предложениям;
- ✓ стать надежным источником независимой информации и альтернативного анализа бюджетных вопросов для парламентских комитетов;
- ✓ просить парламентариев осуществлять надзор над секретными бюджетами; избранные члены парламента должны иметь доступ к засекреченной информации и обеспечить минимальный уровень контроля над секретными оборонными программами;
- ✓ привлекать внимание средств массовой информации к бюджетным вопросам;
- ✓ разработать/собрать методики обучения анализу бюджета и предоставить/организовать обучение для других ОГО, членов парламента, работников парламента и представителей средств массовой информации для улучшения их навыков в анализе бюджета.

ГЛАВА

9

ДЖЕФФРИ ПРЕВИТТ

Усиление авторитета организаций: управление и оценка ОГО

9

Джеффри Превитт

Усиление авторитета организаций: управление и оценка ОГО

Появление гражданского общества на национальной и международной политической арене является одним из главных процессов последних трех десятилетий¹. Хотя данное движение отличается в разных странах и регионах, в его основе лежит изменение взаимоотношений между государствами и их гражданами. Существует множество причин, по которым возникают такие процессы, как, например: падение диктаторских режимов и коллапс социалистической системы, появление новых технологий и сетевых инструментов, таких как Интернет, успех так называемых ненасильственных «народовластий» в таких странах, как Филиппины, Чехия и Польша, а также такие глобальные кампании, как запрет наземных мин. Деятельность правозащитных организаций связана с оказанием влияния на широкий круг аспектов – от многосторонних организаций, таких как Всемирная торговая организация, до реформ местного управления. Они также хорошо известны благодаря своим усилиям в области укрепления мира и урегулирования разногласий. Кроме того гражданское общество нарастило собственный рабочий потенциал, явившийся инструментом для улучшения качества услуг и ‘модернизации’ путем отказа от решения тех задач, которые могут быть выполнены лучше неправительственными организациями.

Благодаря такому значительному успеху, ОГО стали считаться надежными и ценными партнерами в деле международного развития, отраслью, представляющей собой реальную силу. ОГО распоряжаются относительно большим объемом доходов и их штаты составляют значительную долю рынка труда². Несмотря на различные сферы влияния ОГО, работа очень немногих организаций подверглась критической оценке.

За последние несколько лет такие слова, как *подотчетность*, *легитимность*, *надежность*, *представление* и *самоуправление*, вошли в лексикон гражданского общества. Несмотря на то, что в общественном и политическом дискурсе эти слова употребляются достаточно часто, возникает воп-

1 Большинство специалистов склонны считать последние 30 лет периодом быстрого развития организованного гражданского общества на основе повышения уровня финансирования, рекомендаций в научных работах, увеличения количества зарегистрированных юридических субъектов и пр. Например, согласно одной консервативной оценке международных ОГО, представленной в Ежегоднике международных организаций, количество международных ОГО с 6,000 в 1990 возросло до 26,000 в 1999.

2 В ходе проекта по проведению сравнительного анализа неприбыльного сектора, осуществленного при университете Джона Гопкинса, было проведено обширное исследование неприбыльной деятельности в 35 странах между 1995–1998. Их результаты показывают что в этих 35 странах ОГО в среднем занимают 4,4 процента экономически активного населения или практически представляют 1 из 20 трудоспособных человек. Более того, в этих 35 странах индустрия измеряется \$1.3 триллионами по совокупным расходам и занимает седьмое место в мире по экономическому развитию.

рос о том, до какой степени соотносится эта риторика с практикой? Стандартно высокая оценка ОГО как связующего звена для содействия демократическому управлению и олицетворению интересов граждан, попала под пристальное изучение. Как заявил Энтони Адер, «те ОГО, которые пытаются ставить себе в заслугу привлечение внимания к неудачам правительств, предприятий и других учреждений, должны подвергаться такой же критической проверке, как и все остальные. Они также должны нести ответственность за свои действия»³.

Террористические атаки 11 сентября 2001 года оказали дополнительное давление на ОГО. Средства массовой информации характеризуют ОГО как потенциальные ‘фронты’ для террористической деятельности. Были подняты ряд вопросов, например: *кому подотчетны ОГО? кто их финансирует? и кто управляет ОГО?*

Таким образом, ненадежность остается значительной преградой в отношениях между правительством и ОГО, деятельность которых связана с реформой и надзором в оборонном секторе. Процессы саморегулирования⁴ могли бы помочь сгладить эти расхождения. Как минимум, все ОГО должны в идеале использовать базовые структуры управления, соблюдать требования подотчетности и прозрачности (например, путем ревизий и предоставления отчетов), проводить стандартный мониторинг и оценивание, а также исследовать вопросы законности деятельности не только структур сектора безопасности, но и своей собственной. Деятельность ОГО регламентируется кодексами поведения, добровольно подписываемыми сообществом ОГО, в которых перечисляются этические условия, стандарты и нормы, регулярно контролируемые самими ОГО. Согласно текущим оценкам, инициативы по саморегулированию действуют в более 40 странах мира.

В заключение важно отметить, что ОГО не должны занимать оборонительную позицию, так как речь идет об их надежности. В данной работе будут приведены несколько негативных примеров в сфере ненадежного партнерства ОГО, тем не менее, большинство ОГО законопослушны, деятельность их прозрачна и нацелена на достижение общественного блага. Необходимо помнить, что ни один сектор – будь то частный, общественный, добровольный, сектор безопасности, либо какой-то иной – не идеален, поэтому организация любой общественно значимой деятельности должна постоянно эволюционировать и совершенствоваться. Некоторые организации (например, AccountAbility) идут дальше и заявляют, что подотчетность должна стать главной целью развития.

В этой главе основное внимание будет уделено ряду вопросов: как ОГО могут восполнить недостаток доверия, чтобы их функция независимого наблюдателя в оборонном секторе не была скомпрометирована; каково значение подотчетности в ходе осуществления надзора над оборонным сектором; каким ключевым организационным требованиям ОГО должны соответствовать, чтобы доверие к ним возросло. Кроме того в этой главе будет рассмотрен вопрос контроля и оценки действий самих ОГО. В заключении будут даны некоторые рекомендации по ведению подотчетной деятельности ОГО, участвующих в надзоре (и других действиях) над оборонным сектором.

3 Adair, Anthony, A Code of Conduct for NGOs: A Necessary Reform (Working Paper). – London: IEA, 1999. Электронный ресурс: <http://www.iea.org.uk/env/NGO.htm>.

4 Обратите внимание на акцент на ‘саморегулировании’. Например, антитеррористическое законодательство (например, Зимбабве) зачастую используется правительством в качестве алиби для ограничения законной деятельности ОГО. Правительства не должны обсуждать ‘надежности’ для чрезмерного регулирования этого сектора.

Почему доверие к ОГО имеет значение для надзора над сектором безопасности

Организации сектора безопасности и обороны существенно различаются, начиная от главных сил безопасности (например, полиция, вооруженные силы, пограничники) и заканчивая органами управления и надзора (например, министерства обороны и внутренних дел, законодательная и исполнительная власть) и органами юстиции и правоохранительными органами (например, суды, тюрьмы, органы, занимающиеся вопросами прав человека). Существуют также незаконные формирования, деятельность которых также должна быть рассмотрена, например, партизанские армии и частные охранные фирмы. Деятельность многих структур сектора безопасности засекречена либо проводится с особой степенью осторожности. Действительно, существует целый ряд официальных и основательных причин, чтобы организации, занимающиеся вопросами безопасности и разведки, предпринимали попытки ограничить разглашение, но, как более подробно обсуждалось в первой главе данного пособия, основания для сокрытия информации должны быть оправданными.

ОГО состоят из большого количества разнообразных участников, статус которых весьма различен: одни работают на законных основаниях, действия других иногда сомнительны. Значительное различие между сектором безопасности и ОГО заключается в необходимости придерживаться принципов прозрачности действий и процессов. В этой связи возникает ряд вопросов: существуют ли специфические уязвимые места в сообществе ОГО, которые требуют особых положений конфиденциальности, поскольку могут подвергнуть риску суверенность или безопасность государства? Могут ли эти уязвимые места причинить вред кому-либо? Все эти вопросы, за несколькими исключениями⁵, имеют отрицательный ответ. Таким образом, ОГО должны играть особые роли, указанные в руководстве – такие как общественный надзор, правозащитная деятельность или информирование, – поскольку для того, чтобы гарантировать надлежащее выполнение функции надзора над сектором безопасности, ОГО должны быть более контролируруемыми, чем те участники, за которыми они намереваются наблюдать.

Более того, не следует предполагать, что ОГО изначально являются организациями, выполняющими положительные функции и приносящими пользу. Гражданские общества – это органичные общественные объединения, которые формируются под воздействием многочисленных факторов и продолжают повсеместно развиваться. ОГО также разнятся между собой, как и люди, которые их создают, что проявляется, прежде всего, в различных функциях ОГО: объединение граждан с целью повысить их уровень жизни; выражение и преследование собственных интересов; обмен информацией, выступление в качестве посредников при разрешении противоречий; создание стабильных социальных взаимоотношений. Необходимо обратить должное внимание на неформальные ассоциации или те, которые руководствуются недемократическими, аморальными или незаконными целями, так как могут оказывать значительное воздействие на работу органов политической, экономической и социальной сфер, дестабилизируя их. Не все ОГО действительно независимы: такие аббревиатуры как ППОГО (принадлежащие правительству ОГО) или ПСЕОГО (псевдо ОГО) всё чаще упоминаются в дискуссиях. В отличие от, например, формальных органов сектора безопас-

⁵ Можно справедливо заметить, что во многих авторитарных странах члены ОГО, занимающихся вопросами прав человека, и другие независимые организации (например, СМИ) подвергают себя значительному риску из-за раскрытия тактики репрессий, используемой в государстве. Действительно, есть много документально подтвержденных случаев преследования, тюремного заключения и даже убийства работников ОГО в странах с диктатурой. Чтобы получить больше информации о работе в среде с ограниченными возможностями, смотрите главу 14 данного руководства.

ности, в основе которых лежат дисциплина, структура и правила, объединения гражданского общества обладают малым количеством жестких характеристик.

Блок 9.1. Примеры ППОГО

Федерация по делам женщин Мьянмара – управляемая женами высокопоставленных генералов военной хунты, часто критиковала Аунга Сан Суу Куя, лауреата Нобелевской премии и лидера оппозиции.

Чочхоннён, Ассоциация северокорейских граждан в Японии – де факто представляет северокорейский режим, и обвиняется руководителями Японии в контрабанде оружейных технологий, провозе фармацевтической продукции и перечислении миллионов долларов, а также в организации пропагандистских операций от имени Пхеньяна.

Источник: Наим, Мойзес, Что такое ППОГО в международной политике, май/июнь 2007

Таким образом, те ОГО, которые имеют отношение к реформам сектора безопасности, должны придерживаться норм и ценностей, связанных с ключевыми всеобщими принципами правильного управления, прозрачности, противодействия коррупции и с базовыми правами человека. С точки зрения международного развития, идеальная ОГО, занимающаяся вопросами социального развития, должна соответствовать следующим характеристикам:

- быть созданной по инициативе ее членов (добровольно);
- иметь возможность подотчетности и систему управления;
- демонстрировать ответственность перед обществом;
- рационально использовать ресурсы;
- применять механизмы самофинансирования, что гарантирует автономность в принятии решений;
- быть демократичной и беспристрастной в своей работе;
- реализовать принципы эффективности и продуктивности при достижении поставленных целей;
- занимать определенную позицию и отстаивать собственные взгляды, либо сотрудничать и находить компромисс с другими организациями и лицами на основе аргументированных принципов;
- функционировать с четким пониманием процессов в обществе, экономике и политике.

Но эти пункты редко реализуются в полном объеме. В следующих разделах рассматриваются средства для реализации отмеченных позиций.

Организационные принципы, нацеленные на укрепление доверия

Обращаясь к терминологическому аппарату науки о правах человека, широко используемое понятие подотчетности можно определить как взаимоотношение между «субъектом права» или законным требованием (например, общественного блага) и агентами или агентствами, которые несут от-

ветственность за удовлетворение или уважение этого права путем принятия определенных мер или прекращения определенных действий (уполномоченный субъект)⁶. Таким образом, одна из универсальных задач подотчетности – это указание соответствующих принципов и надежных (обязательных) «правил ведения боя». Подотчетность, в конечном итоге, базируется на взаимоотношениях между различными участниками и организациями.

Отличительная черта сектора гражданского общества – «брешь в подотчетности», т.е. ложное представление о том, что ОГО никому не подотчетны. Возражение звучит таким образом: в отличие от правительств, которые должны выполнять свои обязательства или, в противном случае, они рискуют не быть переизбранными (при честных выборах), в отличие от бизнес-сектора, который несет финансовые обязательства перед своими вкладчиками, ОГО ограничены в возможностях оценки успешности своей работы, а потому менее мотивированы для деятельности. Это вызывает подозрение правительства по отношению к ОГО, которое вмешивается во многие сферы их деятельности и может иногда запятнать их репутацию. Более того, подобное положение дел ослабляет требования к гражданскому надзору, особенно в сфере безопасности.

Главные препятствия для подотчетности ОГО включают несовершенные навыки внутреннего управления и недостаток мотивации, последнее напрямую связано с их незнанием или плохим пониманием преимуществ саморегулирования и улучшенного управления. Из-за различий в организации ОГО – количестве членов, опыте и своеобразии – этот процесс может показаться сложным, на первый взгляд, но многие организации уже переняли правильные методы ведения работы. Как минимум⁷, ОГО должны внедрить базовые структуры управления, такие как избираемый совет, подтвердить соответствие требованиям подотчетности и прозрачности с помощью финансовых ревизий и издания ежегодных отчетов, запретить неправильное поведение (например, конфликт интересов) и придерживаться своих законных уставов и других обязательств.

Существует много стимулов для подобных структур и практик управления. Кроме способствования практике этического поведения, возможности повышенного финансирования – посредством большего доверия и увеличивающегося общественного спроса оцениваются как «временные прыжки», которые могут стимулировать деятельность ОГО. Следуя системе подотчетности, ОГО, добиваются правомерности в исполнении своей функции надзора, что более важно для сферы безопасности. Механизмы подотчетности, в принципе, представляют собой политические декларации для государства: «Мы навели порядок в своей деятельности, теперь наведите порядок в своей».

Блок 9.2. Проект глобальной подотчетности организации One World Trust: принципы подотчетности, значимые для всех секторов

Цели проект глобальной подотчетности (ПГП), основанного в 2001 организацией OneWorld Trust, таковы: укрепление приверженности принципам и ценностям подотчетности; большая подотчетность глобальных организаций тем, на кого они оказывают влияние; предоставление более широких возможностей гражданскому обществу для полноправного участия в процессах принятия решения. В рамках проекта были созданы структуру и каталог всеобщей подотчетности. В отчете о глобальной подотчетности

6 Theisohn, Thomas, Using Accountability Relationships to Support Capacity // Capacity.Org. — Issue 31. — August, 2007. — P. 5.

7 Как сказано раньше, ОГО различаются по количеству членов и модели организации. Малые, сельские, общественные организации могут нуждаться в меньших внутренних структурах, чем хорошо обеспеченные ОГО с хорошим капиталом. Рекомендации, приведенные в этой работе, дают исчерпывающий обзор мер подотчетности, которые могут быть приняты; сами ОГО должны принимать решение в каждом отдельном случае, выбирая подходящие меры.

от 2006 и 2007гг. была проанализирована подотчетность 30 наиболее влиятельных организаций в мире и дано описание четырех основных процессов подотчетности (прозрачность, соучастие, оценка и изучение, и механизмы подачи жалоб и реагирования на них), предоставляющих возможность организации отвечать на претензии к подотчетности от разных участников. Основные принципы, разработанные в проекте, применимы как к небольшим, так и к крупным организациям, влиятельным и не очень. Больше понимания требуется для применения этих механизмов в небольших ОГО.

Источник: One World Trust, Проект глобальной подотчетности.
Электронный ресурс: <http://www.oneworldtrust.org/?display>

Многие международные ОГО, такие как CIVICUS, Глобальная сеть гражданского общества, штаб-квартира которой находится в Йоханнесбурге, и OneWorld Trust со штаб-квартирой в Великобритании (см. Блок 9.2), прилагают усилия к улучшению подотчетности ОГО. Эти новые компании добились значительного прогресса в продвижении новых методов. Тем не менее, все ОГО – и большие, и небольшие – будут обязаны принимать решения насчет своего уровня подотчетности в определенной национальной или местной среде. Последний пункт особенно важен: правительство или национальное законодательство и соответствующие нормативы могут снизить уровень подотчетности ОГО. С точки зрения правительства, деятельность независимых ОГО выглядит подозрительной, если наблюдается тенденция к снижению прозрачности. Например, некоторые ОГО могут неохотно придавать огласке свои контакты с международными организациями, поддерживающими демократию, из-за опасений, что такого рода совместная деятельность будет преследоваться недемократическими режимами.

Таким образом, понятие подотчетности интерпретируется в общественно-политическом дискурсе по-разному, выделяется различное количество ее форм⁸. В данном разделе мы остановимся на двух главных свойствах подотчетности, связанных с концептом доверия:

- внутреннее управление, или организационное управление;
- внешние факторы, такие как правительственное регулирование и репутация в обществе.

Внутреннее управление

Для того, чтобы возникло доверие к внутреннему управлению ОГО, должны быть использованы формы так называемой *организационной демократии*, базирующейся на профессиональном отношении, ценностях и принципах. Нами будут описаны три концепции и подхода к внутреннему управлению: а) управление и планирование, б) отчетность, в) кодекс поведения.

Управление – в широком понимании – обычно связано с тем, как принимаются и регламентируются решения; хорошее управление указывает на присутствие базовой формы подотчетности. Организация ведет правильное управление, когда обладает внутренней системой сдерживаний и проти-

⁸ Существует четыре разных способа внедрения подотчетности: а) подотчетность ОГО «верхам» – донорам, правительствам и фондам – все тем, кто предоставляет им финансовую и правовую поддержку, б) подотчетность ОГО низам – своим получателям, в) «внутренняя» подотчетность ОГО – подотчетность внутри организации за выполняемую миссию, ценности и штат, г) горизонтальная подотчетность ОГО – своим коллегам. Источник: Lloyd, Robert, *The Role of NGO Self-Regulation in Increasing Stakeholder Accountability*. – London: One World Trust, 2005. Электронный ресурс: <http://www.un-ngls.org/cso/cso9/Self-Regulation.pdf>.

вовесов и может гарантировать учет общественных потребностей и интересов⁹. Таким образом, ОГО, которая желает вести правильное управление, должна обладать организационной структурой с соответствующим менеджментом, стратегиями и миссиями.

За рамками законодательства страны (что во многом диктует различные формы организационной структуры) все ОГО должны иметь базовые документы, которые дают информацию об уставе, правилах работы, советах управляющих, членстве, процессе принятия решений и отчетности. Информация должна быть как можно более четкой и представлена соответствующим руководителям. Это отправная точка деятельности (см. Блок 9.4).

После принятия решений по процедурам базовых действий необходимо учредить совет управляющих. Совет является наивысшим органом, принимающим решения, и должен функционировать отдельно от коллектива сотрудников, чтобы снизить вероятность конфликта интересов. На совет налагается множество обязательств. Они включают, но не ограничиваются следующими: принятием стратегических решений (в частности, связанных с решением законодательных и финансовых вопросов); привлечением средств; связями с общественностью; управлением программами. Члены совета не должны получать плату за свою работу. Другими словами, советы выполняют надзор над деятельностью ОГО. Конечно, есть и проблемные советы. В отдельных случаях сотрудники могут голосовать за выражение недоверия совету.

Блок 9.3. Несколько рекомендаций для улучшения работы совета ОГО

- Заряжайте энергией членов совета. Начинайте и заканчивайте встречи вовремя и обращайтесь внимание на конкретный прогресс в достижении поставленных целей. Проводите тренинги, чтобы рассказать о проблемах и привить определенные навыки.
- Проводите ежегодные выездные семинары, чтобы определить организационные цели и цели по привлечению средств, а также пересмотреть свою деятельность.
- Становитесь более заметными в своем сообществе. Просите членов совета выступать в городских административных центрах. Предлагайте им писать письма, статьи или выражать свое мнение на газетных страницах.
- Представляйте свою организацию местным и национальным руководителям. Приглашайте их для работы в вашем совете или комитете. Напоминайте членам совета о том, что надо сообщать избранным представителям о важных для вашей организации вопросах.
- Проводите исследования среди членов совета и добровольцев, чтобы узнать какими банками они пользуются, где делают покупки, как ведут бизнес и т.д. Эту информацию необходимо использовать как стратегический инструмент для поиска новых спонсоров и при этом члены совета будут давать начальный толчок этой работе.
- Необходимо устанавливать высокие стандарты при выборе новых членов совета. Убедитесь, что они начинают работу без промедления и сразу же вникают в проекты.
- Не забывайте о личном подходе: открыто поздравляйте сотрудников с достижениями и критикуйте конфиденциально.

Источник: Srinivas, Hari. Constituting an NGO Board: Creating a Strong Baseline for an NGO's Activities. Электронный ресурс: <http://www.gdrc.org/ngo/ngo-boards.html>.

⁹ Wyatt, Marilyn. A Handbook of NGO Governance, European Center for Not-for-Profit Law (ECNL). – Budapest, 2004. Электронный ресурс: http://www.ecnl.org/dindocuments/18_Governance%20Handbook.pdf.

Хорошее управление и надежность связаны с надлежащим планированием. Опыт однозначно показывает, что правильное планирование может повысить продуктивность работы организации, максимально увеличив отдачу, что предполагает более эффективное управление ресурсами и определение ясных и четких перспектив развития. В значительной степени, план позволяет проводить совместную оценку и обзор, таким образом укрепляя командную работу. Его также можно предавать огласке, что увеличивает надежность выполнения. Существует много различных аналитических подходов к созданию стратегического плана, но при этом необходимо дать четкие ответы на три вопроса: *на каком этапе находится организация в данный момент? какова конечная цель ее деятельности? как достичь поставленной цели?*

Блок 9.4. Что могут сообщить базовые документы об управлении ОГО?

Базовые документы ОГО – акт о регистрации в качестве юридического лица, устав, хартия и правила проведения работ – могут составить базу для надлежащего управления путем включения следующей информации о вашем руководящем органе или органах (в дополнение к любой другой информации, требуемой законом):

- название управляющего органа или органов;
- наивысшие и главные руководящие органы и их связи с организационными подразделениями;
- их основные обязанности и полномочия;
- обязанности отдельных членов совета, например, такие как соблюдение законов и тайны;
- минимальное количество членов совета;
- правила членства (включая требования для кандидатов, временное отстранение, исключение);
- срок полномочий (длительность полномочий, ограничение на переизбрание);
- минимальное количество заседаний совета в год;
- метод созыва заседаний (кто устанавливает даты, кто определяет повестку и пр.);
- процедуры принятия решений (необходимый кворум, решения по способу голосования и ведения записей);
- положения о конфликте интересов.

Источник: Wyatt, Marilyn. A Handbook of NGO Governance, European Center for Not-for-Profit Law (ECNL). – Budapest, 2004.
Электронный ресурс: http://www.ecnl.org/dindocuments/18_Governance%20Handbook.pdf

Тем не менее, стратегические планы могут – и должны – корректироваться со временем; они должны обладать гибкостью при изменении окружающей обстановки. Это в особенности касается организаций, занимающихся надзором над сферой безопасности, так как зачастую – в основном в конфликтных или постконфликтных ситуациях – условия работы могут быстро меняться. ОГО, как и другие организации, не статичны и эволюционируют, сжимаются и адаптируются.

Стратегические планы часто связаны с временными рамками и содержат требования к отчетности по определенным видам деятельности. В то время как существует много способов для содействия подотчетности и прозрачности, разглашение информации через стандартную отчетность имеет критическое значение для укрепления общественного доверия. За исключением финансовых ревью, проводимых донорами или правительствами, существует несколько обязательных требований по отчетности для ОГО. Таким образом, очень часто сами ОГО могут решать, о чем и когда отчитываться.

Другой аспект, имеющий значение для усиления подотчетности ОГО, – разработка кодекса поведения, который дает ОГО возможность самостоятельно регламентировать свое поведение, деятельность и вопросы внутреннего управления. Эти документы часто играют объединяющую роль в сетях и коалициях ОГО. На основе консультативного вклада избранных членов, ОГО должны подготовить проект хартии, который будет содержать, по крайней мере, два основных раздела: стандарты поведения и соблюдение кодекса. В разделе стандартов будут определены принципы и ценности волонтаризма, такие как участие общины, справедливость и равенство, этика, прозрачность и подотчетность, управление, независимость, равенство общения и полов. Раздел, посвященный вопросам соблюдения кодекса, будет содержать информацию о коллегиальном управлении и комиссиях по рассмотрению жалоб.

Блок 9.5. Кодекс поведения ОГО в Эфиопии

14 марта 1997 года члены различных организаций, оказывающих поддержку ОГО, создали орган под названием «*Специальная рабочая группа для консультаций ОГО*», которая должна была разработать проект кодекса поведения ОГО в Эфиопии на основе предыдущих инициатив и мнений, собранных во время многочисленных консультаций в сообществе ОГО. Во время регулярных встреч данная группа изучила некоторое количество работ в области адаптации сообществ ОГО в других странах. Затем был составлен первый черновой вариант Кодекса поведения ОГО в Эфиопии, который был детально рассмотрен и дополнен во время двух национальных консультативных собраний в феврале и сентябре 1998. Сентябрьская встреча, которую посетили представители более 200 ОГО, поддержала конечный вариант в качестве инструмента самоконтроля.

В Кодексе поведения впервые были предложены стандарты для ранее не регламентированной деятельности. Его цель – способствование применению более эффективных и продуктивных подходов в работе и улучшение партнерства между сектором ОГО, правительством и частным сектором. По мнению экспертов, этот Кодекс будет способствовать созданию благоприятствующей среды и стабильному развитию Эфиопии и её народа.

Источник: Ассоциация христианской помощи и развития (CRDA). Электронный ресурс: www.crdaethiopia.org

В конце концов, хотя ОГО должны следовать стратегиям самофинансирования, чтобы гарантировать независимость в принятии решений, закономерно возникает некоторая неопределенность в отдельных стратегиях ОГО по мобилизации ресурсов, о которой следует упомянуть. Согласно нормативному определению, ОГО – это частные (т.е. официально негосударственные), неприбыльные организации, работающие на благо общества. Таким образом, в вопросе финансовой стабильности, основная проблема для ОГО – это использование общественных фондов без рисков потерять независимость и задействовать экономические механизмы, которые могут подорвать моральную позицию ОГО. В идеале, что редко достигается на практике, большинство ресурсов должно поступать от отдельных пожертвований или членских взносов.

Разрешить эти противоречия ОГО помогут несколько основных принципов, значимых для деятельности по привлечению ресурсов. Во-первых, ОГО должны уважать и развивать свою миссию или мандат, что часто упоминается как (уставная) цель, преследующая интересы для общества. Говоря иначе, эта миссия должна следовать и применять законные функции, которые укрепляют социальное, политическое и экономическое развитие страны. Во-вторых, ОГО не должны заниматься распределением прибыли (т.е. не распределять прибыль среди акционеров или директоров, так как большинство ОГО не имеют права быть вовлеченными в коммерческую деятельность). В-третьих,

потенциал организации и прозрачность – это краеугольные камни для эффективной диверсификации ресурсов ОГО. Демократические управляющие советы, регулярные финансовые ревизии, видимое воздействие на результаты работы и долгосрочные стратегии приведут к углублению общественного доверия и укреплению финансовой базы ОГО. Наконец, должна существовать относительно прочная правовая среда для определения и управления экономической деятельностью, налоговыми льготами по категории прибыли, правительственными контрактами, статусом общественных льгот и другими формами результатов деятельности ОГО.

Блок 9.6. Дополнительные примеры механизмов внутренней подотчетности ОГО

Программа InterAction, разработанная организацией Self-Certification Plus

InterAction, организация, оказывающая поддержку более чем 160 международным ОГО, расположенным в США, разработала инициативу Self-Certificate Plus. Этот проект по укреплению доверия ставит своей целью способствование установлению того же уровня доверия между ОГО и получателями их услуг, как между ОГО и их агентствами-донорами. Если члены ОГО не обеспечивают соответствие любому стандарту, InterAction требует от них разработки плана действий, в котором будет изложено, как они намереваются обеспечить соответствие этим стандартам в течение одного года. После этого предполагается исследование результатов. Главная идея этого проекта – сделать унифицированными и строгими подходы, с помощью которых все члены InterAction самостоятельно регламентируют свое соответствие стандартам ОГО. В конце концов, InterAction надеется направлять своих членов конструктивно и обдуманно к более высоким уровням подотчетности и прозрачности.

Источник: InterAction. Электронный ресурс: www.interaction.org

FEMNET: Кодекс этики и поведения

Сеть развития и взаимодействия африканских женщин (FEMNET), штаб-квартира которой расположена в Найроби (Кения), разработала черновой вариант Кодекса этики и поведения для африканских организаций гражданского общества в 2003 году. Этот кодекс описывает принципы и идеалы, которые должны поддерживать африканские ОГО, стандарты поведения, которым должны следовать ОГО, и механизмы, гарантирующие выполнение положений Кодекса.

Источник: FEMNET. Электронный ресурс: www.femnet.org.ke

Ряд интересных примеров использования механизмов внутренней подотчетности предлагается на странице «Законность. Прозрачность. Подотчетность» (Legitimacy, Transparency, and Accountability) веб-сайта CIVICUS (www.civicus.org), который содержит список международных соглашений, хартий и кодексов поведения, разработанных национальными ОГО, а также деклараций законности, прозрачности и подотчетности, принятых или признанных национальными неправительственными организациями и ОГО по всему миру.

Внешние факторы

Внешние факторы, или так называемая *гражданская среда*, также значимы для укрепления надежности ОГО. Несмотря на то, что эти факторы не доступны непосредственному контролю ОГО, осуществляющих надзор и наблюдение над сектором безопасности как на местном, так и на национальном уровнях, предполагается, что представительские ОГО существуют и признаются в качестве за-

конных участников. Происходит это или нет, зависит от двух факторов: а) качества городской среды, которое можно охарактеризовать как сложную комбинацию формальных предписаний, неформальных правил, культурных норм, и политических и экономических инициатив, обуславливающих степень способности гражданского общества действовать независимо и сохранять свою подотчетность; б) общественной репутации; другими словами, ОГО должны обладать индивидуальностью, разумным и очевидным пространством для взаимодействия с другими участниками процесса развития, включая сектор безопасности.

Прежде всего, ОГО должны иметь стабильную правовую и регулятивную систему, чтобы осуществлять законные действия. Государство создает необходимую среду: правовую систему для работы ОГО и защиты общественных интересов и ресурсов. При этом государство составляет требования к процессу подотчетности и обладает инструментами для регулирования и применения механизмов подотчетности, например, в сфере противодействия коррупции. Тем не менее, государству не следует заниматься внутренними организационными вопросами ОГО. Более того, что чаще наблюдается при диктаторских режимах, государству не следует использовать закон для ограничения движений в гражданском обществе.

Благоприятствующая правовая система гражданского общества учитывает ряд проблем. Во-первых, она должна давать возможность ОГО определять цели, не противоречащие закону, действовать согласно выбранному курсу и добиваться результатов¹⁰. Во-вторых, правовая система должна определять базовые уровни подотчетности и прозрачности внутри самих ОГО. Наконец, в связи с тем, что ОГО являются неприбыльными организациями, могут понадобиться меры предосторожности, такие как налоговые льготы, чтобы гарантировать финансовую стабильность ОГО.

В свою очередь, ОГО несут ответственность за подотчетность посредством обнародования финансовых отчетов и отчетов о деятельности, хотя это не всегда регламентируется правовыми нормами. Законодательство регламентирует такие значимые пункты деятельности ОГО, как идентификацию ОГО, их возможные организационные формы, допустимые цели, учреждение и регистрацию, внутреннее управление, деятельность, прекращение деятельности и ликвидацию.

Блок 9.7. Инновационные законы в области финансирования ОГО, принятые в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ)

ОГО в ЦВЕ преуспели в вопросе отстаивания принятия законов, способствующих их финансовой стабильности. В 1997 году Венгрия стала первой страной в регионе, принявшей законодательство, позволяющее отдельным налогоплательщикам отчислять один процент их собственного подоходного налога за предыдущий год выбранным ими ОГО, чья деятельность направлена на благо общества. Венгерский «Закон 1 процента» запустил цепную реакцию: Польша, Словакия, Литва и Румыния приняли процентные законы в разных формах и с различными критериями. Литва и Словакия приняли двухпроцентную систему отчисления для ОГО (имеется в виду, что могут быть пожертвованы два процента от персонального подоходного налога).

В общем, наблюдается позитивный результат реформирования законодательства в сфере ОГО. Тем не менее, существуют проблемы в этом аспекте в некоторых странах. Так, особую сложность в существующих законодательствах и их интерпретации вызывает процесс регистрации ОГО, исполь-

¹⁰ Другими словами, ОГО не имеют особой возможности действовать за рамками национальной конституционной или правовой системы. Такие ограничения на свободу союзов включают запрет на подстрекательства к расовой, этнической или религиозной вражде (например, в Болгарии, Эстонии и Македонии) и запрет на вооруженные организации с политическими целями (например, в Венгрии).

зубый как политический инструмент. Если у ОГО нет возможности зарегистрироваться, она больше не существует как юридическое лицо и потому не может открывать банковские счета, нанимать штат, арендовать недвижимость и тому подобное. В Азербайджане, например, за последние два года зарегистрировалось малое количество ОГО, так как официальные процедуры регистрации де факто приостановлены. Более того, действующее законодательство также требует высококачественного применения и надзора. Страны могут иметь превосходную правовую базу, но плохое регулирование.

Далее, репутация ОГО в обществе важна для реализации механизмов надзора. Чтобы сектор проявлял стабильность и жизнеспособность, правительство, силы безопасности и местные общины должны иметь позитивное мнение об ОГО. Это включает широкое понимание и высокую оценку того вклада, который могут делать ОГО в позитивное развитие страны. Репутация в обществе выражается через позитивное освещение в средствах массовой информации, способности привлекать новых членов и добровольцев и в общей информированности граждан о деятельности сектора НГО в целом.

Значение мониторинга, оценки и отчетности

Мониторинг и оценка (МО) имеют главное значение для реализации принципов надежности и подотчетности. МО предоставляют ОГО объективные и надежные показатели прогресса или регресса их работы и могут оказать помощь в планировании более эффективных шагов. Для ОГО, главные цели текущих МО, ориентированных на результат, включают следующие позиции¹¹:

- активизацию развития организации и обучение ее представителей;
- обеспечение таких составляющих процесса принятия решений, как информированность, предсказуемость и своевременность;
- укрепление позиций ОГО посредством подотчетности;
- демонстрацию значимости работы ОГО более широкой аудитории;
- расширение возможностей организаций и стран в каждом из названных позиций, а также в реализации функций мониторинга и оценки.

Мониторинг и оценка часто рассматриваются как простые задачи и потому многие организации редко выполняют их неукоснительно. Тем не менее, процесс МО предполагает особую деликатность и значительные организационные навыки.

Отметим еще раз, ОГО выполняют функцию зеркала для сектора безопасности. По общему мнению, сектор безопасности должен применять внутренний мониторинг и оценку всех своих действий. Например, действия, при которых невинные мирные жители становятся жертвами сил безопасности, должны стать предметом внешней оценки независимого контролирующего органа. Также и военные расходы должны пристально изучаться, чтобы гарантировать их соответствие рамкам национального бюджета. В результате, чтобы осуществлять контроль над деятельностью сектора безопасности, ОГО должны, прежде всего, подвергать свои действия, бюджеты и персонал процедурам исследования.

¹¹ См.: Программа развития ООН по мониторингу и оценке. – New York: UNDP, 2002. Электронный ресурс: <http://www.undp.org/eo/documents/HandBook/ME-HandBook.pdf>.

Хотя эта глава не предлагает алгоритмы мониторинга и оценки (включая согласование результатов, выбор основных показателей эффективности и определение точки отсчета), существует необходимость в базовом понимании концепций. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) определяет сущность мониторинга и оценки таким образом:

Мониторинг – это «непрерывная функция по систематическому сбору данных по особым показателям, цель которой – предоставление показателей прогресса и достижения целей, а также результатов в использовании выделенных средств менеджерскому персоналу и основным участникам процесса планирования».

Оценка – это «систематическое и объективное исследование текущего и завершенного проекта, программы или политики, включая их структуру, выполнение и результаты. Задачи процесса оценки – определение соответствия содержания программ и проектов их целям; исследование таких показателей, как результативность, продуктивность, эффективность, влияние и стабильность. Оценка должна предоставлять надежную и полезную информацию, которая дала бы возможность применить извлеченные уроки в процессе принятия решений как получателям, так и донорам»¹².

Можно отметить три значимых момента этих определений. Во-первых, МО являются непрерывными и постоянными процессами, а не единичным специализированным действием. Во-вторых, объективные МО оказывают помощь в принятии решений. В-третьих, как указано в Блоке 9.8, МО тесно связаны и не исключают друг друга.

Блок 9.8. Сопряженные роли мониторинга и оценки, нацеленных на результативность

Мониторинг	Оценка
Разъясняет организационные и программные цели	Анализирует, почему не были достигнуты предполагаемые результаты (например, отдача)
Связывает деятельность и её ресурсы с целями	Исследует влияние определенных видов деятельности на результат
Переводит цели в показатели деятельности и устанавливает задания для определенной инициативы или организации	Проверяет процессы выполнения (включая управленческие и финансовые)
Регулярно собирает данные по этим показателям, сравнивает полученные результаты с запланированными	Исследует непреднамеренные результаты
Информирует менеджеров о прогрессе и предупреждает о проблемах	Дает практический опыт, привлекает внимание к значительным достижениям или потенциалу программы, предлагает рекомендации по улучшению

Источник: Zall Kusek, Jody and Ray C. Rist, Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. – Washington: World Bank, 2004. – P. 14

12 ОЭСР, Glossary of Terms in Evaluation and Results Based Management. – Paris: OECD, 2002. – Pp.21, 27 Электронный ресурс: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>.

МО предполагают множество шагов¹³, первый из которых – согласование результатов и показателей, полученной информации и данных, последний – предоставление отчетов и применением изысканий. Последний пункт заслуживает дополнительного внимания: информирование – действие, нацеленное на удовлетворение официальных и общественных требований подотчетности и надежности. Более того, принцип информирования способствует предоставлению структурами сектора безопасности отчетов о подобных изысканиях. Средства массовой информации могут служить важным источником, так как они часто информируют об эффективности усилий и деятельности организаций и правительства, включая элементы сектора безопасности.

Мониторинг и оценка могут сталкиваться с многочисленными осложнениями, связанными с выбранной методологией. Кроме больших затрат – как в финансовых, так и во временных – МО служат индикатором точности. Многие организации оказывают сопротивление и даже опасаются процессов МО, так как могут быть вскрыты уязвимые места, случаи коррупции и ненадлежащего управления. Тем не менее, осознание проблем и работа над ними – ключевой элемент подотчетности и надежности. Если на сектор безопасности возложены задачи реформирования, ОГО должны действовать в соответствии с ними.

Итак, МО являются субкомпонентами более крупного канала информации и общения. Отчетность и ревизии также представляют собой ключевые шаги в этом процессе, вселяя уверенность в доноров и других участников. Ежегодные отчеты (или подобные пакеты документов) обязательны и должны предоставляться общественности и всем заинтересованным сторонам по первому требованию. Как правило, ежегодные отчеты должны содержать следующую информацию: перечень основных видов деятельности, список членов совета и других ключевых сотрудников, перечень активов, проверенные финансовые отчеты, кодекс поведения и описание любых контрактов и договоренностей между ОГО и связанными сторонами (например, с учредителями)¹⁴. Как упоминалось ранее, некоторые пункты, имеющие отношение к вопросам персонала или проводимых на законных основаниях переговоров, предполагают определенный уровень конфиденциальности.

Заключение и рекомендации

В качестве выводов отметим ряд рекомендаций, которые, по нашему мнению, могли бы способствовать росту доверия к ОГО. ОГО должны действовать в следующих направлениях:

- прилагать самостоятельно максимум усилий для укрепления своей подотчетности путем использования механизмов коллегиальной оценки, саморегулирования, рекомендательного кодекса поведения и международных методов контроля;
- помогать сообществам-получателям и другим участникам «задавать необходимые вопросы» о проектах и их развитии, что будет способствовать объективности нисходящей подотчетности и формировать более широкое сотрудничество гражданского общества с субъектами процесса развития;

¹³ В Интернет доступно много качественной информации об МО. Например: Руководство ПРООН по проведению результативных мониторинга и оценки для результатов, Нью-Йорк, 2002. Электронный ресурс: <http://www.undp.org/eo/documents/HandBook/ME-HandBook.pdf>; Мониторинг и оценка (МО): некоторые инструменты, методы и подходы. – Вашингтон: Мировой банк, 2004. Электронный ресурс: <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/tools>; Мониторинг и оценка CIVICUS. Электронный ресурс: <http://www.civicus.org/new/media/Monitoring%20and%20Evaluation.pdf>.

¹⁴ Stillman, Grant B, NGO Law and Governance: A Resource Book. – Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2007. – P.47.

- поддерживать демократические структуры и действовать в рамках конституций. Поддерживать постоянный диалог с сообществом ОГО по вопросу укрепления подотчетности;
- создавать условия для того, чтобы процесс принятия решений (например, посредством независимых проверок и общественных слушаний) был как можно более прозрачным и всеобъемлющим; предпринимать шаги для мониторинга и оценки прогресса проектов;
- уделять внимание формированию компетенции персонала и добровольцев в вопросах анализа, планирования, мониторинга и исследования результатов;
- стремиться к тому, чтобы процессы мониторинга и оценки действовали на постоянной основе;
- привлекать в свои ряды членов с навыками и опытом работы в тех сферах, которые улучшат подотчетность;
- публиковать или передавать уполномоченным участникам результаты регулярных ревизий или ежегодные отчеты.

Как правило, подотчетность и надежность предполагают взаимообмен значительных потоков информации. Следовательно, государство и сектор безопасности также несут ответственность за плодотворное взаимодействие с ОГО, что предполагает:

- создание открытой и благоприятной среды для работы ОГО и формирование схем подотчетности, которые не устанавливают контроль над их деятельностью (диктаторские правительства могут использовать подотчетность для ограничения финансирования ОГО и применения ограничивающего законодательства);
- использование политической воли для создания схем подотчетности, уместных для всех общественных и частных секторов, включая силы безопасности;
- расширение возможностей для открытого диалога и консультаций между государством, сектором безопасности и ОГО (что подтолкнет их к расширению своих возможностей и укреплению подотчетности перед гражданским сообществом);
- участие в диалоге и отстаивании своих позиций в вопросах подотчетности и развития.

Таким образом, проблемы подотчетности, доверия, мониторинга и оценки требуют большего внимания со стороны ОГО, особенно тех, которые заинтересованы в надзоре над сектором безопасности. Говоря кратко, профессионализм ОГО – это их ключевая характеристика как перспективных партнеров государственных учреждений и как надежных организаций в глазах сообщества. Прозрачности и подотчетности отводится более значимая роль и отдается больший приоритет, чем каким-либо иным задачам, в такой чувствительной области, как реформирование сектора безопасности. Именно эта модель обладает наибольшей ценностью для всех субъектов частного и общественного секторов.

Что вы можете сделать в качестве ОГО

Укрепить подотчетность:

- ✓ прояснить организационные и программные цели;
- ✓ укрепить подотчетность при помощи механизмов коллегиального рассмотрения;
- ✓ укрепить саморегулирование;
- ✓ принять и применять рекомендательный кодекс поведения и международные методы контроля.

Обеспечить применение механизмов мониторинга и оценки:

- ✓ стремиться к ведению мониторинга и оценки на постоянной основе;
- ✓ уделять внимание формированию компетенции персонала и добровольцев в вопросах анализа, планирования, мониторинга и исследования результатов;
- ✓ привлекать в свои ряды членов с навыками и опытом работы в тех сферах, которые улучшат подотчетность.

Способствовать диалогу:

- ✓ публиковать результаты регулярных аудитов и ежегодные отчеты или открывать доступ к ним для важных заинтересованных сторон;
- ✓ помогать сообществам-получателям и другим участникам “задавать необходимые вопросы” о проектах и их развитии;
- ✓ поддерживать более широкое сотрудничество гражданского общества с субъектами процесса развития;
- ✓ поддерживать постоянный диалог с сообществом ОГО по вопросу укрепления подотчетности;
- ✓ имплементировать прозрачность и бездискриминационность принятия решений (например, посредством независимых проверок и общественных слушаний), и предпринимать шаги для мониторинга проектов и оценки их осуществления.

ГЛАВА

10

КРИСТИН ВАЛАСЕК

Гендерные вопросы
и демократическое
управление сектором
безопасности

10

Кристин Валасек

Гендерные вопросы и демократическое управление сектором безопасности

ОГО могут играть важную роль в процессе интегрирования гендерных вопросов в нормотворчество и программы безопасности. К перспективным моментам включения вопросов гендера в сферу безопасности можно отнести следующие: повышение инклюзивности, эффективности и устойчивости. Подобный подход гарантирует обеспечение институтами сектора безопасности в равной мере безопасности мужчин и женщин, девочек и мальчиков, а также внимание к вопросу более активного участия женщин в секторе безопасности. Интеграция гендерных аспектов позволяет построить более демократический сектор безопасности, если усилия гражданского сообщества будут направлены на предотвращение внутренней дискриминации и нарушений прав человека. Данная глава содержит введение в вопросы гендера и безопасности, а также конкретные рекомендации о мерах, которые могут предпринять ОГО для решения проблем, связанных с надзором над сектором безопасности.

Гендер, женщины и безопасность: почему это важно?

Гендер относится к социально выстроенным ролям и отношениям между мужчиной и женщиной. В отличие от биологически определенного пола, гендер как поведение приобретаемое, может меняться с течением времени и сильно варьироваться внутри одной или разных культур. Так как гендер идентифицирует социальные роли мужчин и женщин, то он определяет и их различия в потребностях, приоритетах и мерах, касающихся сферы безопасности (см. Блок 10.1). Осознание гендерной дифференциации сообщества позволяет увидеть эти различия и принять меры институтам сектора безопасности, гарантирующие безопасность мужчин, женщин, девочек и мальчиков в различных сферах жизнедеятельности. Посему гендер это не есть нечто касающееся только женщин.

Блок 10.1. Опасности, связанные с гендером: беженцы в регионах южнее пустыни Сахары в Африке

Беженцы – мужчины и женщины – из Центральной Африки, включая Дарфур и Чад, сталкиваются с различными угрозами их безопасности. Эти различия могут быть продемонстрированы с помощью примера собирания дров.

Для приготовления пищи нужно собирать дрова. С точки зрения традиционных гендерных ролей, это считается обязанностью женщин. В случае выхода за пределы лагеря беженцев мужчины и мальчики рискуют жизнью и принудительной вербовкой, в то время как женщины подвергаются опасности сексуального насилия.

Несмотря на реально существующие угрозы, женщины продолжают отвечать за сбор дров и часто становятся жертвами изнасилования и других форм насилия. Чтобы обеспечить физическую безопасность женщин, с одной стороны, и еду для всего лагеря – с другой, ответственные лица должны консультироваться с женщинами и расставлять приоритеты, посылая охрану сопровождать женщин, когда те собирают дрова.

Источник: Наблюдение над соблюдением прав человека. Без защиты: Изнасилование и сексуальное насилие после перемещения. Электронный ресурс: <http://hrw.org/back-grounder/africa/darfur0505/3.htm>

Таким образом, интеграция гендерного аспекта в надзор над сектором безопасности предполагает не только привлечение большего количества женщин, но и полное и равное представление женщин в общественной жизни. Интеграция вопросов, связанных с гендерным равенством, рассматривается как «процесс оценивания последствий для женщин и мужчин любого запланированного действия, включая принятие законодательства, норм и программ во всех сферах и на всех уровнях. Эта стратегия предполагает рассмотрение проблем гендерного неравенства, затрагивающих как мужчин, так и женщин, в единое измерение. В этом случае необходимы структурирование, внедрение, мониторинг и оценивания норм и программ во всех сферах общественной безопасности, чтобы интересы женщин и мужчин учитывались в равной мере, а неравенство прекратилось»¹.

Стереотипы мужественности и женственности могут стать препятствием на пути внедрения гендерного аспекта в программы сектора безопасности и участия женщин в деятельности структур сектора безопасности, а также провоцировать возможные опасные ситуации. Стереотип женственности традиционно определяется такими категориями, как слабость, зависимость и невинные жертвы, в то время как мужчины считаются сильными, независимыми защитниками или правонарушителями. В реальности же женщины тоже могут быть также либо защитницами, либо правонарушительницами. И они часто являются экспертами в вопросах безопасности сообщества. Подобные стереотипы негативно сказываются на мужчинах, так как предполагается, что они полностью отвечают за обеспечение безопасности. Во всех сферах, где актуализированы вопросы защиты и безопасности – от военного рекрутинга, бандитских формирований до военной промышленности, – эксплуатируется стереотип мужественности: мужчина рассматривается как сильный защитник, который применяет насилие для защиты женщин и детей. В случае обоснования целесообразности военной промышленности, эти стереотипы – одна из основных причин, почему мужчины владеют оружием (см. Блок 10.2). В свою очередь, увеличившееся превалирование стрелкового оружия связывается с повышением уровня насилия и частым возникновением опасных ситуаций.

¹ Координация норм и действий специальных агентств и других органов ООН: внедрение гендерного аспекта во все нормы и программы системы ООН: Доклад Генерального секретаря ООН // Совет ООН по экономическим и социальным вопросам, 1997.

Блок 10.2. Мужчины, стереотипы мужественности и оружие

Явная взаимосвязь, проведенная между оружием и «мужественными» мужчинами, прослеживается везде: от голливудских фильмов, военных мемориалов и революционных постеров до магазинов игрушек.

Как сказано в статье, опубликованной в *Форуме разоружения*, недавние исследования распространения огнестрельного оружия показывают, как «огнестрельное оружие, с одной стороны, считается символом статуса мужчины, а с другой стороны, средством завоевания экономического и социального статуса. Публичная демонстрация своего оружия становится способом, которым мужчина демонстрирует свою мужественность и определяет свою роль в обществе».

Гендерная идеология отождествляет обладание оружием с мужественностью, а потому является движущей силой приобретения оружия. Когда эта жестокая милитаризованная форма проявления мужественности становится все более популярной и приемлемой, она может привести к эскалации насилия и опасности в отношении женщин и мужчин, не входящих в элиту.

Источник: Myrntinen, Henri, *Disarming Masculinities* // *Disarmament Forum*. – Vol. 4. – pp. 37–46.

В следующих разделах детально рассматривается, каким образом внедрение гендерного аспекта в процесс формирования сектора безопасности, поощрение участия женщин в его деятельности, уменьшение гендерных стереотипов в ходе реформирования сектора безопасности (РСБ) и надзора над ним могут способствовать укреплению безопасности.

Эффективное реагирование на потребности безопасности мужчин и женщин

Различные требования к безопасности мужчин и женщин определяются, в значительной степени, их гендерными стереотипами в выполнении той или иной социальной роли. При справедливом и демократическом секторе безопасности эти потребности будут иметь одинаковый приоритет. На данный момент не налажен эффективный механизм исследования угроз безопасности женщин, что отрицательно сказывается на женщинах, семьях, сообществах и обществе в целом.

Одной из самых больших проблем, связанных с вопросами гендера, является насилие, которое совершается по отношению к женщинам по всему миру. Они живут под ежедневной угрозой насилия: от домашнего насилия, различных видов преследования и домогательств до торговли людьми, изнасилования и убийств. Во всем мире каждая третья женщина становится жертвой подобного насилия, источником которого часто является кто-то из ее близкого окружения².

Высокие показатели насилия по отношению к женщинам также негативно сказываются на их семьях, так как дети часто становятся жертвами избиений или побочных травм. Травмы, в свою очередь, влекут за собой большие финансовые расходы, которые возлагаются на общество в целом: например, в США, где установлено, что каждый год 1,3 миллиона женщин подвергаются физическому насилию со стороны своих интимных партнеров, затраты на здоровье составляют 5,8 миллиардов долларов США

2 Ни минуты больше: прекращение насилия по отношению к женщинам. — Нью-Йорк: Unifem, 2003. — С.6.

ежегодно³. Так как сектор безопасности, в частности полиция и система правосудия, сосредоточен на предотвращении преступлений, связанных с насилием над личностью, и реагировании на них, именно он имеет возможность эффективно бороться с насилием по отношению к женщинам.

Блок 10.3. Развитие судебной системы Южной Азии: разрешение проблем насилия над женщинами

Женские организации по всему миру принимают меры, гарантирующие эффективное предотвращение, рассмотрение и наказание преступлений по отношению к женщинам, институтами сектора безопасности.

Сакши, неправительственная женская организация, базирующаяся в Индии, провела исследование по вопросам прав женщин в юридической системе и использовала полученные результаты для подготовки судей по вопросам гендерного равенства. Судьи посещают приюты, чтобы самостоятельно увидеть, какую физическую и эмоциональную боль испытывают потерпевшие, а также, чтобы поговорить с ними лично. Помимо этого тренеры применяют методы интерактивного диалога и работы с малыми группами для решения проблем, а также встречаются с представителями неправительственных организаций, чтобы предоставить судьям возможность лучше понять потребности женщин.

Сотрудничая с неправительственными организациями и судьями, Сакши развернула свои программы подготовки и в Бангладеше, Непале, Пакистане и Шри-Ланке. Они также начали работать с юридическими факультетами и институтами судебной подготовки.

Источник: Not a Minute More: Ending Violence Against Women. – New York: UNIFEM, 2003. – P.45

Мужчины также сталкиваются с угрозами своей безопасности на гендерной почве. Они составляют 77% жертв убийств⁴; являются жертвами принудительной вербовки, воинской повинности, насилия, связанного с бандитизмом, а также мишенями сексуальнодифференцированных массовых убийств. Мужчины гораздо чаще, чем женщины, совершают самоубийства (3:1). В Европе и юго-восточной Азии уровень самоубийств более чем в два раза превышает уровень убийств. Самые высокие показатели самоубийств в восточной Европе (41,5:10.000 в Беларуси и 51,6:10.000 в Литве)⁵.

Чтобы эффективно противостоять угрозам безопасности на гендерной почве, необходимо принимать во внимание вопросы, связанные с возрастом, классом, религиозными убеждениями, этнической принадлежностью, способностями и сексуальной ориентацией. Например, в США в 1999 году уровень убийств среди молодых афроамериканцев в возрасте от 15 до 24 лет более чем в 12 раз превышал подобный уровень среди их белых нелатиноамериканских сверстников⁶.

Институты безопасности и их персонал, занимающиеся гендерной проблематикой

Поведение, организационная культура и действия самих институтов и сотрудников сектора безопасности могут представлять собой угрозу безопасности мужчин и женщин – как персонала орга-

3 Vlachovi, Marie and Lea Biazon (eds), Women in an Insecure World: Violence against Women, Facts, Figures and Analysis. – Geneva: SRO Kundig, 2005. – P. 57 – 81.

4 Всемирная организация здравоохранения, Всемирный доклад по вопросам насилия и здравоохранения, В03, Женева 2002, доступен он-лайн http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/.

5 Там же. – С.187–188.

6 Там же. – С.11.

низаций данного сектора, так и гражданских лиц. Угроза безопасности может проистекать из различных источников (на работе и дома), иметь различный характер (от дискриминации и притеснений до сексуального насилия), правонарушителями могут быть сотрудники полиции и военные, пограничники и офицеры таможенной службы, служащие исправительных учреждений и судов, митроворцы и правительственные служащие. Так как существует явная связь между внутренней организационной культурой и поведением персонала в отношении друг друга и гражданских лиц, необходимо предпринять внутренние меры для предотвращения и работы с гендерной дискриминацией, жестоким отношением и насилием внутри организаций.

В США широко распространены притеснения на основе сексуальной ориентации среди военнослужащих, подавляющее большинство которых – мужчины. В опросе, проведенном Департаментом обороны США в 2000 году, приняли участие 71 570 военных, находящихся на действительной службе. По его результатам, 80% опрошенных слышали оскорбительные высказывания, унижительную брань или шутки о геях и лесбиянках, а 37% сообщили, что испытали на себе притеснения на основе нетрадиционной сексуальной ориентации или были свидетелями подобных событий⁷. Гражданские лица мужского пола могут сталкиваться с расовым профилированием, преступлениями на почве ненависти и жестокостью полиции со стороны сотрудников сектора безопасности.

Опасности на гендерной почве, которым подвергаются женщины, служащие в секторе безопасности, включают в себя дискриминацию, сексуальные домогательства и нападения. В 2006 году при опросе студентов в Цитадели, государственном военном институте США, 20% кадетов женского пола заявили, что стали жертвами изнасилования, а 68% – сексуальных домогательств⁸.

Блок 10.4. Угрозы безопасности женщин-заключенных

Заключенные, как мужчины, так и женщины, особенно уязвимы в отношении пыток и негуманного унижительного обращения, а также физического и сексуального насилия и эксплуатации.

Опасности, которым подвергаются женщины-заключенные:

- пытки, специфические для данного пола, включая издевательства во время беременности и родов, электрошок, подведенный к груди и гениталиям, изнасилование и другие формы насилия сексуального характера;
- санкционированные сексуальные домогательства, включая невынужденные прикосновения во время обыска, наблюдение за процессами одевания, принятия душа и использования туалета;
- недостаточная забота о матерях, гинекологические проблемы, трудности, связанные с уходом за детьми (многие женщины с малолетними детьми, вынуждены брать их с собой в тюрьму);
- проблемы и эмоциональные переживания, связанные с беременностью, материнством, абортными и выкидышами;
- травмы, полученные в результате изнасилования и других форм насилия, часто остаются без внимания.

В своем докладе на 7-ой сессии Совета по вопросам прав человека в январе 2008 года Специальный докладчик ООН по проблемам пыток обратил особое внимание на уязвимость женщин. Специальный

7 Дискриминация в униформе: политика «Не спрашивай, не говори» военных США. — Лондон: Наблюдение над соблюдением прав человека, 2003. Электронный ресурс: <http://www.hrw.org/reports/2003/usa0103/>.

8 От Цитадели до военного набора – сексуальные домогательства в армии никогда еще не были так распространены // Национальная организация женщин, 2006. Электронный ресурс: <http://www.now.org/press/09-06/09-01/html>.

докладчик подчеркнул, что в случаях насилия, специфического для женского пола, конечный пункт Конвенции против пыток, всегда выполняется, потому что подобное насилие является, по своей сути, дискриминирующим, а Конвенция включает вопросы дискриминации. Он предложил ввести дополнительный понятийный элемент – «бессилие», подчеркивающий, что содержание под арестом является классической ситуацией бессилия, которая также может возникнуть вне ситуации задержания или прямого государственного контроля. Ситуации фактического лишения свободы могут произойти при различных «частных» обстоятельствах.

Источники:

Quaker United Nations Office, Submission to the Study of the Secretary-General of the United Nations on Violence against Women: Violence against Women and Girls in Prison. – Geneva: QUNO, 2005.
Roy, Mallarika, Bare and Vulnerable Behind the Bars: Women in Need of Psychiatric Care in Indian Jails// Feminism & Psychology. – 2004. – Vol. 14(2).

Nowak, Manfred, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment: Doc. A/HRC/7/3 (2008). Электронный ресурс: <http://www2.ohchr.org/english/issues/torture/rapporteur>

Гражданские лица женского пола являются беззащитными перед дискриминацией, сексуальными домогательствами и насилием, домашним насилием, вынужденной проституцией и вынужденными браками, притеснениями со стороны служащих сектора безопасности. В Соединенных Штатах был зарегистрирован более высокий уровень домашнего насилия среди семей военных и полицейских⁹. Сообщалось о случаях изнасилования гражданских женщин военными и миротворцами во время и после вооруженных конфликтов в Боснии, Камбодже, Мозамбике, Косове и других местах¹⁰. Хотя иногда за подобное насилие несет ответственность отдельный член личного состава, во многих учреждениях сектора безопасности существует дискриминация и сексистская организационная культура, которая негативно влияет на продуктивность и эффективность работы этих организаций.

Учитывающая гендер политика безопасности увеличивает безопасность для всех

Принципы безопасности будут иметь более объективное и устойчивое действие при учете гендерных аспектов, потому что они выражают приверженность равенству полов на высших уровнях принятия решений, что, в свою очередь, является значимым для успешного продвижения гендерных инициатив. Необходима также политическая реформа, обуславливающая увеличение числа женщин, принимаемых на работу, сохранение ими рабочих мест и продвижение по службе. Принципы безопасности, учитывающие гендерные аспекты, должны обеспечить мужчинам и женщинам равным доступом к политике; равным вовлечением и представленностью в процессе разработки политических программ, внедрения и оценивания политики; равными выгодами, преимуществами и доходами, полученными в результате данной политики¹¹.

Одним из инструментов, с помощью которых можно обеспечить интеграцию гендерных аспектов в общую систему, является оценка гендерного влияния. В Соединенном Королевстве Национальная

9 Национальный Центр по проблемам женщин и полиции. Данные о насилии в семьях полицейских, <http://www.womenandpolicing.org/violenceFS.asp>.

10 Fetherston, Anne Betts, UN Peacekeepers and Cultures of Violence // Cultural Survival Quarterly. – 1995. – Vol. 19 (1).

11 Гендерный анализ: Оценка результатов его применения. – Оттава: Агентство по статусу женщин Канады, 2003. Электронный ресурс: http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/gbaperformance/gbaperformance_e.pdf.

комиссия по проблемам женщин совместно с полицией Темз Веллей, Тодд Консалтинг и Университетом Суррей провела оценку гендерного влияния в полиции Темз Велли. Оценивание было сфокусировано на том, как полиция общается с так называемыми «труднодоступными женщинами», и включало ряд фокусных групп, состоящих из женщин разных культур, религий, этнического происхождения и возраста; а также консультации с офицерами полиции и исследования. Был опубликован отчет, включающий рекомендации относительно общей стратегии, возможные решения и примеры положительного развития¹².

Блок 10.5. Реформа оборонной системы в Южной Африке: институциональные механизмы создания гендерного равенства

В качестве составляющей части длительного процесса преобразований после периода апартеида ОГО, в частности женские организации, приложили все свои усилия для обеспечения равноправного участия женщин и включения гендерных аспектов в деятельность новых правительственных структур. Принятие «Белой книги по вопросам обороны Южноафриканской Республики» и совместный процесс анализа обороны надежно интегрировали гендерные вопросы в политику безопасности Южной Африки. «Белая книга» как основополагающие рассматривает антисексистское отношение и действия, направленные на устранение дискриминации, включая право женщин занимать любой ранг или должность. В результате проведенного анализа была отмечена необходимость мер по предотвращению сексуальных домогательств и формированию сообщества, в котором уважают женщин.

Были приняты особые инициативы для продвижения гендерных аспектов в политике безопасности и увеличения числа женщин в военно-политической сфере, а именно:

- для демонстрации верности принципам гендерного равенства на высшие должности Министерства обороны и Секретариата обороны необходимо назначать женщин, создавая таким образом ролевую модель;
- сотрудникам Министерства обороны всех уровней необходимо пройти подготовку по гендерным вопросам;
- военнослужащим – мужчинам и женщинам – необходимо пройти совместную подготовку, которая бы продемонстрировала одинаковое к ним обращение и отсутствие сексизма;
- необходимо изменить нормы кадровой политики, которые напрямую касаются женщин, например, правила декретного отпуска и равных льгот для лиц, материально зависящих от мужчин и женщин, находящихся на военной службе;
- при Управлении по вопросам равных возможностей создать пункт, занимающийся гендерными аспектами;
- учредить специальный форум для внедрения гендерных стандартов на низших уровнях Департамента обороны;
- создать горячую телефонную линию для сообщения о случаях сексуального домогательства и насилия по отношению к женщинам в силовых структурах;
- заместителю Министра обороны ежегодно проводить встречу организации «Женщины за столом переговоров», собрание женщин, представляющих вооруженные силы и гражданские организации, где бы обсуждались вопросы прав человека и безопасности.

Источник: Anderlini, Sanam Naraghi and Camille Pampell Conaway, *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women*. – Washington DC: Commission, Women Waging Peace Policy, 2004

¹² Женщины и Отдел по вопросам равенства/ Департамент торговли и промышленности Соединенного Королевства// Оценка гендерного влияния, 2002. – С. 12–13.

Участие женщин в деятельности институтов безопасности как основа равенства и безопасности

Для создания демократического и инклюзивного сектора безопасности важно, чтобы в его институтах были представлены члены сообщества, которому они служат. Так как мужское население чрезмерно представлено в институтах сектора безопасности, необходимы целенаправленные инициативы для увеличения участия женщин. Женщины не только имеют право на полное и равноправное участие в институтах сектора безопасности и процессе реформирования, как это указано в различных международных мандатах (см. Блок 10.6), но к тому же их участие положительным образом сказывается на функционировании сектора безопасности.

Блок 10.6. Международные мандаты по гендерным вопросам

Международные документы и законы, по гендерным вопросам, являются ключевыми инструментами для лоббирования и активной общественной поддержки:

Резолюция Совета безопасности ООН 1325 «Женщины. Мир и безопасность» (2000) поддерживает равноправное участие и полную вовлеченность женщин во все мероприятия по сохранению мира и поддержанию безопасности, а также интеграцию гендерных аспектов в миротворческую деятельность, мирные переговоры и восстановление в постконфликтный период.

Виндхукская Декларация и План действий Намибии (2000) требуют интеграции гендерного подхода в военно-политическую сферу и полного участия женщин во всех аспектах мирных процессов и миротворчества.

Пекинская декларация и программа действий по положению женщин (1995) направлены на достижение гендерного баланса в органах международной судебной системы; а также на подготовку судей, прокуроров и других служащих в вопросах гендера; уменьшение чрезмерных военных расходов и контроль над распространением вооружения; подготовку миротворческих сил с учетом гендерных аспектов.

Декларация о ликвидации насилия по отношению к женщинам (1993) требует разработки уголовных санкций в местном законодательстве для реагирования на случаи насилия в отношении женщин; принятия мер по обеспечению подготовки по гендерным вопросам сотрудников правоохранительных органов и должностных лиц; принятия соответствующих мер для искоренения предрассудков и гендерных стереотипов.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, включая Факультативный протокол (1979) провозглашает необходимость участия женщин в формулировании и воплощении правительственной политики; предоставления возможности женщинам занимать правительственные посты на всех уровнях; устранение каких-либо действий по дискриминации женщин органами власти и другими учреждениями; аннулирования всех национальных уголовных норм, дискриминирующих женщин; а также юридической защиты прав женщин.

Более подробную информацию о гендерных мандатах в сфере реформирования сектора безопасности возможно найти в международных и региональных законах и документах ДКВС, ПРООН, ООН, ОБСЕ, затрагивающих гендерную проблематику и вопросы реформирования сектора безопасности.

Источник: Вопросы гендера и реформы сектора безопасности: международные договоренности // Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин. Электронный ресурс: <http://www.un-instraw.org/en/index.php?option=content&task=blogcategory&id>

Численное увеличение женского персонала в учреждениях сектора безопасности способствует созданию более инклюзивного, демократического и действенного сектора безопасности. В 2003 году Национальный центр по вопросам женщин и полиции в Соединенных Штатах провел обширный анализ существующих исследований по теме «Гендер и полиция»¹³.

- Были сделаны следующие выводы:
- офицеры-женщины так же компетентны, как и их коллеги-мужчины;
- менее вероятно, что офицеры-женщины будут чрезмерно использовать силовые методы;
- офицеры-женщины в полицейской деятельности более ориентированы на благополучие общества.

С одной стороны, увеличение числа женщин в рядах офицеров будет способствовать лучшему реагированию правоохранительных органов на случаи насилия над женщинами; с другой – уменьшит проблему гендерной дискриминации и сексуальных домогательств в самих правоохранительных органах.

Например, при исследовании 2002 года семи самых крупных отделений полиции США заявления об использовании чрезмерной силы на офицеров-женщин составили лишь 2% (всего женщины составляют 12,7% приведенных к присяге сотрудников). Таким образом, вероятность поступления жалоб на регулярное превышение силы сотрудниками-мужчинами выше в восемь раз, чем поступление тех же жалоб в адрес сотрудниц-женщин. Более того, женщины-сотрудницы получили более благосклонные оценки, и члены сообщества чаще предпочитали иметь дело именно с ними¹⁴.

Блок 10.7. Мужчины в полиции¹⁵

страна	мужчины (%)
Турция	96,6
США	90
Малазия	89,9
Швеция	66

Блок 10.8. Женщины в армии 2006¹⁶

страна	женщины (%)
Латвия	18,2
США	10,5
Турция	3,1
Польша	0,5

На сегодняшний день количество мужчин в полиции, армии, пограничных войсках, судебных, правительственных и других институтах сектора безопасности и надзора достаточно велико.

Это также справедливо и для других учреждений сектора безопасности. В миротворческих операциях ООН женщины составляют менее 2% военнослужащих и менее 5% полицейских¹⁷. Женщины составляют гораздо больший (хотя, все еще низкий) процент в парламенте – около 16,9% по состо-

13 Предоставление работы большему количеству женщин: преимущества для правоохранительных органов / Национальный Центр по вопросам женщин и полиции, 2003/ Электронный ресурс: <http://www.womenandpolicing.org/pdf/NewAdvantagesReport.pdf>.

14 Там же. – С. 4–7.

15 Департамент миротворческих операций ООН, Пакет документов по гендерным вопросам для миротворческих операций. – Нью-Йорк: ООН, 2004. – С. 146.

16 НАТО, Процент женщин, служащих в армии, 2006 http://www.nato.int/issues/women_nato/perc_fem_soldiers-2006.jpg.

17 Гуехенно, Жан-Мари, Отчет Совету Безопасности о выполнении Резолюции 1325 (2000) «Женщины, мир и безопасность». – Нью-Йорк: Секретариат ООН, 2006. Электронный ресурс: <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbpu/library/JMGSCR1325oct06.pdf>.

янию на октябрь 2006¹⁸. Женщин редко назначают министрами обороны или юстиции. В 2005 году было только 12 (6,6%) женщин-министров обороны и министров по делам ветеранов, и 29 (15,8%) женщин-министров юстиции¹⁹.

Женщинам-сотрудницам полиции в большинстве случаев поручают заниматься «женскими вопросами», такими как домашнее насилие и обыск женщин-заключенных. В других случаях, статус женщин-полицейских либо еще ниже, либо им поручают выполнять стандартные женские обязанности, например, секретаря. Скажем, в Сьерре Леоне, несмотря на набор женщин и подготовку по вопросам гендера для низших ра ОГОв, «иногда от женщин-полицейских не ожидают почти ничего, кроме приготовления обедов для мужчин-полицейских»²⁰. Подобное положение дел подчеркивает необходимость не только принимать на работу женщин, но и продвигать их до должностей с полномочиями принятия решений.

Женское гражданское население и женские организации

Женщины как отдельные граждане, женские организации и организации, занимающиеся гендерной проблематикой, играют важную роль в формировании безопасности на уровне обычного населения, а также национальном, региональном и международном уровнях. Что касается сферы микроразоружения, женщины достигли больших успехов в сборе оружия и подъеме сознательности. В Грамше (Албания) женщины сыграли ключевую роль в программе ПРООН *Оружие в обмен на Развитие*. Около 6000 единиц оружия и 137 тонн амуниции были сданы в обмен на проекты развития общин и общественных работ, общей стоимостью в 1 миллион долларов США²¹.

Женские ОГО по всему миру служат мостом между женщинами и мужчинами, с их потребностями в безопасности, и творцами политики – на национальном и международном уровнях. У подобных ОГО часто существует сеть рядовых членов, которая позволяет им определять ключевые потребности безопасности на уровне сообщества. Например, консультации с женщинами и женскими организациями могут дать ранее неиспользуемую информацию, что, в свою очередь, приведет к более точному и раннему предупреждению конфликтных ситуаций. Женские организации находятся на передовой документирования дискриминации и насилия против женщин. Подобная эскалация может являться прямым предшественником жестоких конфликтов, так, например, в Косово пик случаев изнасилования как формы взаимного запугивания, был зафиксирован уже в 1989 году²².

Женские ОГО также принимают активное участие в совершенствовании системы безопасности для мужчин. Например, кампания против воинской повинности в Южной Африке в 1980-х, которую вели женщины и поддерживали женские организации, призвала, в особенности матерей, «пред-

18 Межпарламентский Союз, Женщины в Национальных парламентах, 2006. Электронный ресурс: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

19 Женщины в политике: 2005. – Женева: Межпарламентский Союз, ПР ООН, 2005. Электронный ресурс: http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap05_en.pdf.

20 Naraghi, Sanam and Camille Pampell Conaway, Security Sector Reform // Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action. – London: International Alert, 2004. – P.35.

21 Там же. – С. 37.

22 Schmeidl, Susan and Eugene Piza-Lopez, Gender and Conflict Early Warning: A Framework for Action. – London: International Alert, 2002. – P.13.

принять соответствующие меры и требовать от правительства «дать шанс их сыновьям»²³. Женские организации, такие как «Новый профиль» (New Profile) и «Женщины в Черном» (Women in Black) в Израиле, а также Союз комитетов солдатских матерей России, активно выступают за защиту прав призывников, включая прекращение дискриминации и притеснений, а также отмену обязательной воинской повинности.

Женские организации не только могут играть важную роль в разрешении проблем безопасности, но и быть ключевыми партнерами в совместной работе по надзору над сектором безопасности. Это подразумевает вовлечение женских организаций в реализацию как официальных, так и неофициальных механизмов общественного надзора.

Что могут сделать общественные гражданские организации?

Процессы реформирования сектора безопасности и инициативы по надзору над сектором безопасности представляют собой прекрасную возможность для актуализации, поддержки и мониторинга гендерных аспектов работы сектора безопасности²⁴.

Изучать и документировать гендерные проблемы

На сегодняшний день вопросы, связанные с понятиями гендера и надзора над сектором безопасности мало исследованы. Общественные гражданские организации могут взять на себя инициативу по обобщению опыта предыдущих реформ сектора безопасности или по проведению глубокого исследования конкретных проблем, связанных с понятиями гендер и безопасность. Помимо прочего, ОГО могут сыграть ключевую роль в надзоре над сектором безопасности, документируя случаи нарушений прав человека сотрудниками безопасности, а также случаи насилия против женщин и девушек. Подобная информация и статистика являются основополагающими для лоббирования политики реформирования.

Дополнительными видами исследования и документирования могут служить:

- сбор статистических данных о количестве женщин, работающих в институтах сектора безопасности; эти данные учитывают вид и уровень занимаемой должности;
- гендерный анализ и оценка деятельности институтов сектора безопасности (см. Блоки 10.10 и 10.11);
- гендерный анализ бюджета, позволяющий определить, насколько адекватное финансирование выделено на решение гендерных вопросов.

²³ Anderlini, Sanam Naraghi and Camille Pampell Conaway, *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women*. — Washington DC: Women Waging Peace Policy Commission, 2004. — P.8.

²⁴ Более подробную информацию по вопросам гендерного подхода к реформированию сектора безопасности, включая роль общественных гражданских организаций в надзоре над сектором безопасности, вы можете найти в документах DCAF, ПРООН, ООН, ОБСЕ. Руководство по вопросам гендера и реформы сектора безопасности. — Женева: DCAF. Электронный ресурс: <http://www.dcaf.ch/gssrtoolkit>.

Блок 10.9. Рекомендации по внедрению гендерного подхода в исследования

- всегда структурируйте данные по полу, возрасту, этнической принадлежности и другим соответствующим признакам;
- принимайте во внимание различия между потребностями в безопасности мужчин и женщин, мальчиков и девочек;
- привлекайте к исследованиям всех значимых социально-политических и общественных субъектов, а также формируйте состав целевых и исследуемых групп как можно разнообразнее. Обратите внимание на привлечение женщин и девочек к этой деятельности;
- разработайте процесс исследования так, чтобы привлечь к работе людей. Проводите исследование вместе с людьми, а не исследование людей.
- рассмотрите «нетрадиционные» качественные методы исследования: истории жизни, личные истории;
- разработайте социально эффективную методику исследования, нацеленную на изменение норм и программ в сторону улучшения безопасности женщин и девочек.

См. более детальную информацию в Инструкции по проведению гендерных исследований, ПРООН.
Электронный ресурс: <http://www.un-instraw.org/en/index/php?option=content&task>

Учитывайте гендер в вашей организации

ОГО, имеющие и не имеющие опыт работы с гендерными вопросами, могут начать с анализа собственной организации и сделать ее восприимчивой к проблемам, связанным с гендером. Начальным шагом может стать аудит организационной структуры с гендерных позиций. Это подразумевает пересмотр внутренних правил, текущих программ и качества персонала, позволяющий убедиться в том, что:

- мужчины и женщины в равной мере представлены на всех уровнях организации;
- прием на работу, сохранение в должности и продвижение по служебной лестнице женщин – принцип кадровой политики;
- нормы и механизмы для реагирования на сексуальные домогательства, дискриминацию и насилие, а также их предотвращение определены;
- существуют технические возможности работы с гендерными вопросами;
- проведена базовая подготовка всего штата по гендерным вопросам;
- гендерные аспекты учтены при определении принципов, программ и инициатив организации;
- гендерные инициативы получили или получат соответствующее финансирование.

Блок 10.10. Справочники по вопросам проведения гендерного аудита и оценивания

Ниже приведены справочники, которые предлагают стратегии и пошаговые инструкции для самооценивания институтов сектора безопасности и гендерного самоаудита:

- *Руководство по самостоятельному проведению организацией гендерной оценки* – справочник по вопросам общего гендерного аудита, направленного на улучшение работы организации в сфере гендерного равенства и наделения полномочиями женщин (на английском, французском, испанском и португальском). Электронный ресурс: <http://www.snvworld.org/cds/rgGsa/>.
- *Введение в методологию гендерного аудита: разработка и применение в Департаменте международного развития (DFID) Малави*; автор – Каролина Мозер. В этой работе рассматривается методология гендерного аудита, включены примеры вопросников, приведены методики некоторых специальных мероприятий. Электронный ресурс: http://www.odi.org.uk/PPPG/publications/papers_reports/ODI_Moser_gender_audit_methodology.pdf.
- *Гендерный аудит: руководство по составлению вопросников и диск-справочник для проведения гендерного аудита* предлагает аналитическую схему, а также готовые шаблоны и вопросники для проведения самооценивания организации и планирования мероприятий. Электронный ресурс: <http://www.interaction.org/pub/index.html#Gener>.

Отстаивайте генденезависимую политику безопасности

Общественные гражданские организации могут занимать ключевое положение, контролируя формирование и соблюдение норм безопасности и лоббируя включение гендерных вопросов в проблематику институтов сектора безопасности.

Общественные гражданские организации могут поддерживать или проводить оценку гендерного подхода в сфере безопасности и его влияния на жизнедеятельность женщин, мужчин, мальчиков и девочек (см. Блок 10.11). Оценка может быть проведена на основе существующих или предлагаемых норм, а также на основе данных самих институтов сектора безопасности. Процесс оценки более эффективен на ранних стадиях нормотворчества, когда еще возможно внести коррективы.

Другим подходом служит продвижение гендерных реформ в процессе пересмотра политики или проведения консультаций. На Фиджи была организована встреча Правительственного комитета по пересмотру национальной безопасности и обороны с женскими ОГО в 2003 году. Обсуждались следующие моменты:

- механизмы пересмотра с гендерных позиций норм безопасности;
- консультативная деятельность;
- проблемы, представляющие угрозу безопасности;
- механизмы интеграции в оборонные программы международных стандартов и норм (включая международные договоренности по гендерным аспектам).

Блок 10.11. Оценка гендерного влияния политики безопасности²⁵

Этапы	Вопросы
Этап 1. Определить проблемы и цели	<ul style="list-style-type: none"> • На что направлена политика, и кому она выгодна? • Отвечает ли политика различным нуждам безопасности мужчин, женщин, мальчиков и девочек? • Рассматриваются ли проблемы насилия, связанные с гендером, такие как домашнее насилие и торговля людьми? Включены ли меры предотвращения гендерного насилия? • Отдается приоритет национальной или личной безопасности? • Соответствует ли политика международным, региональным и национальным мандатам по гендерным вопросам? • Направлена ли политика на преодоление гендерного неравенства или ликвидацию гендерных барьеров? Если так, должна ли быть поставлена цель достижения гендерного равенства? • Создана ли терминология, учитывающая и конкретизирующая гендерные аспекты политики безопасности? • Каковы подходы к проблеме гендерного равенства различных субъектов – мужчин, женщин, женских ОГО и организаций по вопросам гендерного равенства, Министерства по делам женщин?
Этап 2. Собрать данные	<ul style="list-style-type: none"> • Каким образом будут проведены консультации с заинтересованными сторонами и различными группами мужчин и женщин? • На самом ли деле представительские организации отражают мнение мужчин и женщин, для которых разрабатывается данная политика? Если нет, какова стратегия работы с ними? • Каков гендерный состав людей, на которых влияет политика? Каким образом можно собрать информацию и статистические данные о поле, этнической принадлежности, инвалидности, возрасте, религиозных убеждениях и сексуальной ориентации? • Какая еще информация, помимо детализации по полу, необходима для понимания вопроса? • В чем состоит риск ранних консультаций? Каким образом будут рассматриваться ожидания и противоречащие друг другу интересы?
Этап 3. Разработать варианты	<ul style="list-style-type: none"> • Насколько положительно или отрицательно рекомендации воздействуют на женщин и мужчин? • Поддерживают или ставят под сомнение рекомендации или какие-либо их варианты традиционное или стереотипное восприятие мужчин и женщин? • Какой из вариантов разработанных рекомендаций действительно предоставляет мужчинам и женщинам возможность выбора для максимальной самореализации в обществе? • Существует ли возможность баланса, в случае предпочтения интересов одной группы в ущерб интересам другой? Какие могут быть приняты меры по устранению дисбаланса или созданию более гендерно сбалансированной политики?
Этап 4. Обмениваться информацией	<ul style="list-style-type: none"> • Какую информацию нужно передавать? • Каким образом сообщения будут достигать различных групп мужчин и женщин? • Необходимы ли разные подходы? • Отражает ли политика правительственную поддержку равенства, и существуют ли особые установки в вопросах равенства полов? • Были ли использованы язык, учитывающий гендерные стереотипы, символы и примеры в материалах по исследованию политики? • Каким образом вы будете общаться с мужчинами и женщинами, говорящими на других языках, или неграмотными?

²⁵ Адаптировано: Женщины и Отдел по вопросам равенства, Департамент торговли и промышленности Соединенного Королевства. Национальный Комитет поддержки женщин во Вьетнаме, Руководство по внедрению гендерного аспекта в формулировании и внедрении национальной политики: на пути к гендерному равенству во Вьетнаме с помощью учета гендерных вопросов в национальной политике и планировании. Ханой, 2004. – С. 47–48. Электронный ресурс: <http://vietnam.unfpa.org/documents/GenderMainstreamingGuidelinesInNationalPolicyFormulationAndImplementation.pdf>.

Этапы	Вопросы
Этап 5. Воплотить в жизнь	<ul style="list-style-type: none"> • Одинаково ли сказывается политическая деятельность или служба в секторе безопасности на мужчинах и женщинах? Обусловлены ли эти различия этнической принадлежностью, инвалидностью, возрастом, религиозными убеждениями и сексуальной ориентацией? Каковы механизмы привлечения к сотрудничеству слоев населения, мнение которых обычно не учитывалось? • Возможно ли совместное предоставление услуг – например, могут ли другие правительственные департаменты или местные, национальные и международные организации предоставить совместную помощь мужчинам и женщинам, которые в ней нуждаются? • Представляют ли всю разнородность сообщества, которому служат, те, кто воплощают в жизнь политику / предоставляют услуги? • Были ли выделены специальные и достаточные ресурсы (финансовые и человеческие) для достижения гендерного равенства? • Учитывают ли гендерные аспекты и осознают ли специфичность гендерных вопросов те, кто осуществляют политику?
Этап 6. Контролировать	<ul style="list-style-type: none"> • Принимают ли участие в процессе контроля в равной мере мужчины и женщины? • Являются ли критериями контроля такие составляющие, как гендерное равенство и удовлетворение потребительского спроса? Отражают ли эти критерии результативность политики в сфере удовлетворения интересов мужчин и женщин? • Каким образом внешние организации, представляющие интересы различных групп общества, могут помочь отслеживать результаты проводимой политики? • Существуют ли меры по инициированию расследования или изменению политики в случае, если она не приводит к достижению цели равенства, обозначенной в начале проекта, или не обеспечивает равенства возможностей для мужчин и женщин?
Этап 7. Оценить	<ul style="list-style-type: none"> • Поддерживает и обеспечивает ли политика равенство возможностей для мужчин и женщин? Достигнуты ли поставленные цели по соблюдению интересов мужчин и женщин? • Были ли удовлетворены интересы одной группы в большей степени, чем другой? Если да, каким образом будет восстановлен баланс? Равномерно ли были распределены затраты? • Каково было общее влияние на положение и качество жизни мужчин и женщин? • Были ли привлечены в равной степени мужчины и женщины к процессу оценивания и контроля? Учитывались ли их мнения в равной мере? • Есть ли необходимость в сборе дополнительных данных? Необходимо ли корректировать цели и показатели в свете полученного опыта? • Каковы выводы, позволяющие усовершенствовать политику в будущем, кого нужно информировать, и как информация должна быть представлена?

В результате, женские организации предоставили на рассмотрение НКПОБ рекомендации, которые включали в себя учреждение постоянной должности Министра по делам женщин в Совете национальной безопасности, а также представление женщин в провинциальных и районных комитетах безопасности²⁶.

Блок 10.12. Поддержка гендерно ориентированных законов: Босния и Герцеговина

Принятие закона о гендерном равенстве в Боснии и Герцеговине в 2003 году стало прямым результатом общественной деятельности женских организаций.

²⁶ Naraghi, Sanam, Camille Pampell Conaway. Security Sector Reform' in Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action. — London International Alert, 2004. — P.37.

Закон определяет равные права женщин и мужчин в частной и общественной сферах, запрещает гендерную дискриминацию и определяет уголовную ответственность за насилие, основанное на половом признаке. Этот закон считается образцом гендерного закона во всем мире.

Разработка закона в целом была местной инициативой, хотя получила финансовую поддержку от финского правительства. В работе над законом принял участие заместитель Министра по вопросам защиты прав человека и беженцев, а также два гендерных центра.

Источник: Kvinna till Kvinna, *To Make Room for Changes – Peace Strategies from Women Organisations in Bosnia and Herzegovina*. – Stockholm Kvinna till Kvinna, 2006. – P.39.

ОГО могут также:

- поддерживать создание и воплощение в жизнь гендерно ориентированных норм и законов по вопросам дискриминации и насилия по половому признаку (см. Блок 10.12);
- создать коалицию ОГО, занимающихся проблемами гендера и безопасности (см. Блок 10.13), и совместными усилиями воздействовать на лиц, определяющих политику;
- путем сотрудничества со средствами массовой информации формировать общественное понимание специфичности влияния политики безопасности на женщин и девочек;
- организовывать публичные встречи с участием творцов политики и представителей женских организаций с целью обсуждения норм безопасности и приоритетов безопасности женщин;
- сотрудничать с министрами, занимающимися гендерными вопросами. Проводить подготовку в сфере безопасности и организовывать совместные кампании;
- объединить женщин-парламентариев вне зависимости от партийной принадлежности, подготовить их в вопросах надзора над сектором безопасности, интеграции гендерного аспекта в политику безопасности;
- проводить семинары и брифинги на темы гендера и политики безопасности для членов ключевых комитетов безопасности и обороны, включая мужчин и женщин;
- готовить подборку материалов, обосновывающих значимость гендерного аспекта в сфере политики безопасности, для лиц, определяющих политику;
- следить за выполнением международных, региональных и национальных законов и мандатов о защите прав женщин и гендерном равенстве.

Блок 10.13. Коалиции ОГО по вопросам гендера, мира и безопасности

Чтобы эффективно следить за выполнением норм гендерной политики и политики безопасности и продвигать их, ОГО во всем мире объединили свои усилия для создания сетей, рабочих групп и зонтичных организаций.

Например, неправительственная организация *Рабочая Группа по делам женщин, мира и безопасности* является коалицией одиннадцати международных и региональных неправительственных организаций, которая активно выступала за принятие Резолюции 1325 Совета безопасности ООН, а в настоящий момент сосредоточена на ее выполнении.

Национальные коалиции по делам женщин, мира и безопасности существуют в Канаде, Норвегии, Швеции и Соединенном Королевстве. В Канаде Комитет по делам женщин, мира и безопасности включает парламентариев, представителей канадского правительства и гражданского общества.

Источник: Valasek, Kristin, *Securing Equality, Engendering Peace: a guide to policy and planning on women, peace and security (UN SCR 1325)*. – Santo Domingo: UN INSTRAW, 2006. – P.3.

Внедряйте гендерные тренинги

Одной из основ гендерного равенства является развитие институциональной и личностной способности действовать с учетом гендерного аспекта. По всему миру женские организации и другие ОГО предоставляют курс обучения по гендерным вопросам членам сектора безопасности и соответствующих контролирующих структур (исполнительных, парламентских, независимых органов, таких как омбудсмены, наблюдательные институты, включая СМИ).

С 2003 года в Непале около двухсот высокопоставленных военных прошли подготовку, организованную одной из женских организаций, по вопросам международного законодательства по правам человека и конвенций, касающихся прав женщин и детей. Была разработана интерактивная программа, привлекающая внимание высшего военного состава и граждан к последствиям притеснений и насилия со стороны военных, а также поддерживающая защиту гражданских лиц²⁷.

Международный Центр развития миграционной политики, европейская межправительственная организация, разработал учебное пособие и план противодействия торговле людьми для полиции, пограничников и офицеров таможи Европейского Союза. Одной из целей данного проекта является улучшение сотрудничества между полицией, пограничной службой и неправительственными организациями, как на национальном, так и на региональном уровнях. В рассматриваемой инициативе использован метод, который был успешно применен в южно-восточной Европе²⁸.

Блок 10.14. Инструментарий по гендерному тренингу

Инструментарий по вопросам гендера и реформы сектора безопасности включает в себя специальный документ об общественном надзоре над сектором безопасности и гендерным аспектам; предлагает подробную информацию для деятельности ОГО. Интересно также издание *Обучение гендерным вопросам сотрудников сектора безопасности*, содержащее практические советы по планированию, подготовке, применению и оцениванию гендерного обучения. Электронный ресурс: <http://www.dcaf.ch/gsstoolkit>

Руководство по работе с мужчинами и мальчиками по предотвращению насилия по гендерному признаку содержит материалы для чтения, конкретные примеры, раздаточный материал и упражнения. Электронный ресурс: <http://www.endabuse.org>.

Руководство по борьбе с торговлей людьми содержит информацию в сфере международного законодательства, ряд методик аудита, мониторинга и оценки социально-политических и гендерных факторов политики безопасности; материалы по вопросам защиты и обучения населения. Электронный ресурс: http://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Oct06.pdf.

Пакет документов по гендерным вопросам для миротворческих операций содержит сведения общего характера, предлагает практические рекомендации и идентифицирует значимые гендерные проблемы. Электронный ресурс: <http://www.pbpu.unlb.org/pbpu/genderpack.aspx>.

27 Naraghi, Sanam, Camille Pampell Conaway. Security Sector Reform' in Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action. – London: International Alert, 2004. – P. 36.

28 Подготовка по вопросам торговли людьми для полиции, пограничников и офицеров таможи стран-членов Европейского Союза, а также присоединившихся и стран-кандидатов. Разработка Европейского плана обучения»: Заключительный отчет конференции / Международный центр развития миграционной политики, 2006. Электронный ресурс: http://www.icmpd.org/fileadmin/IIMS-documents/ICMPD/AGIS_POL/Seminar_Report_1st_seminar.pdf.

Дополнительно к проведению курса обучения для сотрудников сектора безопасности ОГО могут предложить сектору безопасности разработанные стратегии, руководства и механизмы для развития гендерных возможностей, такие как:

- разработка стандартного учебного плана;
- лоббирование принципов всесторонней подготовки по гендерным вопросам;
- лоббирование и участие в создании руководств, пособий, справочников, практических ресурсов для сотрудников сектора безопасности;
- лоббирование должности или отдела для координации, проведения и мониторинга работы с гендерными проблемами.

Блок 10.15. Рекомендации по организации гендерного обучения:

- сотрудничать с женскими организациями, имеющими опыт подобной подготовки;
- рассмотреть возможность использования тренера-мужчины, если большую часть участников курса составляют мужчины. Желательно, чтобы этот тренер занимал высокий пост или пользовался уважением среди участников;
- учитывать специфику культурного и классового происхождения участников тренинга;
- персонифицировать, например, показывать фильмы, зачитывать свидетельства пострадавших, устраивать встречи с приглашенными гостями;
- подходить практично. Обратит внимание на интеграцию гендерных аспектов в ежедневную работу. Ролевые игры. Практические упражнения в малых группах;
- обучать мужчин и женщин. Обучать всех. Особенно высший менеджмент;
- контролировать и оценивать обучение. Изменять учебный план в зависимости от результатов.

Проводите тренинги по надзору над сектором безопасности

Зачастую женщины и женские организации являются экспертами в вопросах безопасности и имеют неоценимые знания и опыт того, как усилить безопасность на уровне сообщества. Однако они не всегда хорошо разбираются в языке политики безопасности или сущности структур, принимающих решения. Чтобы дать возможность женщинам эффективно участвовать в реформировании сектора безопасности и надзоре, можно провести целевую подготовку женщин по вопросам надзора над сектором безопасности.

Потенциальными участниками подготовки могут стать:

- женщины-парламентарии;
- женщины-сотрудницы министерств юстиции, обороны и безопасности;
- сотрудники женских организаций;
- женщины-лидеры гражданского общества.

Хотя каждая программа подготовки подгоняется под конкретных участников, она может включать такие разделы, как введение в терминологию надзора над сектором безопасности и общую теорию; принципы сектора безопасности; международные договоренности по вопросам гендера и безопасности; институты сектора безопасности и процесс принятия решений; гендерные аспекты,

проблемы реформы и надзора над сектором безопасности; эффективные навыки лоббирования; методики оценивания гендерного влияния; навыки анализа бюджета (более детальная информация в главе 8).

Блок 10.16. Подготовка женских организаций по вопросам мира и безопасности

В 2004 году две общественные гражданские организации, работающие на международном уровне – «Международная тревога» и «Инициатива необходимой безопасности» – совместными усилиями создали руководство под названием «Необходимая безопасность, устойчивый мир: руководство по пропаганде и акциям». По заявлению «Международной тревоги», материалы руководства предназначены для мирных активистов, правозащитников и специалистов в постконфликтных странах и странах, переживающих конфликт, а также для высокопоставленных лиц, служащих основным многопрофильных учреждений, представителей стран-доноров и международных неправительственных организаций.

Руководство содержит теоретические положения по предотвращению конфликтов, их разрешению и последующему восстановлению; рассматривает вопросы безопасности (включая реформу сектора безопасности), правосудия, власти и гражданского общества; защиты уязвимых групп. Каждый раздел содержит введение в тему, обоснование участия женщин в акциях по поддержанию безопасности, примеры и рекомендации женщинам-миротворцам. Это руководство послужило теоретической базой для проведения трени ОГОв в Афганистане, Колумбии, Непале и Южном Судане.

Источник: Инклюзивная безопасность, устойчивый мир: руководство по пропаганде и акциям. – Лондон: Международная тревога; Женщины за безопасность, 2004.
Электронный ресурс: http://www.international-alert.org/our_work/themes/gender_training.php

Повышайте осведомленность по гендерным вопросам и проблемам безопасности

Так как зачастую в обсуждениях вопросов безопасности не затрагиваются проблемы женщин и гендера, ОГО могут взять на себя инициативу по стимулированию осознанной интеграции этих аспектов.

31-ого октября, в день годовщины принятия P1325 СБ ООН, во всем мире проходят мероприятия, направленные на актуализацию и осознанное восприятие проблем, связанных с гендером, миром и безопасностью. Например, в 2006 году на Фиджи была проведена «вахта мира», а также открытое заседание Совета безопасности ООН в Нью-Йорке, конференция по делам женщин, мира и безопасности в Сан-Диего (Калифорния), круглый стол по вопросам женщин в миротворческих миссиях ООН в Нью-Йорке, кампания 1325 в Бурунди, Либерии, Филиппинах, Уганде²⁹.

Какие действия возможно предпринять еще:

- с помощью средств информации формировать общественное сознание;
- проводить подготовку журналистов по вопросам гендера и безопасности;
- организовывать семинары на темы гендера, реформирования сектора безопасности и надзора над ним, привлекая творцов политики, ученых и представителей гражданского общества;

²⁹ Женщины за мир, октябрь, 2006: Женщины, мир и мероприятия в сфере безопасности. Электронный ресурс: <http://peacewomen.org/un/6thAnniversary/Oct06calrnder.html>.

- проводить круглые столы, семинары или муниципальные собрания, привлекая к участию гражданских лиц и сотрудников сектора безопасности для обсуждения проблем гендера и безопасности, что имеет конечной целью формирование доверительных отношений;
- инициировать кампании, связанные с вопросами гендера и безопасности;
- спонсировать и распределять исследования гендерных вопросов и надзора над сектором безопасности.

Блок 10.17. 16 дней протеста против насилия по гендерному признаку

Эта международная кампания началась в 1991 году и проводится ежегодно с 25 ноября (Международный день ликвидации насилия против женщин) по 10 декабря (Международный день защиты прав человека). Одна из целей кампании – формирование осознания проблемы насилия по гендерному признаку на местном, национальном, региональном и международном уровнях.

В 2006 году были проведены следующие мероприятия:

- международная конференция по проблемам домашнего насилия в Ереване (Армения);
- музыкальная театральная постановка на тему насилия против женщин в Германии;
- выставка молчаливых свидетельств в память о женщинах, убитых в результате домашнего насилия в Венгрии;
- круглые столы в университетах и уличные представления в Сербии;
- телевизионная программа, посвященная законопроекту о домашнем насилии, и фильм о домашнем насилии в Таджикистане;
- в Великобритании в ходе проведения кампании «Белая лента», организованной по инициативе всемирного движения мужчин за уменьшение насилия со стороны мужчин против женщин, было распространено 130.000 белых ленточек, 2.000 постеров и 50 больших баннеров.

Источник: Центр мирового женского лидерства. Международный календарь мероприятий кампании, 2006. – <http://www.cwgl.rutgers.edu/16days/kit06/europe.html>.

Увеличивайте участие женщин

ОГО могут занять активную позицию, требуя принять нормы и стандарты, которые увеличили бы количество женщин, задействованных в институтах сектора безопасности и процессе его реформирования.

Одним из ярких примеров увеличения представленности женщин является проект 1995 года «Новое место работы для женщин», реализованный в полицейском департаменте города Тусона, США. За два года процент женщин-новобранцев в полицейской академии вырос с 10 до 25³⁰.

Инициативы, реализованные в рамках проекта:

- оценка атмосферы рабочего места и анонимный опрос по поводу сексуальных домогательств;

30 Polisar, Chief Joseph, Donna Milgram. Recruiting, Integrating and Retaining Women Police Officers: Strategies That Work // The Police Chief Magazine. – 1998, October.

- активизация набора женщин, включая ярмарку вакансий *Женщины и Полиция* (с обзором в средствах информации), флаеры, постеры и брошюры, рекламирующие работу женщин-полицейских и составление списков набора;
- замена собеседования с руководством на интерактивное представление видео-ролевого образца поведения, привлечение женщин-офицеров к участию в процессе отбора;
- неприятие терпимости к сексуальным домогательствам;
- обязательная специальная восьмичасовая подготовка, нацеленная на предотвращение сексуальных домогательств;
- изменения стандартных рабочих процедур, например, предоставление формы и экипировки меньших размеров для женщин, корректировка режима тренировок.

В более общем плане ОГО могут лоббировать:

- реформу кадровой политики с целью увеличения приема на службу женщин, их удержания и продвижения по служебной лестнице, обеспечение возможностей ухода за ребенком, создание гибкого рабочего графика, гарантированный декретный отпуск;
- компенсационные меры, включая квоты, программы лидерства для женщин и увеличение назначений женщин на высокие должности;
- право женщин служить в любом ранге и на любой должности, включая боевые;
- право мужчин-геев и лесбиянок служить в любом ранге и на любой должности.

ОГО также могут использовать в своей деятельности следующие механизмы:

- привлечение экспертов по безопасности женщин к участию в круглых столах, конференциях, публикациях и другой деятельности;
- поощрение женщин-студенток к работе в сфере безопасности;
- предоставление женщинам-студенткам информации об университетских программах в сфере безопасности;
- поддержка включения гендерных модулей в существующие университетские программы по вопросам безопасности;
- учреждение стипендий для женщин;
- учреждение программ интернатуры для студенток в институтах сектора безопасности;
- проведение информационных встреч по вопросам работы в сфере безопасности;
- ОГО, занимающиеся проблемами безопасности, могут активно нанимать женщин в качестве интернов и сотрудников своих организаций.

Адресная дискриминация и насилие по гендерному признаку

Чтобы закрепить имидж структур сектора безопасности как работодателя, которому чужды дискриминационные тенденции, усилия которого максимально направлены на предотвращение насилия по гендерному и признаку, ОГО могут лоббировать механизмы реагирования на дискриминацию и насилие по гендерному признаку.

Блок 10.18. Женские полицейские участки

Во многих странах мира, включая Бангладеш, Бразилию, Индию и Таиланд, были предприняты шаги по созданию особых полицейских участков и отделений для женщин, что стало ответом на неспособность полиции профессионально рассматривать случаи насилия над женщинами.

В женских полицейских участках и полицейских отделениях обычно предусмотрены отдельные приемные, где пострадавшие могут дать показания женщинам-полицейским, прошедшим специальную подготовку по проблемам насилия над женщинами. Часто наряду с созданием участков и отделений вводятся новые правила и процедуры, нацеленные на ускорение расследования и обеспечение безопасности и благополучия пострадавших.

Источник: Not a Minute More: Ending Violence Against Women. New York: UNIFEM, 2003.
Электронный ресурс: http://www.unifem.org/attachments/products/312_book_complete_eng.pdf

Кроме того, ОГО могут лоббировать:

- политику нетерпимости к дискриминации, домогательствам и насилию по гендерному признаку;
- обязательную подготовку по предотвращению сексуальных домогательств;
- финансирование, установление порядка работы, формирование штата и предоставление средств (например, телефонная горячая линия) для реагирования на внутренние случаи дискриминации, домогательств и насилия;
- разрешение основных вопросов дискриминации, сексуальных домогательств и насилия;
- финансирование, установление порядка работы, формирование штата и предоставление средств для полиции и системы уголовного правосудия, нацеленные на эффективное предотвращение, реагирование и наказание гендерного насилия в обществе;
- обязательную подготовку по процедурам и реагированию на гендерное насилие, включая домашнее насилие и торговлю людьми.

Блок 10.19. Институциональные меры по улучшению безопасности женщин и девочек в тюрьмах

Государства должны сделать все, чтобы защитить женщин и девочек от насилия в исправительных учреждениях. Это подразумевает:

- разработку и внедрение принципов и процедур для предотвращения, расследования и наказания любого физического, сексуального и психологического насилия, совершенного самими заключенными и сотрудниками тюрьмы;
- распространение процедур сообщения о насилии со стороны заключенных или сотрудников тюрьмы;
- защиту от запугивания и мести для тех, кто сообщил о случаях насилия со стороны заключенных или сотрудников тюрьмы;
- подготовку сотрудников тюрьмы, которая включает осознание уязвимости женщин-заключенных к жестокому обращению со стороны других заключенных или работников тюрьмы, а также нормы и процедуры предотвращения и реагирования на подобное обращение;

- разделение заключенных мужчин и женщин в соответствии с Правилom 8(а) Минимальных стандартных правил ООН по обращению с заключенными;
- раздельное содержание малолетних заключенных и взрослых в соответствии с Правилom 8(г) Минимальных стандартных правил ООН по обращению с заключенными;
- надзор над заключенными женщинами и девочками только надзирателями-женщинами в соответствии с Правилom 53 Минимальных стандартных правил ООН по обращению с заключенными

В случае если заключенные женщины и девочки ранее подвергались насилию, государство должно гарантировать:

- доступность взаимодействия с должным образом подготовленным персоналом для кого-либо из заключенных с проблемами, вызванными предыдущими случаями физического, сексуального или психологического насилия;
- подготовку сотрудников тюрьмы, которая включает осознание проблем, связанных с историей физического, сексуального или психологического насилия над заключенным;
- консультации относительно возможных посещений заключенных.

Государства должны гарантировать свободу женщинам и девочкам, которые стали жертвами насилия или находятся под угрозой насилия. Им необходимо предоставить возможность полноценной защиты в месте, которое не подвергает их риску дальнейшего насилия.

Источник: Насилие по отношению к женщинам и девочкам в тюрьмах: доклад по вопросам насилия по отношению к женщинам на рассмотрение Генерального секретаря ООН. – Женева: КО ООН, 2005

Рассмотрев некоторые подходы к решению гендерных вопросов, обратимся к спорным моментам гендерного подхода к политике безопасности. Чего стоит избегать в работе:

- понятие «гендер» не обозначает «женщины», и наоборот. Поэтому не стоит считать, что какая-либо женщина, только потому, что она женщина, будет хорошо разбираться в гендерных проблемах или интересоваться ими. Женщинам также необходима подготовка в гендерной сфере;
- не стоит полагать, что двухчасовой тренинг по гендерной восприимчивости приведет к гендерному равенству. Тренинги должны быть исчерпывающими, с последующими курсами усовершенствования и адекватной оценкой; тренинги должны быть логическим продолжением структурных изменений и перемен в политике;
- необходимо избегать гендерных стереотипов и биологических предположений, например, таких, что женщины от природы более миролюбивы, а мужчины – более склонны к насилию;
- необходимо избегать любой ценой фразы «женщины и дети». Женщины – это не просто жертвы, которых можно включить в ту же категорию, что и престарелых или детей;
- необходимо работать не только с женщинами. Создание гендерного равенства подразумевает работу и с мужчинами, например, чтобы предотвращать насилие против женщин или поднимать осознание социальных гендерных ролей;
- нельзя прекращать работу с женщинами только потому, что понятия *гендер* и *женщина* не синонимичны. Проекты, направленные исключительно на женщин, также являются ключом к гендерному равенству.

Заключение

Действительный переход от слов к делу и актуализация гендерного аспекта в надзоре над сектором безопасности требуют политической воли и ресурсов. В этом случае, как уже было отмечено в начале раздела, положительные результаты неоспоримы. Сами гражданские организации, институты сектора безопасности и обычное население выиграют от осознанного подхода к гендерным проблемам, что повлечет за собой снижение уровня насилия на гендерной почве.

Общественные гражданские организации могут предпринять множество инициатив основанных на гендерном подходе. Например, приглашение эксперта по вопросам безопасности женщин к участию в круглом столе по вопросам надзора над сектором безопасности; проведение мониторинга и оценки возможного гендерного влияния предложенной национальной политики безопасности. Основываясь на понимании того, что гендерные вопросы занимают не дополнительное, а ключевое место во всестороннем надзоре, можно предпринять конкретные шаги для создания по-настоящему демократичного и подотчетного сектора безопасности.

Что вы можете сделать в качестве ОГО

Изучать и документировать гендерные вопросы:

- ✓ проводить гендерный аудит или оценку институтов сектора безопасности или процесса РСБ;
- ✓ проводить гендерный анализ бюджета сектора безопасности или отдельного учреждения;
- ✓ обобщать уроки и опыт, связанные с вопросами гендера и безопасности, включая реагирование на гендерное насилие;
- ✓ интегрировать гендерные аспекты в исследование сектора безопасности, например, распределяя данные по полу, возрасту, этнической принадлежности и собирая разнообразные исследуемые группы.

Начать со своей собственной организации:

- ✓ стараться создать возможность для работы с гендерными вопросами, включая гендерную подготовку и прием на работу персонала на основе гендерной экспертизы;
- ✓ провести гендерный аудит собственной организации.

Лоббировать нормы безопасности, учитывающие гендерный аспект:

- ✓ провести оценку гендерного влияния предложенных и существующих норм безопасности;
- ✓ подчеркивать имеющие отношение к делу гендерные вопросы в процессе пересмотра политики безопасности или консультаций. Выступить за привлечение женских организаций в данный процесс;
- ✓ создать коалицию ОГО, работающих с проблемами гендера и безопасности, и совместно лоббировать творцов политики;
- ✓ проводить семинары или брифинги для высокопоставленных лиц в сфере безопасности по гендерным вопросам;
- ✓ сотрудничая со СМИ, влиять на общественное мнение в вопросах интеграции гендерного аспекта в принципы безопасности.

Проводить подготовку по вопросам гендера:

- ✓ проводить подготовку по вопросам гендера представителей органов надзора над сектором безопасности и служащих учреждений сектора безопасности;
- ✓ проводить подготовку на тему РСБ женщин-парламентариев, представителей женских организаций, женщин-сотрудниц правительства и лидеров гражданского общества.

Формировать осознанное восприятие проблем гендера и безопасности:

- ✓ проводить подготовку журналистов по вопросам гендера и безопасности;
- ✓ проводить круглые столы, семинары или муниципальные собрания, привлекая к участию гражданских лиц и сотрудников сектора безопасности для обсуждения проблем гендера и безопасности, что в итоге должно привести к взаимному доверию;
- ✓ инициировать кампании, связанные с вопросами гендера и безопасности, такие как предотвращение насилия с применением огнестрельного оружия молодыми людьми.

Увеличить участие женщин:

- ✓ лоббировать реформу кадровой политики с целью увеличения приема на службу женщин, их удержания и продвижения по служебной лестнице;
- ✓ сотрудничать с женскими организациями;
- ✓ активно нанимать женщин в качестве интернов и сотрудников для работы по вопросам безопасности;
- ✓ привлекать экспертов по вопросам безопасности женщин;
- ✓ поощрять женщин-студенток к работе в сфере безопасности.

Предотвращать дискриминацию и насилие на гендерной почве:

- ✓ лоббировать принципы нетерпимости к дискриминации, домогательствам и насилию на гендерной почве внутри сектора безопасности;
- ✓ выступать за специальные меры предотвращения и реагирования на насилие на гендерной почве (например, создавать женские полицейские участки);
- ✓ помогать в подготовке сотрудников сектора безопасности по вопросам предотвращения насилия на гендерной почве.

ГЛАВА

11

ДЖОАННА МЕНДЕЛСОН ФОРМАН

Права человека и надзор над сектором безопасности

11

Джоанна Менделсон Форман

Права человека и надзор над сектором безопасности

Общественная безопасность относится к сфере прав человека. Основной обязанностью государства является обеспечение безопасности и защиты всех проживающих на его территории людей на основе общепринятых прав и демократических норм. Соблюдение прав человека и законности должно стать неотъемлемой частью действий по реформированию сектора безопасности и его управлению. Но провозгласить эти положения проще, чем реализовать. Правозащитные организации играют важную роль в совместной работе с правительством и другими гражданскими организациями по воспитанию уважительного отношения к правам человека и к законным правам граждан.

В данной главе мы обратимся к вопросам прав человека и надзора над сектором безопасности, проанализируем, каким образом переплетаются понятия прав человека и безопасности, а также рассмотрим способы влияния правозащитных организаций – как международных, так и местных – на интеграцию этих понятий. Несмотря на то, что общественность и государственные структуры в большей степени озабочены вопросом контроля над соблюдением прав человека, закрепленных международным правом внутри государства, местные группы правозащитников также могут внести свою лепту в программу реформирования. Поэтому в данной главе мы также рассмотрим специальные действия, которые могут быть предприняты группами правозащитников и активистов для продвижения норм по правам человека в сферу безопасности.

Права человека и безопасность

После окончания «холодной войны» укоренилось новое понимание безопасности, при котором на первое место ставится скорее безопасность человека, чем государства. Хотя было бы неправильным утверждать, что подобное понимание безопасности, сконцентрированное на человеке, является в настоящее время неоспоримым, все же примечательно, что традиционная государственно-ориентированная доктрина безопасности претерпела значительные изменения во многих странах, и не меньшие – в международном сообществе. Подобное фундаментальное изменение в системе взглядов в целом основывается на активной общественной пропаганде гражданского общества, нацеленной на внимание к потребности в безопасности человека и определении защиты людей

как конечной цели любой политики безопасности. На международном уровне Доклад по вопросам развития человечества (1994) явился одним из наиболее важных заявлений о необходимости переключить внимание с национально-государственной безопасности и сфокусировать его на безопасности человека¹.

Безопасность человека и национальная безопасность не взаимоисключающие понятия. Как раз наоборот – они друг друга усиливают. Однако принципы, которые способствуют созданию безопасности государств, не приводят автоматически к безопасности народов. В правозащитном подходе к государственной политике права человека являются определяющим фактором во взаимоотношениях индивидуумов и групп, с одной стороны, и государства – с другой. Правозащитный подход определяет индивидуумов и группы как носителей прав, а государство – как соответствующего носителя обязательств. Государство несет ответственность за соблюдение прав и правомерных притязаний субъектов права. Хотя продолжаются дебаты о различиях между понятиями *безопасность* и *права человека*, тем не менее, они в целом считаются скорее взаимодополняющими, чем тождественными, а система прав человека, без сомнения, остается благодатным полем для определения уязвимости системы права и требований к безопасности людей. В соответствии с положениями Комиссии по вопросам безопасности человека, права человека находятся в центре программы безопасности человека². В своем знаменательном докладе «Больше свободы» Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан подчеркивал взаимозависимость этих двух концепций. «Мы не сможем воспользоваться выгодами развития, не имея безопасности, мы не сможем насладиться безопасностью без развития, и у нас не будет ни того, ни другого без соблюдения прав человека»³.

Блок 11.1. Что такое права человека?

- всеобщие правовые гарантии;
- гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права;
- принятые в международном контексте нормы защиты человеческих ценностей (свободы, равенства, достоинства);
- права человека являются неотъемлемыми для индивидуумов, а в некоторых случаях, и для групп (например, права меньшинств);
- права человека изложены в международных декларациях и договорах;
- являются обязательными по закону для государства.

В соответствии с требованиями надлежащего управления исключительное право на законное применение силы принадлежит государству, но данное право может быть использовано только с учетом прав граждан. Ограничения в применении силы государством четко установлены в регуляторной структуре международного права о правах человека.

1 Новые аспекты безопасности человека: Доклад по вопросам развития человечества / ПРООН, Оксфорд/Нью-Йорк: Оксфорд Университи Пресс, 1994. – Гл. 2.

2 «Соблюдение прав человека лежит в основе обеспечения безопасности человека». Комиссия по вопросам безопасности человека (2003): Безопасность человека сегодня. Защита и поддержка людей. – Нью-Йорк, 2003. – С.10

3 См. Документы ООН А/59/2005: При большей свободе: развитию, безопасности и правам человека для всех: Доклад Генерального секретаря ООН. – Нью-Йорк, 21.03. 2005. – Параграф 17.

Правовая основа прав человека

Национальные конституции устанавливают систему, в рамках которой может действовать правительство. Большинство государств являются участниками одного или более международных правовых соглашений, защищающих права индивидуума. Международный закон о правах человека регламентирует контроль государства над индивидуумами.

Всеобщая декларация прав человека, принятая ООН, является сердцевинной правовой системы, гарантирующей основные права человека. Помимо Всеобщей декларации прав человека наиболее важными законами о правах человека, которые имеют отношение к темам данного справочного руководства, являются семь основополагающих соглашений о правах человека и соответствующие части договора.

Всеобщая декларация прав человека

Выходя за пределы Устава ООН, Всеобщая декларация определяет и перечисляет основные права человека. Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ) не является обязательной в правовом смысле в соответствии с международным правом, хотя некоторые положения, например, о запрете пыток и рабства, в настоящее время обладают статусом международного права. Декларация включает в себя гражданские и политические права, такие как: равенство перед законом, право на жизнь и запрет пыток, а также экономические, социальные и культурные права, включая право на работу, медицинское обслуживание и на участие в культурной жизни общества. В Декларации также признается возможность государства ограничивать эти возможности с целью соблюдения прав и «общего благополучия демократического общества»⁴.

ВДПЧ оказывает нормативное воздействие, устанавливая стандарты, которых должны придерживаться страны-члены ООН. В то время как Всеобщая декларация не имеет обязательной юридической силы, соглашения ООН о правах человека предусматривают юридические обязательства со стороны государств, ратифицировавших их.

Международные соглашения о правах человека

На данный момент существует семь основополагающих соглашений о правах человека. Их перечень приведен во Блоке 11.2. с датами вступления в силу и числом подписавших их стран. Эти соглашения вместе со Всеобщей декларацией являются базисом для международного законодательства по правам человека. Все они являются обязательными стандартами для стран, которые их подписали и ратифицировали⁵. Два дополнительных соглашения – о людях с ограниченными физическими возможностями и насильственных исчезновениях – пока не вступили в силу. Законодательства и практики на уровне государств, нарушающие данные принципы, нарушают и международные стандарты. Наличие данных юридических обязательств обеспечивает гражданским организациям (ОГО) международную юридическую поддержку в случаях заявлений о нарушениях прав человека.

4 Buergenthal, T., H. G. Maier, Public International Law. – St. Paul: Minnesota University, 1990. – P.121.

5 Более подробная информация: <http://www.ohchr.org/>.

Также существует ряд региональных конвенций о правах человека, некоторые из которых имеют еще более жесткий механизм контроля над исполнением. Например, в Совете Европы существует процедура возбуждения дел по личным жалобам в независимом или международном суде, окончательное и обязательное решение которого определяет, действовало ли государство в нарушение одного или более гражданских и политических прав, которые гарантируются Европейской конвенцией о защите прав человека (ЕКЗПЧ). Подобным же образом Американская конвенция о правах человека (1978), принятая Организацией американских государств (ОАГ), обосновывает необходимость создания Панамериканской Комиссии по правам человека для рассмотрения жалоб и Панамериканский суд по правам человека. Африканский союз принял Африканскую хартию прав человека и народов⁶.

Блок 11.2. Права человека: главные международные инструменты

Декларации	Дата вступления в силу	
Всеобщая декларация прав человека	1948	
Декларация ООН о праве и обязанностях отдельных лиц	1999	
Международные соглашения	Дата вступления в силу	Количество ратифицировавших стран
Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него	1951	130
Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации	1969	173
Международный пакт о гражданских и политических правах	1976	160
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	1976	156
Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин	1981	185
Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания	1987	144
Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей	2003	37
Конвенция о правах ребенка	1990	193
Региональные соглашения	Дата вступления в силу	Количество ратифицировавших стран
Европейская конвенция о защите прав человека	1950	47
Американская конвенция прав человека	1978	24
Африканская хартия прав человека и народов	1986	53

⁶ Подробная информация о подаче индивидуальных жалоб о нарушениях прав человека помещена на сайте http://www.unesco.de/c_humanrights/.

Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (1999) также признает центральное место гражданских организаций в поощрении и защите прав человека. Права, перечисленные в этом документе, представляют собой важную базу для участия ОГО в развитии и защите прав человека, как на национальном, так и на международном уровне.

Положения Декларации подкрепляют Всеобщую декларацию прав человека и другие правозащитные документы. Хотя Декларация не является обязательной по закону, она особенно важна, так как признает роль, которую могут сыграть отдельные граждане в качестве правозащитников. В частности, в Статье 18 говорится: «Отдельные лица, группы, учреждения, неправительственные организации играют важную роль и несут ответственность за сохранение демократии, продвижение прав и основных свобод человека, оказание помощи в развитии демократических обществ, институтов, процессов»⁷.

Правозащитные группы и государство

Традиционно правозащитные группы считаются оппонентами сектора безопасности. Во многих случаях это противопоставление оправдано, так как главными виновниками насилия или злоупотреблений являются органы национальной безопасности. Поэтому одна из центральных задач реформирования сферы безопасности заключается в поиске путей создания взаимного доверия между правозащитными группами и органами безопасности. Таким образом, обеспокоенность по поводу безопасности граждан и защиты их прав в русле международного права становится частью расширенного диалога об управлении и реформировании самого сектора безопасности. Реформирование сектора безопасности представляет собой политический процесс. Он управляется государством, которое определяет, в чьих интересах осуществляются данные реформы. А правительство, в свою очередь, задает темп реформе, а также предоставляет контекст для изменений, которые будут произведены в этом секторе. На гражданских организациях, особенно тех, которые занимаются защитой прав человека, лежит большая ответственность за помощь в формировании результатов реформы. Степень влияния правозащитных групп на процесс реформирования будет зависеть от следующих аспектов:

- силы или слабости правительства;
- от условий санкционирования реформы, например, мирным соглашением или парламентской резолюцией;
- от (не)возможности для неправительственных групп контролировать ход реформы.

У правозащитных групп, которые являются частью гражданского общества, есть три основные цели:

- обеспечить подотчетность правительства путем контроля сектора безопасности;
- предоставить гражданам возможность предъявлять жалобы;
- установить механизм, предотвращающий дальнейшие злоупотребления со стороны сил безопасности в отношении граждан.

⁷ Электронный ресурс: [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.53.144.En](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144.En).

В государствах, находящихся в состоянии перехода от войны к миру, местные ОГО часто объединяют свои усилия с международным сообществом, чтобы помочь развитию национальных механизмов исполнения законов, защищающих права человека. Вместе с лидерами сообществ ОГО разрабатывают способы информирования, сотрудничества и разъяснения гражданам их прав; обеспечивают доступ к правосудию и международным группам, которые поддерживают защиту граждан от репрессий и жестокого обращения.

Блок 11.3. Консультативный совет по правам человека в Марокко

Международные и местные правозащитные организации сыграли существенную роль в воздействии на марокканское правительство, чтобы то признало факты нарушения прав человека в прошлом. Эти группы не только заставили марокканские власти провести расследования случаев нарушений прав человека в прошлом, но и контролировали качество и достоверность последующих правительственных отчетов о нарушениях. В результате этого давления Король Хасан II создал Консультативный совет по правам человека (КСПЧ) в 1990 году, который отвечает за расследования случаев нарушений прав человека в Марокко в прошлом. Контроль отчетов КСПЧ со стороны гражданских организаций оправдал себя, когда Совет заявил, что 112 человек стали жертвами исчезновений. Однако правозащитные организации выразили критику по поводу того, как Совет провел расследование, утверждая, что настоящее число приближается к 600, и, отмечая, что не было представлено никаких сведений о том, каким образом были совершены эти исчезновения.

Продолжающееся давление со стороны правозащитных организаций и жертв заставило правительство предпринять дальнейшие меры в расследованиях нарушений прав человека. Через месяц после восхождения на трон Король Мохаммед IV не только официально признал ответственность правительства за прошлые исчезновения, но также создал вместе с КСПЧ «Независимую арбитражную комиссию по вопросам компенсации морального и материального вреда, причиненного жертвам исчезновений и произвольного задержания, а также их бенефициариям», известную как НК. Комиссия отвечает за получение заявлений на компенсации от жертв и определение сумм компенсаций. НК получила 5127 заявлений, издала 4700 окончательных решений, подразумевающих 37000 компенсационных выплат. Тем не менее, правозащитные группы критиковали работу НК за то, что та лишь назначала финансовые компенсации и не раскрывала правды о роли правительства в нарушениях прав человека. Независимую комиссию критиковали за недостаточную прозрачность в процессе определения уровня компенсации, а также за то, что ее члены назначались Королем. Из-за всех этих недостатков марокканские гражданские организации сфокусировали свои усилия на создании независимой комиссии.

Международные правозащитные организации

Активизация международных правозащитных организаций в последнее время привлекла внимание к случаям нарушений прав человека представителями сектора безопасности. Тщательное документирование нарушений и преступлений, совершенных государством, а также вовлечение гражданских организаций в работу ООН привело к повышению осведомленности международной общественности о подобных фактах. Общественный надзор также сильно повлиял на трансформирование сферы безопасности в постконфликтных ситуациях.

Международные правозащитные группы проводят работу по поддержке и узакониванию исков местных организаций. Многие группы полагают, что международные правозащитные неправительственные организации помогли осветить их борьбу на международном уровне, и тем самым

придали местным организациям силы выдвигать свои требования на национальном уровне. В опросах, проведенных центром Картера, местные группы отмечали, что «международная огласка – это единственное, чего боится правительство»⁸.

В эпоху после «холодной войны» случаи нарушений прав человека стали широко распространены; в частности, это касается ситуации после распада Советского Союза, когда были образованы слабые государства, где институты правосудия и правительственного контроля только развиваются. Международные правозащитные группы получили доступ к средствам массовой информации и возможность общаться с мировыми лидерами. С их помощью они высказывают свое мнение по поводу необходимых реформ. Следующий Блок содержит названия некоторых международных правозащитных организаций, которые занимаются проблемами реформирования сектора безопасности.

Блок 11.4. Примеры международных правозащитных групп

- Международная Амнистия;
- Гуманитарная ассоциация адвокатов;
- Центр изучения аборигенов мира;
- Коалиция по вопросам Международного уголовного трибунала;
- Коалиция по вопросам Международного правосудия;
- Центр «Сохранение культуры»;
- Дом свободы;
- Общественная организация «За права человека»;
- Международная федерация прав человека;
- Международная хельсинкская федерация по правам человека;
- Адвокаты Миннесоты за права человека;
- Международная организация по вопросам прав иммигрантов и беженцев;
- Врачи за права человека;
- Врачи за социальную ответственность;
- Коалиция по вопросам запрета пыток и поддержки выживших;
- Комитет унитариев-универсалистов;
- Всемирная организация против пыток

Рекомендации международным правозащитным ОГО, работающим с сектором безопасности

Ниже изложены общие рекомендации международным правозащитным ОГО, работающим с сектором безопасности:

⁸ Pitanguy, Jacqueline. Human Rights NGOs in Latin America // Human Rights, the United Nations and Non-Governmental Organisations. – Atlanta: The Carter Center, 1998. – P.35.

- сотрудничать с местными организациями. Группы граждан играют главную роль в контроле мер, предпринимаемых сектором безопасности в конкретной стране. Институты сектора безопасности в своих действиях должны полагаться на сотрудничество с общественными организациями, жертвами нарушений прав человека, а также со средствами массовой информации, чтобы те помогли в просвещении остальных граждан относительно роли и обязанностей правительства;
- публиковать и распространять отчеты о государственной политике и действиях в сфере безопасности. Международные правозащитные организации иногда привлекают больше внимания к действиям или бездействию конкретного правительства, так как они действуют вне пределов этой страны;
- уважать деликатные моменты в работе организаций по защите прав местного населения, которые нуждаются в поддержке международных групп, осуществляя свои расследования и надзор;
- быть восприимчивыми к контексту, в котором работают правозащитные группы. Если исторически сложилось так, что обсуждение вопроса о правах человека считается конфиденциальным либо деликатным делом, подобные условия следует уважать. В то же время, на них стоит обратить внимание международных миссий, занимающихся установлением правопорядка;
- не вредить. Международные правозащитные группы ставят под угрозу местных правозащитников, которые работают в условиях, где контроль сферы безопасности является крайне острым вопросом. Важно, чтобы международные группы руководствовались принципом «не навреди» при любом вмешательстве. Это значит, что когда международные группы разоблачают кого-то из полицейских или военных, они должны всегда защищать свой источник информации. Зачастую местные правозащитники, стремящиеся помочь продвижению демократического процесса, оказываются в опасности, если их считают информаторами или членами оппозиции. В особенности, это относится к переходным ситуациям, где слаба судебная система, или органы безопасности оправдывают свое участие в прошлых правонарушениях.

Руководство для местных правозащитных ОГО, работающих с сектором безопасности

Местные организации и эксперты в области защиты прав человека участвуют в установлении международных стандартов прав человека в странах, соблюдающих их. Они помогают обеспечить соблюдение прав человека различными механизмами, включая следующие:

- подготовка членов сектора безопасности по вопросам международных обязательств;
- работа с местными группами юридической помощи по документированию и ведению судебных процессов, касающихся нарушений прав человека, в местных органах правосудия;
- работа с объединениями женщин и различных меньшинств по определению и защите прав граждан;
- наблюдение за работой службы безопасности и учреждение организаций по сбору, классификации и распространению информации о людях, пострадавших в результате нарушений прав человека;

- предоставление доступа к информации прокурорам и международному правому сообществу;
- наблюдение над использованием правительственных ресурсов, предназначенных для обеспечения соблюдения прав человека и защиты различных меньшинств, женщин, уязвимых групп;
- пересмотр существующих законов и законопроектов с точки зрения соблюдения прав человека.

На практике подобная работа может принимать различные институциональные формы. Местные гражданские организации по защите прав человека обязаны тщательно разрабатывать стратегии сотрудничества, отражающие политический и институциональный контекст, в котором они работают. Не во всех странах учреждены национальные институты по вопросам прав человека, которые зачастую служат якорем для местных правозащитных организаций. Очевидно, что двумя ключевыми компонентами эффективной стратегии правозащитных ОГО являются необходимость в доступе к деятельности сектора безопасности и сохранение независимости.

В ситуациях кризиса и после него местным правозащитным организациям также стоит стремиться внести свой вклад в процессы и деятельность институтов, а именно учесть ряд значимых моментов:

- Система амнистии:
 - участвовать в разработке условий и постановлений путем диалога;
 - анализировать опыт других стран относительно законодательной и исполнительной ветвей власти.
- Целевое судебное преследование:
 - сотрудничать с судебной системой в установлении личностей военных преступников;
 - работать с жертвами правонарушений с целью помочь уголовному судопроизводству.
- Информирование населения о проблемах, связанных с участниками боевых действий:
 - работать с местными сообществами. Цель этого сотрудничества: помощь в возвращении бывших участников боевых действий в общество;
 - проводить работу с гражданами с целью найти общий язык для дальнейшего взаимодействия.
- Законодательный надзор над сектором безопасности путем создания гражданских организаций, имеющих определенную задачу⁹.
- Комиссии по установлению истины и урегулированию:
 - собирать доказательства и устанавливать личности свидетелей;
 - предоставлять свидетельские показания для судопроизводства.

Местные правозащитные организации могут мобилизоваться вокруг комиссий, целью которых является помощь в реформировании сектора безопасности. Такие комиссии предоставляют правозащитным организациям инструмент поддержки людей, открыто говорящих правду властям. Они также служат первой ступенью на пути реформирования военной, полицейской и судебной системы в обществах, переживших конфликт. Правозащитные группы оказывают неоценимую помощь этим органам:

⁹ См. документы ПРООН/ДКВС: Демократизация безопасности в переходных странах. – Братислава ПРООН, 2006.

- помогая жертвам в подготовке своих рассказов;
- проводя публичные слушания в процессе подготовки работы комиссии;
- работая с жертвами по вопросу компенсаций;
- устанавливая личности других бенефициариев, убитых или покинувших страну;
- предоставляя форум для выживших людей и формируя сообщества семей, переживших трагедию;
- помогая проводить в жизнь рекомендации комиссии, выступая в роли посредника между правительством и населением.

Ответственность за защиту

Ответственность за защиту развивает доктрина, разработанная Международной Комиссией по вопросам суверенности государств в 2001 году. Эта доктрина посвящена вопросу предотвращения массового насилия по отношению к гражданским лицам на территории государства. В ней четко определяются обязанности международного сообщества в предотвращении насилия, реагировании на ситуации, когда предотвращение не удастся, и восстановлении сообщества, пережившего насилие. В случае если государство пренебрегает своим наивысшим долгом – нести ответственность за благосостояние своих граждан, – международное сообщество обязано вмешаться и защитить невинных гражданских лиц. Применение силы ограничивается ситуациями, в которых очевидна угроза геноцида, этнической чистки или массовых убийств¹⁰.

Идея гуманитарного вторжения с целью предотвращения геноцида появилась после трагической неудачи, которую потерпело мировое сообщество в Руанде. С этих пор ответственность за защиту приобрела широкую поддержку и была включена в рекомендации, предложенные в докладе Генерального секретаря ООН «Больше свободы» (2005г.).

Ответственность за защиту подразумевает три этапа действий. Во-первых, государства должны предпринять меры по предотвращению массового насилия и геноцида. Во-вторых, международное сообщество обязано вмешаться, если предотвращение не удастся и насилие имеет место быть. Наконец, после окончания боевых действий при восстановлении требуется сосредоточить внимание на правосудии и главенстве права.

На этапе предотвращения важную роль играют местные гражданские организации по защите прав человека. Они могут защитить гражданское население путем расширения своей контролирующей деятельности, определения тем для начала диалога с сектором безопасности и организации семинаров для сотрудников безопасности, разъясняющих эту обязанность.

В случае необходимости вторжения международные правозащитные группы должны занять активную позицию и призывать международную общественность действовать, чтобы защитить жизнь невинных граждан. В то же время, они должны внимательно следить, имеет ли международное военное вторжение необходимые возможности для выполнения мандата и соответствует ли его проведение стандартам прав человека и гуманитарного права. Для эффективной защиты прав человека важно установить хорошие рабочие отношения между миротворцами и правозащитными груп-

¹⁰ Holt, Victoria, Tobias C. Berkman. The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations. – Washington, D.C.: Victoria, 2006. – P.2.

пами. Хотя из-за разницы институциональных культур, а иногда неправильных представлений подобное взаимодействие может быть сложным. Важно установить четкие каналы коммуникации и организовывать регулярные встречи для обсуждения имеющих отношение к делу проблем прав человека.

Наконец, существует проблема восстановления после того, как государство пережило этническую чистку или геноцид. Правосудие является укрепляющим компонентом в длительном процессе перехода к демократической системе юстиции. Оно также способствует психосоциальному исцелению, которое необходимо после конфликта и перемен в правительственных системах. Работая с населением, гражданские правозащитные организации играют важную роль в заложении фундамента правосудия. Более подробно эти вопросы рассматриваются в главе 15, которая посвящена надзору над сектором безопасности до, во время и после конфликта.

Блок 11.5. Гражданское общество и ответственность за защиту

Еще до официального принятия ответственность за защиту, или ОЗ (R2P) – сокращение, принятое в кругах сторонников, гражданские организации активно лоббируют поддержку этой доктрины. В настоящее время ГО сконцентрированы на проведении ее в жизнь. В сентябре 2007 года Мировое движение федералистов – институт мировой политики (МДФ – ИМП) основало всемирную гражданскую организацию ОЗ. Данная инициатива поддерживается крупными международными правозащитными неправительственными организациями, такими как Организация по надзору над соблюдением прав человека, Международная кризисная группа, Международный Оксфам и Международная организация по делам беженцев. Она нацелена на создание всемирной сети с представителями как северных, так и южных неправительственных организаций. Был организован ряд консультативных круглых столов совместно с ГО по всему миру, чтобы: 1) объяснить сущность ОЗ и возможность его использования в ходе региональных конфликтов; 2) изучить возможности укрепления региональных и международных механизмов поддержки ОЗ и 3) установить крепкие партнерские отношения с неправительственными организациями, которые заинтересованы в присоединении к основной группе развития сети НО.

Электронный ресурс: <http://responsibilitytoprotect.org/>

Коалиция по спасению Дарфура

В 2004 году была создана Коалиция по спасению Дарфура, которая выдвинула требование обеспечить мир и безопасность для людей Дарфура. Сегодня коалиция представляет собой альянс более 180 религиозных, гуманитарных и общественных организаций, которые выступают за международное вмешательство, чтобы остановить геноцид в Дарфуре. Примером деятельности коалиции может служить сбор более 1.000.000 открыток с призывом к Президенту США Дж. Бушу поддержать многонациональные силы для вмешательства в ситуацию в Дарфуре. Другая инициатива была направлена на правительство Китая. Было принято во внимание существенное влияние Китая на правительство Судана. В феврале 2008 года Коалиция по спасению Дарфура совместно с другими общественными организациями выпустила заявление, в котором обосновывались четыре основных шага, помимо действий самой Коалиции, которые должен предпринять Китай, чтобы помочь остановить геноцид в Дарфуре. Затем Коалиция по спасению Дарфура воспользовалась общественным вниманием к политике Китая в вопросах прав человека во время подготовки к проведению Олимпийских игр. Коалиция поместила объявление в ведущих изданиях Европы, Азии, Африки и США. Ключевая фраза звучала так: «Пекинские игры Китая не могут скрыть игр, в которые он играет в Дарфуре».

Электронный ресурс: <http://www.savedarfur.org/>

Подход к жертвам

Пожалуй, самым важным вкладом правозащитных гражданских организаций в сложную задачу надзора над сектором безопасности можно считать проведение и опубликование тщательного анализа нарушений прав человека, произведенных сектором безопасности в конкретной стране или местности. Обычно правозащитники имеют обширные связи с жертвами, а также уникальную возможность установить прямой контакт с главными свидетелями нарушений прав человека. Для сбора сведений о правонарушениях в большинстве случаев необходимо провести интервью. Чтобы обеспечить достоверность информации и ограничить угрозу расправы, интервью следует проводить профессионально, систематически, проявляя уважение и искренность. Ниже приведен краткий перечень правил проведения подобных интервью¹¹.

Идентификация свидетелей

- занимайте активную позицию в подборе опрашиваемых;
- будьте готовы покинуть офис;
- никогда не платите за свидетельские показания.

Защита свидетелей

- если это возможно, предварительно заключите соглашение с правительством о том, что свидетелей не будут преследовать;
- выберите место, где вероятность слежки сведена до минимума;
- никогда явно не ссылайтесь на заявления одного свидетеля при проведении интервью с другим свидетелем;
- интересуйтесь, какие меры безопасности свидетель считает необходимыми;
- поясните, что вы не можете гарантировать безопасность свидетеля;
- всегда храните все записи в безопасном месте; систематизируйте файлы по номерам, а не по фамилиям свидетелей;
- избегайте делать аудио и видеозаписи; убедитесь, что с помощью фотографий (если вы их делаете) нельзя идентифицировать жертв.

Интервьюирование свидетеля

- объясните свои полномочия;
- заверьте свидетеля, что информация останется конфиденциальной, и объясните каким именно образом вы это обеспечите;

¹¹ Это краткое изложение основано на развернутом руководстве, опубликованном Офисом Верховного комиссара по правам человека: Учеб. пособие по вопросам соблюдения прав человека. – Нью-Йорк; Женева: ООН, 2001. Полная версия доступна на http://www.unchr.ch/pdf/train7_a.pdf.

- попросите разрешение провести интервью и использовать информацию в соответствии с соглашением о конфиденциальности;
- позвольте интервьюируемому начать с рассказа своей истории;
- избегайте осуждать индивидуума;
- проявляйте интерес к человеку как к личности, достойной уважения и участия;
- будьте терпеливым – если свидетелю не позволить рассказать свою историю по-своему, он/она будет с неохотой говорить о деликатных моментах;
- задавайте вопросы сочувствующим тоном;
- избегайте наводящих вопросов, но не уклоняйтесь от темы;
- следите за своими жестами и выражением лица, чтобы не выказать недоверия к словам говорящего;
- записывайте данные о свидетеле и правонарушителях; если свидетель грамотный, попросите написать (или продиктовать по буквам) каждое имя;
- выясните хронологию событий и сведения о местности, имейте при себе карту;
- перепроверьте, был ли человек непосредственным свидетелем событий, или знает о них со слов других;
- ближе к концу интервью, спросите свидетеля, есть ли у него/нее какие-нибудь вопросы, или может ли он/она сообщить еще какие-нибудь дополнительные сведения;
- обсудите последующие действия, включая медицинский осмотр, если он необходим;
- проверьте, полностью ли интервьюируемый понял технические детали интервью и все еще согласен на него (свидетель имеет право изменить свое мнение о том, можно ли использовать информацию и как).

Документирование интервью и его дальнейшие изучение

- безотлагательно подготовьте полную запись интервью;
- установите достоверность полученных данных, в идеале – из показаний другого свидетеля, не связанного с этим;
- помните о том, что жертвы часто травмированы и поэтому могут путать очередность событий;
- проверьте информацию, полученную от причастных людей (например, от семьи, друзей, соседей, других свидетелей, независимых экспертов, жителей);
- проанализируйте, какие права человека относятся к делу; точно определить какие права были нарушены и почему;
- запросите сведения у соответствующих органов власти.

Слишком часто правозащитные ОГО уделяют внимание исключительно нарушениям прав человека в отношении гражданских лиц. Однако в равной степени важно содействовать соблюдению прав человека армейского персонала. Будучи гражданами и людьми, члены вооруженных сил имеют право на защиту своих прав. Эффективная защита прав человека в вооруженных силах способствует предотвращению правонарушений в обращении военнослужащих с гражданским населением. Если правозащитные гражданские организации обнаруживают систематические нарушения прав человека в вооруженных силах и впоследствии находят соответствующие подходы, помогаю-

щие убрать правонарушения и частую жестокость из армейского обихода, они не только совершают большой шаг на пути к формированию сектора безопасности, уважающего права человека, но и нейтрализуют потенциальную помеху процессу реформирования.

Подход к сектору безопасности

Диалог с сектором безопасности требует деликатности в отношении проблем правозащитных гражданских организаций: часто сами лидеры подобных организаций и члены их семей становятся жертвами правонарушений со стороны сектора безопасности. Военные и полиция также ведут себя осторожно с правозащитными организациями из-за страха быть обвиненными в преступлениях или действиях, которые могут повлечь за собой уголовное преследование. Подобные страхи правомерны, но их нужно преодолевать. Далее приведены способы, с помощью которых можно вступить в диалог:

Привлекайте бывших членов сектора безопасности в качестве представителей в проведении диалога с государственными институтами, являющимися частью сектора безопасности. Бывшие солдаты и офицеры полиции часто становятся членами правозащитных гражданских организаций. Эти люди имеют контакты с сектором безопасности и могут помочь в установлении диалога с руководством.

Используйте связи с международными правозащитными организациями, но не полагайтесь на них при планировании долгосрочных контактов с сектором безопасности. Если вы не можете рассчитывать на кого-то из бывших военных или полицейских, международные правозащитные организации помогут «открыть» некоторые двери, для проведения переговоров с представителями сектора безопасности, . Но не стоит ожидать, что эти группы останутся в стране на долгий срок.

Работайте в коалиции с другими местными гражданскими организациями. Устанавливая диалог с сектором безопасности, гражданским организациям важно сотрудничать между собой. Единый подход помогает конкретизировать темы для обсуждения, а также избежать излишних усилий.

Ограничьтесь несколькими понятными темами для первичного обсуждения. Если начать обсуждение с вопросов прав человека в секторе безопасности в целом, будет довольно трудно вести и развивать беседу. Более подходящим способом формирования тем является обсуждение членами академического или политического сообщества вопросов о том, каким именно образом можно улучшить военно-гражданские взаимоотношения. Например, диалоги о ролях и задачах вооруженных сил или полиции намного безопаснее, чем о преступлениях прошлого. Очевидно, что важно заложить фундамент доверия в отношениях с сектором безопасности, начав с тем, удобных для них.

Создайте рабочую группу из представителей сектора безопасности и лидеров правозащитных организаций для продолжения диалога. Один диалог не изменит направления политики относительно сектора безопасности. Потребуется время, возможно годы на то, чтобы построить доверительные взаимоотношения обоих секторов. С помощью аппарата (рабочей группы или созданного комитета), заседающего регулярно (дополнительно к неперiodическим мероприятиям), можно показать, что в этом процессе участвуют серьезные игроки, которые озабочены реформой сектора безопасности.

Гражданский надзор над сектором безопасности. Гражданский контроль военных выходит далеко за рамки официальных правительственных каналов. Для достижения гражданского контроля необходимо доверие и уверенность граждан в том, что личный состав армии и полиции будет соблюдать права личности и обращаться с людьми уважительно. На это требуется время. Приведем некоторые тактики, с помощью которых гражданские организации могут выстроить доверие на местном уровне для поддержки гражданского надзора:

- а) работа как с военными, так и с полицией по включению информации о правах человека в программу подготовки нового личного состава;
- б) разработка механизмов внутри институтов сектора безопасности, которые привлекают членов гражданского общества в качестве участников консультативных советов. Это будет способствовать лучшему пониманию взглядов каждой из групп на проблему прав человека и способствовать выстраиванию отношений доверия между государственным и частным секторами;
- в) привлечение представителей населения для работы в институтах сектора безопасности. Это поможет установлению доверительных отношений между населением и министерствами безопасности;
- г) работа по изменению типа мышления представителей сектора безопасности. Одним из ключевых моментов реформы сектора безопасности является изменение концепции защиты: приоритеты переносятся с защиты государства на защиту граждан и поддержание общественного порядка. В то время как подобное изменение мышления потребует времени и длительного обучения, правозащитные группы внесут свой вклад, предлагая понимание того, как именно эта новая роль может быть интегрирована в потребности безопасности реформируемого института.

Проверка соблюдения прав человека в полиции

Проведение проверки соблюдения прав человека в полиции – одна из возможных практик, позволяющих правозащитным организациям принимать участие в рассмотрении вопросов прав человека в секторе безопасности. Полезное и подробное руководство для таких действий было разработано «Совместной неформальной рабочей группой по вопросам полиции и прав человека» под эгидой программы Совета Европы «Полиция и права человека 1997 – 2000». Результатом работы группы стал справочник «Полиция в демократичном обществе: а ваша полиция защищает права человека?». Справочник касается семи основных компонентов (базовые ценности, персонал, обучение, управление, работа полиции, структура, подотчетность) и предоставляет полный список вопросов и показателей для оценивания деятельности полиции.

Хотя изначально справочник создавался для офицеров полиции как средство критического анализа соблюдения прав человека самими офицерами и институтом полиции, нет причины, по которой ГО не могли бы его использовать для проведения независимого оценивания. В некоторых обстоятельствах возможно проведение оценивания группой экспертов, состоящей из представителей полиции и гражданских организаций. Это оценивание может быть организовано как единое мероприятие или как два отдельных, но скоординированных оценивания с последующим сравнением и конструктивным анализом результатов исследования обеих групп. В любом случае, результатом должны стать практические рекомендации по улучшению соблюдения прав человека в полиции.

Блок 11.6. содержит выдержку из справочника, в частности, из первой методологической части, посвященной рассмотрению базовых ценностей. Однако стоит отметить, что для всеобъемлющего оценивания эту часть нельзя рассматривать в отрыве от всех остальных. Необходим комплексный подход. Полный текст справочника находится по адресу http://www.coe.int/T/E/Human_rights/polivedemsoc_eng.pdf.

Блок 11.6. А ваша полиция защищает права человека? Анализ базовых ценностей полиции

Полиция должна выполнять свои обязанности, придерживаясь этических принципов, соблюдая и поддерживая фундаментальные права человека и главенство закона	
тест	показатели
Права человека	
А. Каким образом права человека относятся к работе полиции? В какой мере Вы и Ваши офицеры знакомы с основными правами человека?	<ul style="list-style-type: none"> • Права человека упоминаются в: <ul style="list-style-type: none"> – национальном законодательстве о полиции – официальных программных заявлениях – заявлениях о целях и задачах работы Вашей структуры; кодексах поведения – рабочих документах • Обзор прав человека дается во время обучения/подготовки • Непосредственные начальники демонстрируют приверженность соблюдению прав словом и делом • Компетентность в вопросах прав человека является критерием для продвижения по службе
Б. Каким образом полиция может гарантировать, что власти не будут произвольно либо чрезмерно использовать свои полномочия и силу?	<ul style="list-style-type: none"> • Инструкции, обучение и контроль на месте • Внутренние и внешние расследования • Судебный контроль на месте; автоматическая и независимая проверка в случаях применения силы (приведших к смерти) • Превентивные меры на местах против плохого обращения и пыток.
В. В какой мере права человека соблюдаются и поддерживаются?	<ul style="list-style-type: none"> • Количество и виды жалоб о злоупотреблениях властью и других нарушениях прав человека • Количество и виды примененных санкций, как дисциплинарных, так и юридических • Неблагоприятные отзывы в прессе; критика со стороны неправительственных организаций • Процент подсудимых, выпущенных из-за неэффективной работы полиции или ошибок, допущенных ею.
Г. Какие предпринимаются меры для обеспечения одинакового обращения с гражданами вне зависимости от расы, пола, религии, языка, цвета кожи и политических взглядов?	<ul style="list-style-type: none"> • Прием на работу офицеров, представляющих все сегменты общества • Инструктаж и обучение принципам работы без дискриминации.

тест	показатели
Главенство закона	
Д. Какую правовую основу имеют задачи и действия полиции?	<ul style="list-style-type: none"> • Количество дел, возбужденных против полиции • Количество сведений или судебных решений о чрезмерном применении силы • Процент дел о несанкционированных обысках и незаконных арестах, возбужденных против полиции
Е. Каким образом независимый орган проверяет вопросы законности или интерпретации закона?	<ul style="list-style-type: none"> • Решения суда и прецедентное право • Академическое обсуждение и сочинения • Возможность получения юридического заключения и советы специалиста

Источник: Совместная неформальная рабочая группа по вопросам полиции и прав человека, «Полиция в демократичном обществе: а ваша полиция защищает права человека?», Совет Европы, 2001. Полный текст справочника см. на http://www.coe.int/T/E/Human_rights/polivedemsoc_eng.pdf

Заключение

В этой главе был представлен обзор международного законодательства по правам человека и рассмотрена роль правозащитных организаций в реформе сектора безопасности и надзоре над ним. Подъем международных правозащитных организаций за последние десятилетия привел к появлению нового международного движения, которое обратило внимание мировой общественности на правонарушения, совершаемые сектором безопасности. Эти группы помогли вовлечь мировую общественность, международные и гражданские организации в процессы установления случаев нарушений и разработку механизмов защиты от них. Тот факт, что гражданские организации вышли далеко за пределы традиционного мониторинга и начали добиваться юридической защиты для людей, пострадавших от правонарушений со стороны государства, является признаком нового подхода к проблеме безнаказанности.

Лучше всего связь между местными и международными правозащитными организациями прослеживается в стремлении узаконить и поддержать жалобы потерпевших на национальном уровне. Большинство местных правозащитных групп полагают, что международные правозащитные гражданские организации, привлекая мировое внимание к их борьбе, дали им возможность выдвинуть свои требования на национальном уровне. Бесстрашные действия местных правозащитных групп остаются основополагающими в процессах управления и реформирования сектора безопасности. Очевидно, что действия на месте могут быть дополнены поддержкой со стороны. Однако такие попытки могут быть успешными только при условии, что на месте найдены решения, которые учитывают соответствующие культурные и социополитические аспекты.

Что вы можете сделать в качестве ОГО

Предоставить гражданам возможность подавать иски о нарушениях прав человека:

- ✓ работа с местными группами юридической помощи по документированию и ведению судебных процессов, касающихся нарушений прав человека, в местных органах правосудия;
- ✓ работа с объединениями женщин и различных меньшинств по определению и защите их прав.
- ✓ Привлекать институты сектора безопасности к разрешению проблем, связанных с правами человека:
- ✓ привлекать бывших членов сектора безопасности в качестве представителей при ведении диалога с государственными институтами, являющимися частью сектора безопасности;
- ✓ использовать связи с международными правозащитными организациями для налаживания контактов;
- ✓ работать в коалиции с другими местными гражданскими организациями;
- ✓ установить рабочие отношения с представителями сектора безопасности и лидерами правозащитных организаций для поднятия осведомленности о проблемах, связанных с правами человека.

Обеспечить подотчетность правительства по вопросам прав человека:

- ✓ рассматривать действующие законы и законопроекты с точки зрения соблюдения прав человека;
- ✓ проводить и публиковать анализ случаев нарушений прав человека со стороны институтов и представителей сектора безопасности в Вашей стране и регионе;
- ✓ публиковать и распространять отчеты о государственной политике и действиях в сфере безопасности;
- ✓ контролировать работу служб безопасности и учреждать организаций по сбору, классификации и распространению информации о людях, пострадавших в результате нарушений прав человека.

ГЛАВА

12

МАРК ГУТРИ, СИФОСАМИ МАЛУНГА

Юридическая помощь и правовая реформа

12

Марк Гутри, Сифосами Малунга

Юридическая помощь и правовая реформа

В этой главе рассматривается роль общественных гражданских организаций (ОГО) в надзоре над сектором безопасности, возможности привлечения ими активной публичной поддержки и предоставления юридической помощи жертвам нарушений прав человека со стороны сектора безопасности. Деятельность ОГО на этом поприще может привести к совершенствованию правовых норм, призванных обеспечить прозрачность и подотчетность сектора безопасности; к пересмотру политики и практики в сторону усиления законности; к документированию опыта возмещения ущерба жертвам нарушений прав человека в соответствии с международными стандартами.

Активное участие в решении всех этих вопросов требует сочетание навыков, рассмотренных в предыдущих главах, а именно: мониторинга, исследования, формирования общественной поддержки и общественного сознания. Усилия по обеспечению надзора над сектором безопасности стоит рассматривать как существенную часть общих усилий по установлению и продвижению главенства права. Однако сущность *главенства права* разные люди понимают по-разному. Юристы могут отождествлять это понятие с легальностью, функционирующей правовой системой и независимым правосудием. Агентства содействия развитию могут считать его способом продвижения демократии или рыночной экономики. Рядовые граждане могут понимать его как подотчетность национальных институтов, доступ к правосудию и равенство перед законом. В целом, оно включает все эти положения. Юридическое определение обычно объединяет три основных нормативных компонента господства права¹:

- никто не может быть над законом;
- все равны перед законом;
- правосудие для всех.

Как следствие, подобный подход подразумевает, что все лица и институты, включая правительство, руководствуются и одинаково испытывают на себе действие одного и того же закона, и что государственные институты уважают и соблюдают права человека. Усилия по укреплению главенства права обычно включают меры по гарантии следующих моментов:

- независимость системы правосудия;

¹ См., например, http://www.icj.org/article.php3?id_article=3088&id_rubrique.

- равная доступность правосудия;
- все секторы общественной жизни (включая сектор безопасности) подчиняются одному и тому же закону и одинаково испытывают на себе его действие;
- соблюдение основополагающих прав человека всеми государственными институтами, включая и сектор безопасности.

Любая деятельность, описанная в данной главе, может рассматриваться как вклад в достижение этих четырех целей. У каждой ОГО будет свое направление работы. Некоторые из них могут заниматься мониторингом и документированием случаев нарушений прав человека в целом, в то время как другие могут сфокусироваться на специфических вопросах, таких как домашнее и сексуальное насилие. Одни ОГО могут проводить кампании в защиту прав определенных групп (например, права заключенных), когда другие могут предоставлять специфическую юридическую помощь и представлять интересы людей. Все перечисленные аспекты могут стать значительным вкладом в надзор над сектором безопасности.

Существуют три обширные сферы, в которых ОГО могут сыграть важную роль, способствуя проведению правовой реформы и предоставляя юридическую помощь:

- общественная поддержка: кампании, нацеленные на формирование правовых рамок в сфере надзора над сектором безопасности; определение особых областей для реформирования и поддержка внедрения лучших политик и практик;
- помощь в индивидуальных случаях;
- предоставление технической поддержки.

Правовая реформа: лучшая политика и лучшие практики

ОГО могут сыграть ключевую роль в изменении законов, контролирующих сектор безопасности, а также его политики и практики. Они могут это сделать, определяя сферы реформирования, поддерживая реформу законов, политики и практики, предоставляя техническую помощь независимым и государственным институтам и органам. ОГО должны уметь вычленивать вопросы, соотносящиеся с правовой системой, а также политикой и практикой сектора безопасности. Они должны привлекать общественное внимание к этим вопросам и предлагать возможные пути решения. В этом разделе рассматриваются некоторые вопросы, которые могут стать предметом работы ОГО, и примеры технической поддержки, которую могут предоставить ОГО в данной сфере.

ОГО могут работать и предоставлять техническую поддержку в следующих направлениях:

- формирование правовых рамок для надзора над сектором безопасности;
- инициирование законодательной реформы, нацеленной на обеспечение прозрачного, подотчетного и эффективного сектора безопасности;
- совершенствование политики и практики сектора безопасности;
- отслеживание случаев нарушений прав человека сотрудниками сектора безопасности;
- интеграция гендерного аспекта в надзор над сектором безопасности, его политик и практик;
- укрепление независимости правосудия.

Для решения всех этих проблем можно привлечь такие ОГО, как гражданские ассоциации, правозащитные группы, группы защиты прав женщин и заключенных, группы, занимающиеся вопросами правовой реформы, группы защиты прав военнослужащих – мужчин и женщин, группы по борьбе с торговлей людьми, и др.

Создание правовой основы демократического управления сектором безопасности

У каждого государства есть потребность в установлении законодательных рамок, которые позволили бы осуществлять демократический гражданский надзор над сектором безопасности. Страна, пережившим конфликт и находящимся на переходном этапе, возможно, сначала стоит установить принципы демократического надзора и руководства в своих Конституциях.

ОГО также могут лоббировать принятие правительствами этого принципа и поднимать осознание гражданами необходимости гражданского надзора над сектором безопасности. Это один из способов, с помощью которого ОГО могут внести значительный вклад в создание культуры прав человека в своих странах.

Блок 12.1. Типовой закон парламентского надзора над сектором безопасности

В 2002 году Женевский Центр демократического контроля над вооруженными силами (*DCAF*) и Парламентская Ассамблея СНГ совместными усилиями разработали типовой закон парламентского надзора над сектором безопасности, чтобы помочь бывшим советским республикам построить национальное законодательство, внедряющее концепцию демократического надзора над сектором безопасности в их странах. Этот типовой закон строится на основе Кодекса поведения ОБСЕ в политико-военных вопросах безопасности (1994), который подчеркивает, что демократический политический контроль сил военной, военизированной и внутренней безопасности наряду со службами разведки и полиции является неотъемлемым элементом стабильности и безопасности.

Типовой закон можно найти на электронных ресурсах: http://www.dcaf.ch/_docs/bm_fluri_nikitin_cis_model.pdf (на английском языке); http://www.dcaf.ch/_docs/bm_fluri_nikitin_cis_model_ru.pdf (на русском языке)

В июне 2003 года, основываясь на вышеупомянутом типовом законе, Парламент Украины принял Закон о демократическом гражданском контроле государственных военных и правоохранительных организаций². Пример принятия Закона о гражданском надзоре над сектором безопасности можно найти и в Кыргызстане, где в январе 2007 года был принят закон о надзоре над сектором безопасности³. Наряду с этим Кыргызстан постарался привести свои законы о полиции и утвердить сопутствующие принципы в соответствии с международными нормами⁴.

2 Для всестороннего анализа украинского законопроекта сектора безопасности см.: Колстон, Флури, Пирожков, Законопроект о секторе безопасности Украины, 2006. – С. 163–175. Электронный ресурс: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng>.

3 Электронный ресурс: <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav011107.shtml>.

4 Электронный ресурс: www.osce.org/item/13866.html.

Прозрачность и подотчетность

ОГО могут проводить кампании в поддержку законов и структур, которые обеспечивают прозрачную и подотчетную работу сектора безопасности. Для демократического надзора над сектором безопасности вопросы, перечисленные ниже, имеют особое значение и требуют пропаганды⁵:

- постоянный контроль над деятельностью военных, полицейских и тюремных служб, подотчетных парламенту, и учреждений парламентских органов;
- формирование полицейских структур, которые включают в себя представителей сообщества и отвечают за контроль политики и практики полиции;
- ответственность военных, полицейских и тюремных служб перед гражданским судом за любое нарушение прав человека и случаи нарушений закона;
- учреждение национальных институтов защиты прав человека с полномочиями расследовать заявления о нарушении прав человека сектором безопасности;
- ратификация государством Факультативного протокола Конвенции ООН о запрете пыток и другого жестокого, бесчеловечного и унижающего обращения или наказания. Его положения предполагают международную проверку Подкомитетом ООН по предотвращению пыток (ППП) и учреждение местного национального превентивного механизма (НПМ) для инспекции мест содержания под стражей;
- формирование государственной системы компенсационных выплат жертвам нарушений прав человека;
- учреждение советов по назначению судей, которые включают в себя представителей общины; открытый и честный процесс избрания судей;
- учреждение форумов, в которых могут принять участие ОГО и представители сектора безопасности для обсуждения проблем, представляющих общий интерес.

Политики и практики поддержки реформирования сектора безопасности

Часто ОГО имеют сведения о непосредственном опыте применения правил и процедур работы институтов сектора безопасности, особенно военных, полицейских и тюремных служб. Гражданские организации, работающие с определенными проблемами (например, права ребенка; домашнее и другое насилие, связанное с гендерным признаком; проблемы лесбиянок, геев, бисексуалов и транссексуалов; торговля людьми; умственная неполноценность; права этнических меньшинств; права заключенных; мониторинг; права женщин) и сообщающие о нарушениях прав человека, будут иметь возможность прибегнуть к своему профессиональному опыту в пропаганде реформ сектора безопасности и пересмотре действий сотрудников сектора безопасности. В этих случаях ОГО могут выступать в роли средства связи между своими подопечными и правительством. Ниже при-

⁵ Подробно о сущности пропаганды см.: Гл. 5.

ведены некоторые из целей кампаний ОГО по реформированию политики и практики сектора безопасности:

- правила работы и практика, которые соблюдают права человека, особенно право на жизнь, право на свободу и право на физическую неприкосновенность, право на справедливый суд, право на собственность и право на частую жизнь;
- соблюдение принципа минимального применения силы структурами сектора безопасности;
- справедливые дисциплинарные процедуры и порядок рассмотрения жалоб внутри сектора безопасности;
- справедливые и строгие внутренние процедуры сектора безопасности для расследования жалоб и неудовлетворительного управления;
- увеличение представленности женщин в секторе безопасности;
- формирование практик, которые учитывают потребности маргинальных и более уязвимых групп, умственно неполноценных и жертв преступлений, изнасилований и домашнего насилия.

Существует ряд возможностей для гражданских организаций отслеживать воздействие правовых аспектов на практику сектора безопасности и кодексы поведения, принятые в нем. Такие возможности могут появиться в результате анализа отдельно выявленных фактов, задокументированных ОГО, или случаев, когда ОГО была предоставлена юридическая помощь или моральная и психологическая поддержка. Представителям уязвимых групп. Например, документирование отдельных случаев может раскрыть степень применения силы структурами сектора безопасности против гражданского населения и определить стереотипные ситуации, при которых вооруженные силы прибегают к насилию.

Мониторинг судебных процессов, особенно, если он включает доступ к досудебным этапам, может стать богатым источником информации о полицейских действиях. Например, досудебный мониторинг может выявить ценные свидетельства обращения с задержанными и соблюдения полицией права на их юридическую защиту. Имея дело с жертвами и полицией, ОГО, которые борются с торговлей людьми, скорее всего, смогут оценить стандарты, используемые полицией при работе с жертвами торговли людьми. Гражданские организации, которые занимаются мониторингом мест заключения (например, в качестве части национального превентивного механизма согласно Факультативному протоколу Конвенции ООН о запрете пыток и другого жестокого, бесчеловечного и унижающего обращения или наказания), смогут оценивать соответствие их функционирования стандартным процедурам и нормам добросовестной работы⁶. ОГО могут также наблюдать за специфическими событиями, например, общественными собраниями, которые подразумевают использование полномочий сотрудниками сектора безопасности, чтобы оценить применение силы полицией или военными для поддержания общественного порядка. Блок 12.2. содержит перечень международных документов по вопросам соблюдения прав человека и руководства, которые дают инструкции по юридической помощи в надзоре над сектором безопасности.

⁶ См. также: Ассоциация за предотвращение пыток, в частности «инструкции по посещению мест задержания». Электронный ресурс: http://www.apr.ch/component/option,com_doc-man/task,cat_view/gid,58/Itemid,59/lang,rn; Пособие по мониторингу соблюдения прав человека ООН, Гл. IX (на английском, французском, русском и испанском). Электронный ресурс: <http://www.unhcr.ch/html/menu6/2/training.html>.

Блок 12.2. Международные документы и руководства по вопросам соблюдения прав человека, ведения международной политики, надзора над сектором безопасности

Защита заключенных и лиц, подлежащих альтернативному наказанию:

- Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (ООН);
- Основные принципы обращения с заключенными;
- Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению;
- Стандартные минимальные правила ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила).

Защита детей и несовершеннолетних преступников:

- Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы;
- Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила);
- Руководство по работе с детьми в системе криминального правосудия;
- Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Ри-ядские принципы).

Защита от пыток и другого жестокого, бесчеловечного и унижающего обращения или наказания:

- Декларация о защите всех лиц от пыток и другого жестокого, бесчеловечного и унижающего обращения или наказания;
- Конвенции ООН о запрете пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КЗП);
- Факультативный протокол к Конвенции ООН о запрете пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ФП-КЗП);
- Принципы эффективного расследования и документирования пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Предотвращение и расследование произвольных и быстрых казней:

- Принципы эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней.

Стандарты и кодексы поведения служащих правоохранительных органов:

- Кодекс поведения служащих правоохранительных органов;
- Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия служащими правоохранительными органами.

Защита судей и юристов:

- Основные принципы независимости судебных органов;
- Основные принципы, касающиеся роли юристов;
- Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование.

Защита от применения силы:

- Декларация основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью;
- Декларация о защите всех лиц от насильственных исчезновений;
- Международная конвенция «О защите всех лиц от насильственных исчезновений» (еще не вступила в силу).

Право на правосудие:

- Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права.

Руководства и рекомендации региональных организаций:

- Кодекс поведения ОБСЕ и политико-военные аспекты безопасности – (ОБСЕ/ Специальный комитет Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности)⁷;
- Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Безопасности 1713 (2005)⁸.

Источники: <http://www2.ohchr.org/english/law/index.htm#instruments>;
http://www.osce.org/documents/fsc/1994/12/4270_en.pdf;
<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1713.htm>.

Информация, собранная таким путем, может обосновать кампании в поддержку реформы правовой системы, предполагающие усиление гражданского надзора и реформирование политики и практики. Примерами подобных кампаний могут служить:

- опубликование отчетов и помощь в их составлении;
- кампании в средствах информации;
- работа с членами парламента;
- представление документов на парламентских слушаниях или в парламентских комитетах;
- участие в процессе консультаций;
- предоставление комментариев по поводу законопроектов.

Интеграция гендерного аспекта

Пропагандируя значимость гендерных вопросов, ОГО могут помочь в формировании системы надзора, более полно представляющей интересы общества, и сектора безопасности, деятельность которого основана на уважении прав человека и адекватном реагировании на потребности всех членов общества. Знания и опыт ОГО в этих вопросах дают им полномочия привлекать внимание к отдельным угрозам безопасности, которым подвергаются уязвимые члены сообщества, и определять политики и практики, учитывающие потребности этих групп. В обществах, переживших конфликт, насилие, основанное на гендерном признаке, представляет особую проблему, ОГО могут выступать за принятие новых законов. Подобный пример можно найти в Либерии, где Ассоциация женщин-юристов Либерии помогла в разработке нового уголовного Закона об изнасиловании, который вступил в силу в феврале 2006⁹.

Блок 10.6. в Главе 10 содержит список международных документов и законов, касающихся вопросов гендера и безопасности, которые могут быть полезными для ОГО в процессе интегрирования гендерного аспекта в нормативные принципы надзора над сектором безопасности, новые политики и практики.

7 Электронный ресурс: http://www.osce.org/documents/fsc/1994/12/4270_en.pdf.

8 Электронный ресурс: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta05/erec1713.htm>.

9 Электронный ресурс: http://www.iss.co.za/index.php?link_id=26&stlink_id=3806&link_type.

Укрепление независимости судебной системы

Как уже было сказано выше, ОГО могут проводить кампании в поддержку учреждения независимых советов по назначению судей, включающих представителей сообщества, что призвано обеспечить назначение независимых членов правосудия, способных отстаивать и поддерживать права человека. В обществах, переживших конфликт или находящихся в переходном состоянии, где ведутся судебные процессы по рассмотрению военных преступлений, ОГО могут проводить кампании в поддержку надлежащего и беспристрастного расследования жалоб и быстрых судебных процессов над обвиненными в военных преступлениях.

Блок 12.3. Реформа правосудия в Грузии: роль АЮОО

До получения независимости жители Грузии были вынуждены мириться с системой правосудия, которая не была ни справедливой, ни независимой. Когда в начале 1990-х годов в стране начался ряд реформ по укреплению независимости правосудия, «Ассоциация юридического образования общественности» (АЮОО), грузинская ОГО, помогла преодолеть разрыв между судами и общественностью, а также обеспечить отчетность в ежедневной работе правосудия. АЮОО разработала ряд проектов в различных сферах по укреплению правосудия в Грузии, например: еженедельная телевизионная программа о проблемах правосудия, издание юридического приложения к одной из ведущих газет страны и внеклассная работа со школьниками.

А самое главное, АЮОО помогла учредить справочные бюро в судах с целью предоставления советов гражданам о том, как разрешать споры. Она также распространила юридический этический кодекс и разработала механизмы введения прозрачности и подотчетности в деятельность правовых институтов.

Источник: <http://siteresources.worldbank.org/EXTDEVCOMMENG/Resources/KGB.pdf>

Участие ОГО в проведении реформы

Поддержка реформы ОГО может принимать различные формы. В зависимости от проблемы это может быть как отдельное действие, из списка ниже, так и комплекс этих действий:

- представление документов на слушания в парламенте или в комитетах;
- лоббирование членов парламента, региональных или местных властей;
- представление документов в комиссии по расследованиям;
- предоставление комментариев к законопроектам;
- участие в национальных мирных процессах и работе над Конституцией;
- работа с национальными институтами защиты прав человека;
- участие в Национальных превентивных механизмах к Факультативному протоколу к Конвенции против пыток;
- участие в круглых столах;
- участие в форумах неправительственных организаций;
- проведение медиа-кампаний или участие в них;

- составление отчетов, рекламных материалов и материалов по вопросам политики;
- подготовка петиций;
- проведение кампаний по поводу отдельных случаев нарушения прав человека с целью привлечения внимания к возможным сферам реформирования;
- проведение общественных демонстраций.

Примеры вклада гражданского общества в общественные дебаты, некоторые аспекты формирования осознанного подхода к проблемам и основы пропагандистской деятельности были рассмотрены в предыдущих главах этого справочного руководства.

Можно добавить еще один интересный пример. В Южной Африке проведенные в процессе формирования национальной системы безопасности консультации с населением по вопросам безопасности и общественного понимания угроз привели к кардинальным изменениям в системе взглядов: от понимания сущности безопасности как процесса, ориентированного на оборону, к идентификации ее сущности как «безопасности людей»¹⁰.

В частности, ОГО и институты защиты прав человека могут сотрудничать при создании правовых реформ и в ходе пересмотра политики, направленных на защиту прав человека в секторе безопасности. Блок 12.4. содержит пример такого сотрудничества в Южной Африке.

Блок 12.4. Сотрудничество институтов сектора безопасности и ОГО в вопросах борьбы с ксенофобией и вооруженным насилием: Южноафриканская Комиссия по правам человека

Случаи нарушения прав человека в отношении иностранцев без документов, тех, кто просит предоставления политического убежища, и беженцев в Южной Африке представляют серьезную проблему, подогреваемую возрастающим уровнем ксенофобии и насилия против иностранцев в этой стране. С момента начала работы Южноафриканская комиссия по правам человека сфокусировала значительную часть ресурсов на защите прав мигрантов и беженцев, а также на отслеживании и документировании случаев нарушений прав человека. Нарушение прав человека и вымогательства со стороны полиции, а также постоянные случаи нарушений прав человека представляли наибольший риск, которому подвергались мигранты и беженцы.

Чтобы увеличить свои возможности исследования и сбора соответствующих данных, Комиссия начала сотрудничество с несколькими юридическими школами Южной Африки в феврале 1998. Тесно сотрудничая с Центром прикладного права, правовыми курсами университета Витвотерсренд и независимой неправительственной организацией «Юристы за права человека», Комиссия смогла собрать информацию путем проведения интервью с жертвами, что, в свою очередь, было использовано для привлечения внимания к проблеме и ее разрешения. Ожидается, что обучение, которое прошли участники проекта, должно принести долгосрочную пользу, возбудить интерес к вопросам защиты прав человека среди юридических школ, способствовать созданию штата подготовленных и опытных работников правозащитных организаций.

Источник: Надзор над соблюдением прав человека, Правительственные Комиссии по правам человека в Африке. Электронный ресурс: <http://www.hrw.org/reports/2001/africa/overview/contributions.html>.

10 Kenkel, Kai Michael, Civil Society Participation in Defence Policy Formulation: Academic Experts and South Africa's Post-Apartheid Defence White Paper // Journal of Security Sector Management. – 2006. – Vol.4. – №1 Электронный ресурс: http://www.ssrnline.org/jofssm/issues/jofssm_0401_kenkel_civil_society.pdf.

Техническая поддержка в проведении реформирования

Зачастую ОГО имеют богатый профессиональный опыт, которым они могут поделиться с сектором безопасности для проведения реформирования как правовых норм надзора над сектором безопасности, так и его политики и практики работы. Эта техническая помощь может заключаться в следующем:

- предоставлении свидетельств на парламентских слушаниях и в комитетах;
- помощи в разработке законов;
- подготовке сотрудников сектора безопасности по вопросам защиты прав человека (как в общетеоретическом плане, так и в частных аспектах, например, в вопросах предотвращения и наказания насилия на основе гендерного признака, или торговли людьми);
- проведении тренингов и семинаров для военных, полиции, сотрудников тюрем и судебной системы по проблеме влияния принципов работы сектора безопасности на определенные сообщества;
- проведении мониторинга судебных процессов с целью определить нарушения прав человека и возможных областей проведения правовой реформы;
- проведении брифингов с людьми, определяющими политику, и законодателями;
- проведении круглых столов для обсуждения различных аспектов закона и норм работы сектора безопасности;
- проведении брифингов с международными органами проверки (например, Подкомитетом ООН по предотвращению пыток и Европейским комитетом по предотвращению пыток) до и во время визитов;
- в исполнении роли посредников между силами безопасности и уязвимыми группами населения;
- участии в группах мониторинга внедрения законов и деятельности сектора безопасности (например, в работе групп, созданных для наблюдения над процессом реформирования правовой системы);
- предоставлении информации о предыдущей работе судей соответствующим властям в обществах, переживших конфликт и находящихся в переходном состоянии, где членам судебной системы необходимо пройти процесс отбора;
- участии в комиссиях по назначению судей.

Помощь ОГО в ведении индивидуальных дел

В этом разделе рассматривается роль, которую могут сыграть ОГО в решении индивидуальных дел, чтобы гарантировать выполнение государством своих обязательств, а также техническая помощь, которую они могут предоставить жертвам нарушений прав человека.

Бесплатные общественные услуги: юридическая помощь и консультации юристов

Роль гражданских организаций бесценна в оказании юридической помощи и предоставлении консультаций юристов уязвимым группам общества. К этим группам относятся мигранты, этнические меньшинства, люди без жилья и земли, внутренне перемещенные лица или беженцы, люди с ограниченными возможностями и другие, которые по каким-либо причинам не могут получить необходимую помощь. Юридические службы поддержки и офисы юридической консультации, расположенные в удобных местах и работающие бесплатно, предоставляют помощь тем, кто в ней нуждается, оказывая, таким образом, поддержку лицам и группам, против которых выдвигают обвинения или ведутся судебные преследования учреждениями или агентствами, имеющими отношение к сектору безопасности. В зависимости от контекста поле деятельности и условия офисов юридической консультации могут варьироваться.

На Шри-Ланке цунами, которое обрушилось на побережье страны в Рождество 2004 года, унесло более 30.000 жизней и оставило несколько сотен тысяч людей без жилья. Чтобы помочь выжившим восстановить удостоверения личности, свидетельства о рождении и браке, документы на землю и другие, были созданы столы юридической поддержки совместными усилиями Национальной Комиссии по правам человека и ряда национальных, международных гражданских и благотворительных организаций. Вместе с ухудшением ситуации безопасности в стране, вступившей в период восстановления после цунами, в столы поддержки увеличилось число обращений от семей, чьи дети были похищены или забраны в качестве солдат, или чьи отцы или супруги исчезли. В ряде индустриальных стран и все чаще в развивающихся странах национальные ассоциации адвокатов, университеты и гражданские группы начинают сотрудничать с целью предоставления бесплатных услуг уязвимым группам населения¹¹.

В Соединенных Штатах Америки такой вид сотрудничества стал носить весьма профессиональный характер, включая разработку стандартов аккредитации и порядка работы для учреждений-партнеров и контроля юридических услуг, предоставляемых непрофессионалами.

Управление офисом юридических консультаций

Юридические консультации играют огромную роль в защите прав жертв, особенно в странах и регионах, где ограничен доступ к правосудию или определенные правовые вопросы не рассматриваются. Однако предоставление юридических консультаций и помощи подразумевает огромную ответственность. Юридические консультации требуют не только знания закона и процедур, но и управления правосудия. В каждом случае необходимо установить факты, определить предмет спора и желательный результат и стратегию его достижения. Любая гражданская организация, рассматривающая возможность создания офиса юридической консультации, должна хорошо оценить свои возможности и среду, в которой он будет работать. Следует учесть следующие аспекты:

Консультативная деятельность и окружающая обстановка:

¹¹ ПРООН, Гражданское общество и ПРООН на Шри-Ланке: сотрудничество в кризисной ситуации, 2007. *Электронный ресурс*: www.undp.org/partners/cso/publications/Civil_Society_and_UNDP_in_Sri_Lanka_partnerships_in_crisis_situation.

- Каковы потребности в бесплатной юридической консультации? Как деятельность нового офиса будет дополнять функции местных фирм, предоставляющих юридические услуги?
- Каков спектр предлагаемой помощи? Только консультации или представление интересов в суде либо других органах правосудия, или и то, и другое? Будут ли эти офисы заниматься только гражданскими или только криминальными делами, либо и тем, и другим?
- Какова целевая аудитория офиса юридической консультации? Будет ли его деятельность направлена на помощь определенным уязвимым группам или предполагается более широкая аудитория?
- Каким образом консультативная деятельность офиса будет рекламироваться? Как будет формироваться доверие целевой клиентуры?
- Какую территорию будет охватывать деятельность офиса юридической консультации? Будут ли предоставляться услуги на выезде? Будет ли офис работать полный день или неполный?
- Есть ли угроза физической безопасности клиентов или сотрудников офиса? Может ли офис работать в безопасной среде? Какую степень безопасности и защиту в каких аспектах может предложить офис юридической консультации?
- Каковы вероятные затраты на содержание офиса? Какие средства могут быть выделены на работу консультации и для поддержки индивидуальных судебных исков?
- Предусматривается ли гражданско-правовая ответственность за данные советы?

Возможности и партнеры:

- Какие технические навыки понадобятся сотрудникам (проведение интервью, знание законов, письменное изложение)? Есть ли возможность укомплектовать консультацию специалистами по праву или помощниками юриста?
- Может ли офис юридической консультации гарантировать конфиденциальность в работе и в ведении документации? Может ли обеспечить должное документирование и ведение дела?
- Может ли работать с делами быстро и эффективно?
- Существуют ли возможности для сотрудничества с благожелательно настроенными юристами и их объединениями с целью использования их профессионального опыта?
- Существует ли возможность для клиентов обратиться к благожелательно настроенным медицинским сотрудникам с целью документирования физических травм?
- Возможно ли обеспечить дополнительную моральную и психологическую помощь клиентам или направить их в организации, предоставляющие подобные услуги?
- Какие возможны союзы с международными правительственными или неправительственными организациями для поднятия репутации юридической консультации, обеспечения безопасности, получения доступа к чужому опыту и помощи в профессиональном развитии сотрудников офиса?

Далее приведены некоторые практические моменты, которые ОГО стоит учитывать при организации юридических консультаций.

Физическое пространство (офисы или передвижной центр). Необходимо иметь возможность размещать клиентов, обратившихся за юридической консультацией, и проводить консультации в

атмосфере безопасности. По возможности ОГО стоит предусмотреть отдельное место, где люди могли бы ждать беседы, не будучи на виду.

Заявить о себе. ОГО необходимо распространить информацию о своих услугах, подготовить небольшие рекламные объявления и флаеры с кратким описанием областей деятельности юридических консультаций и контактной информацией. Флаеры можно оставлять в коммунальных и муниципальных зданиях, иммиграционных службах, учреждениях здравоохранения и по делам семьи. ОГО также могут использовать радио-, теле- или другие средства информации для рекламы своей работы.

Достучаться до целевых групп населения. Там, где транспортные возможности ограничены, а доступ к целевым группам затруднен, ОГО следует рассмотреть возможность организации передвижных центров. Где это уместно, они могут подумать о сотрудничестве с учреждениями социального обслуживания, больницами и другими партнерами для размещения консультативных офисов на их территории на постоянной основе. Это позволит ОГО стать пунктом постоянной поддержки для некоторых клиентов этих учреждений и расширить радиус деятельности.

Профессиональный опыт. ОГО стоит обдумать возможность сотрудничества с национальными институтами по защите прав человека, местными и национальными ассоциациями адвокатов, университетами и юридическими школами, чтобы иметь всесторонний юридический опыт и быть в состоянии удовлетворять различные потребности.

Установить порядок работы консультации¹². ОГО стоит стремиться к осуществлению следующих действий:

- установить принципы сортировки потребностей клиента, чтобы предоставить консультацию или перенаправить в другое место;
- определить четкие условия работы с клиентами в отношении исполнения обязательств (например, документация, касающаяся клиента и его/ее дела, остается в большинстве случаев у клиента, условия работы могут быть сведены к «одноразовой» консультации, клиент может продлить контракт с офисом, необязательно с тем же адвокатом);
- документировать встречи: ОГО следует готовить изложение дела как можно более подробно, особенно, в сфере предоставления клиенту консультации и определения сроков ведения и решения дел; одна копия вручается клиенту, вторая хранится в архиве на случай предъявления претензий;
- готовить документы так, чтобы поощрять самостоятельное составление документации клиентами под Вашим руководством; если у клиента проблемы с письмом, предложить привести с собой друга на следующую встречу, чтобы тот помог.

ОГО, могут не только брать на себе решение материальных вопросов консультативной деятельности, но и в зависимости от своих технических возможностей и телекоммуникационной инфраструктуры конкретной страны, подумать о предоставлении общей юридической помощи через Интернет, чтобы охватить большее число населения (См. Блок 12.5).

¹² Западно-канадское общество за доступное правосудие. Электронный ресурс: www.accessjustice.ca/lawyers/client_issues.asp. Есть ряд Интернет-ресурсов касательно этих вопросов. См.: Общий справочник юридических стандартов и деятельности; Права человека на первом месте. Электронный ресурс: http://www.ukstandards.co.uk/Find_Occupational_Standards.aspx?NosFindID; www.accessjustice.ca/lawyers/procedure.asp.

Блок 12.5. Ваши права: информационный веб-сайт «Свобода» для Соединенного Королевства

У неправительственной организации «Свобода» (Liberty) в Соединенном Королевстве есть веб-сайт, посвященный правам лиц, оказавшихся в различных кризисных ситуациях, например, в качестве жертвы, свидетеля, подозреваемого и подзащитного. Сайт описывает соответствующие полномочия властей и права индивидуума, его могут использовать граждане, чтобы обеспечить справедливое обращение с собой.

Электронный ресурс: <http://www.yourrights.org.uk>

Обязательства государства

Государства выполняют общую правовую обязанность, гарантирующую эффективную защиту прав человека¹³, что подразумевает:

- предотвращение нарушений прав человека;
- изыскание местных возможностей правовой защиты¹⁴;
- расследование случаев нарушений прав человека, о которых поступили сообщения;
- преследование в судебном порядке тех, кто подозревается в нарушении прав человека;
- наказание виновных в нарушении прав человека.

В этом разделе рассматривается роль, которую могут сыграть ОГО в отдельных случаях, чтобы гарантировать выполнение государством своих обязательств, а также техническая помощь, которую они могут предоставить жертвам нарушений прав человека. Прежде всего, стоит определить разницу между:

- «нарушениями прав человека», что подразумевает бездействие со стороны государства и агентов властей; и
- «злоупотреблениями правами человека», что подразумевает бездействие со стороны неправительственных сил безопасности или граждан в отношении нарушений прав человека и т.д.

Важно отметить, что государство несет ответственность за нарушение прав человека, а не за злоупотребления. Однако государство обязано защищать граждан от вреда, причиненного неправительственными субъектами, и принимать меры в их отношении за любые злоупотребления.

Во-вторых, важно понимать, кто является «жертвой». В параграфе 1 Декларации ООН основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью (1985)¹⁵ «жертвы преступлений» определяются следующим образом: «лица, которые вместе или по отдельности, понесли ущерб, включая физические или психические травмы, эмоциональные страдания, экономические потери или существенный ущерб их базовых прав, из-за действий или бездействия, нару-

13 ICCPR Статья 2(1). Электронный ресурс: http://www.unhcr.ch/html.mem3/b/a_ccpr.htm.

14 Всеобщая декларация прав человека, Статья 8.

15 Электронный ресурс: <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/victims.pdf>.

шающих уголовные законы, действующие на территории государства-участника, включая законы, нацеленные на предотвращение злоупотреблений полномочиями».

Хотя нарушение прав человека не подпадает под разряд нарушений, рассматриваемых уголовным правом, оно может быть представлено как нарушение гражданского права. Таким образом, жертвой может считаться лицо, чьи национально и международно признанные права и основные свободы были нарушены в результате действия или бездействия со стороны правительства.

Там, где сообщается о нарушениях прав человека, совершенных членами сектора безопасности, ОГО могут сыграть большую роль в гарантированном привлечении ответственных лиц и выплаты компенсации жертвам. Роль ОГО в помощи жертвам описывается в параграфе 18 Декларации (упомянутой выше), где говорится, что «жертвы должны получать необходимую материальную, медицинскую, психологическую и социальную помощь от правительственных, благотворительных, общественных и местных организаций».

Помогая в индивидуальных случаях, ОГО вносят ценный вклад в поддержку и защиту прав человека в целом.

Правовые санкции и средства защиты против нарушений прав человека

Служащие сектора безопасности, включая военных, полицию и сотрудников тюрем, всегда являются субъектами закона при выполнении своих обязанностей. Они могут быть наделены большими полномочиями, чем обычные члены общества (например, полномочие на арест), но использование этих полномочий всегда определено законом. Использование силы должно быть ограничено до разумно необходимого, и всегда должны быть достаточные основания для лишения свободы.

Согласно этому принципу, любой представитель сектора безопасности, действующий вне закона, может быть привлечен к уголовному или гражданскому суду, либо и тому, и другому. Однако взаимодействие правосудия военных судов и штатских может быть сложным и варьироваться в зависимости от государства. Нарушения прав человека могут считаться преступлением, как по обычному уголовному праву, так и по военному. Почти во всех странах вооруженные силы подчиняются собственному военному праву, одно из определений которого звучит так: «...будучи в своем обычном и ограниченном смысле специальным законом, который управляет Армией как отдельным сообществом, в более широком смысле военное право подразумевает закон, имеющий силу только во время войны или аналогичной крайней ситуации, регулирует отношения врагов, дает полномочия военному правительству и санкционирует военное положение»¹⁶.

Таким образом, главной целью военного права должно быть поддержание дисциплины личного состава, а уголовное и гражданское право должны иметь преимущественное значение в случае совершения преступлений. Хотя некоторые государства предпочитают судить военнослужащих по военным законам в военных судах за нарушение прав человека, а не по уголовному закону в уголовных судах. Это может привести к неоправданно благоприятному обращению или даже освобождению от наказания за содеянное. Военные трибуналы необязательно поддерживают такие же

¹⁶ Reid v. Covert, 354 US1, 19 n.38 (1957).

справедливые стандарты судопроизводства как штатские суды: например, слушание может не быть публичным, судьи могут быть выбраны из числа военных, возможность вызвать и заслушать свидетелей может быть ограничена. Более того, решения и процедуры могут не подлежать пересмотру в штатских судах. Если есть доказательства того, что служащие сектора безопасности совершили преступления против гражданских лиц, преследование по закону всегда должно осуществляться через штатские криминальные суды.

Гражданские суды также могут назначать судебные меры по поводу нарушений, совершенных государственными силами безопасности, если они являются уголовным преступлением (например, незаконные аресты и злонамеренное судебное преследование). Их можно рассматривать как альтернативу уголовному преследованию (например, в случаях нападения) при условии, что судебные власти не склонны проводить преследование по закону самостоятельно. Полицейские и тюремные службы обязаны заботиться о лицах, находящихся в заключении, а нарушение данного обязательства (например, непредоставление медицинской помощи) должно в обязательном порядке повлечь за собой гражданскую ответственность.

В тех странах, где подобная норма оговорена в правовой системе, ОГО могут напрямую участвовать в гражданском судопроизводстве, выступая в качестве «друга суда» (независимого эксперта в суде). Предоставляя показания экспертов по рассматриваемому вопросу, ОГО помогают суду. Примером могут послужить события 1998 – 1999 гг., когда в английских судах рассматривался вопрос об экстрадиции генерала Пиночета в Чили и привлечении его к судебной ответственности за нарушение прав человека. «Международная Амнистия» смогла помочь суду в качестве «друга суда». В тех случаях, где участие в качестве «друга суда» является невозможным или неуместным, достаточно квалифицированные представители ОГО могут помочь той или иной стороне в качестве свидетелей-экспертов.

Если дело о нарушении прав человека подлежит рассмотрению в уголовном или гражданском суде, оно только тогда закончится осуждением виновного или компенсацией жертве, когда будет предоставлено достаточно улик для доказательства свершения нарушения.

Поэтому при ведении уголовных дел важно, чтобы лица, ответственные за проведение расследований, обеспечивали добросовестный и основательный подход и гарантировали, что все возможные улики собраны и сохраняются, а задержание подозреваемых проходит оперативно. Чтобы содействовать проведению справедливых и основанных на доказательствах судов, ОГО могут использовать доступ к информации и правовой экспертизе, основываясь на положениях касательно предоставления бесплатных общественных услуг и документированных данных относительно нарушений прав человека.

Документирование нарушений прав человека

ОГО могут помочь в привлечении преступников к судебной ответственности, документируя случаи нарушений прав человека. Документирование будет способствовать установлению фактов нарушения прав человека и ответственных за это лиц. Значимость подобной работы будет сильно зависеть от специфики контекста. В тех странах или местностях, где отсутствует политическое желание расследовать нарушения прав человека, или где мало ресурсов для этого, работа ОГО по документированию особенно важна. В то время как государство всегда будет иметь обязательство по расследованию заявлений о нарушении прав человека, деятельность ОГО в этой сфере может послу-

жить стимулом для полицейского или судебного расследования или расширить его. Так как документирование, в конечном счете, может привести к процессуальным действиям, его должны вести тщательно и систематично обученные сотрудники.

Методология мониторинга и документирования приведена в седьмой главе. Некоторые инструкции по документированию специфических случаев нарушения прав человека изложены ниже, в Блоке 12.6.

Блок 12.6. Документирование нарушений прав человека

- принятие решения о том, будет ли документация сфокусирована на определенных категориях нарушений прав человека (например, пытки, насилие, основанное на гендерном признаке) или носить более общий характер;
- принятие решения о том, будет ли документирование относиться лишь к определенным уязвимым группам населения, например, коренные народы, жертвы гендерного насилия;
- определение потребностей в обучении персонала, который будет заниматься документацией (например, понимание того, что является нарушением прав человека, и какие факты должны быть установлены, навыки проведения интервью и изложения фактов на бумаге, ведение записей);
- обеспечение точности, конфиденциальности, беспристрастности и деликатности при документировании;
- разработка системы ведения записей, включая классификацию нарушений;
- обеспечение сохранности документов;
- составление контрольных таблиц, позволяющих идентифицировать является ли каждое отдельное дело нарушением/ненарушением прав человека;
- составление контрольных таблиц для определения вида заявлений, например, заявления о применении пыток, чрезмерной силы полицией, незаконных убийствах;
- разработка стандартных вопросников для проведения интервью с жертвами (шаблон, предложенный Службой Верховного комиссара по правам человека (СВКПЧ ООН), можно найти на <http://www1.umn.edu/humanrts/monitoring/chapter20-appendix1.html>);
- разработка стандартной формы отчетности о происшествиях (шаблон, предложенный СВКПЧ ООН, можно найти на <http://www1.umn.edu/humanrts/monitoring/chapter20-appendix4.html>);
- оценивание рисков безопасности при ведении документирования – как персонала, который выполняет задание, так и тех, с кем проводят беседу;
- установление связи с национальными и международными неправительственными правозащитными организациями;
- установление связи с национальными институтами защиты прав человека там, где подобные существуют.

Помимо этого существует большое разнообразие ресурсов, доступных ОГО, посвященных вопросам отчетности и документирования нарушений прав человека. Некоторые из них приведены в Блоке 12.7.

Блок 12.7. Избранные ресурсы по документированию нарушений прав человека

СВКПЧ. Учебник по мониторингу соблюдения прав человека. Электронный ресурс:
http://www.unhchr.ch/pdf/train7_a.pdf.

Мониторинг и отчетность по вопросам нарушений прав человека в Африке: справочник для общественных активистов («Международная Амнистия»). Электронный ресурс:
http://www.protectionline.org/IMG/pdf/spa_handbook.pdf.

Учебное пособие по мониторингу соблюдения прав человека (Университет Миннесоты). Электронный ресурс: <http://www1.edu/humanrts/monitoring>.

Справочное руководство по составлению отчетов о случаях убийства как нарушениях прав человека. Электронный ресурс: <http://www.essex.ac.uk/reportingkillingshandbook>.

Справочник по обязанностям государства согласно Конвенции против пыток ООН /Ассоциация по предотвращению пыток. Электронный ресурс:
http://www.apr.ch/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,92.

Учебник эффективного расследования и документирования случаев пыток и другого жестокого, негуманного и унижительного обращения и наказания (Стамбульский протокол). Электронный ресурс: <http://physiciansforhumanrights.org/library/documents/reports/istanbul-protocol.pdf>.

Справочник по фиксации случаев пыток. Электронный ресурс:
<http://www.essex.ac.uk/torturehandbook>.

Медицинское расследование и документирование случаев пыток: справочник для профессионалов здравоохранения. Электронный ресурс: <http://www.fco.uk/Files/KFile/MidHb.pdf>.

Мониторинг мест заключения: практическое руководство для неправительственных организаций / Ассоциация по предотвращению пыток (доступен на английском, фарси, монгольском и русском языках). Электронный ресурс:
http://www.apr.ch/components/option,com_docman/task,cat_view/gid,85/Itemid,59.

Инклюзивная безопасность: устойчивый мир: руководство по пропаганде и акциям (Международная Тревога). Электронный ресурс: http://www.international-alert.org/our_work/themes/gender_5.php.

Понять полицию: информация для активистов-правозащитников («Международная Амнистия»). Электронный ресурс: http://www.amnesty.nl/bibliotheek_vervolg/police_and_human_rights#artikel11338.

Мониторинг судебного процесса: справочное пособие для практикующих юристов (ОБСЕ). Электронный ресурс: http://www.osce.org/publications/odhr/2008/04/30849_1119_en.pdf.

Руководство по справедливому рассмотрению дела в суде («Международная Амнистия»). Электронный ресурс: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/POL30/002/1998/en/domPOL300021998en.pdf>.

ОЭСР КСР Справочник по реформированию системы безопасности: поддержка безопасности и справедливости (ОЭСР). Электронный ресурс: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.

АРТ Инструкция 2: роль гражданского общества в подготовке визитов STP. Электронный ресурс: http://www.apr.ch/content/view/46/86/lang,en/APT_SPT_BN2en.pdf.

Справочник по наблюдению за гей-парадами (МАГЛ Европа). Электронный ресурс:
<http://www.ilga-europe.org/>.

В Блоке 12.8. приведен пример другого важного аспекта документирования нарушений прав человека, который относится к использованию записей в качестве свидетельств в суде и иллюстрирует результат конфиденциального подхода.

Блок 12.8. Оглашение записей

Этот вымышленный сценарий демонстрирует некоторые из затруднений, вытекающих из условий конфиденциальности при документировании нарушений прав человека, и трудностей использования этих записей в дальнейшем судебном преследовании.

Сценарий

ОГО документирует заявления о нарушениях прав человека, совершенных представителями сил безопасности во время конфликта. Документы содержат имена, даты рождения и адреса жертв и свидетелей, а также их пересказ событий. Однако жертв и свидетелей убеждают в конфиденциальности информации. Основываясь на этих записях, ОГО публикует отчет о задокументированных нарушениях. В отчете не содержатся имена ни жертв, ни свидетелей. Хотя на условиях гарантии конфиденциальности ОГО могут предоставлять оригиналы интервью жертв и свидетелей соответствующим органам уголовного преследования.

Как следствие, прокуроры начинают собственное расследование, проводя беседы с некоторыми из этих же жертв и свидетелей и получая свежие показания. Затем определяются предполагаемые правонарушители, и в их отношении начинается уголовное преследование. В процессе подготовки защиты, адвокаты обвиняемых просят прокурора предоставить оригинал заявлений, сделанных при беседе с ОГО. Защита заявляет, что заявления могут предоставить свидетельства в пользу оправдания обвиняемого или, по крайней мере, предоставить свидетельства первого пересказа событий жертвами или свидетелями. В целях соблюдения гарантий конфиденциальности прокуратура отказывается передать документацию ОГО. Защита подает ходатайство в суд о выдаче записей ОГО, ссылаясь на принцип равенства сил, и тот факт, что без этих записей подзащитные не смогут рассчитывать на справедливый суд. Суд соглашается и дает распоряжение прокуратуре передать записи.

Несмотря на то, что у прокуратуры есть собственные показания жертв и свидетелей, их предыдущие показания, взятые ОГО, влияют на общую достоверность слов жертв и свидетелей, и решение суда означает, что они не могут вызвать жертв и свидетелей для дачи показаний, не огласив их предыдущих показаний. Прокуратура решает, что гарантии конфиденциальности имеют высший приоритет и закрывает дело. Обвиняемого оправдывают.

Похожим образом, с помощью распоряжения суда по заявлению подзащитного, адвокаты могут стремиться получить информацию, которая официально не передается органами уголовного преследования, но которая есть у гражданской группы. Для гарантии защиты свидетелей и жертв, необходимы особые законы, регулирующие процедуры оглашения записей и их источников (см. Блок 12.9 – дело Боснии и Герцеговины).

Свидетели

Свидетели играют решающую роль почти в каждом деле. Необходимо установить их личности и найти как можно быстрее. Полиция и прокуроры должны достаточно оперативно определить, необходимы ли меры защиты свидетелей. Это может быть особенно важно в некоторых случаях – например, в делах о пытках и военных преступлениях, где свидетель принадлежит к уязвимой группе

населения, и его безопасность может быть под угрозой. В большинстве случаев свидетели по закону обязаны давать показания, и суд может принудить их сделать это. Однако, действуя в таких обстоятельствах, свидетели могут допустить несправедливость, если только они не уверены, что могут давать показания, находясь в безопасности и не подвергаясь запугиванию. Ряд международных документов отражают важность мер по защите свидетелей. В Рекомендации R(85) Совета Европы «О положении потерпевшего в рамках уголовного права и процесса» говорится¹⁷: «Необходимо принять надлежащие законодательные и практические меры для гарантии того, что свидетели и лица, способствующие правосудию, могут свободно давать показания, не подвергаясь никаким действиям по запугиванию».

В Рекомендации R(97) Совета относительно запугивания свидетелей и права на защиту¹⁸ описываются виды защитных мер, которые можно предпринять в случаях противодействия организованной преступности. Например:

- аудио и видеозапись показаний свидетелей во время досудебных допросов;
- использование во время суда предварительных показаний свидетелей;
- раскрытие личности свидетелей как можно позже в ходе разбирательства или сообщение только отдельных сведений;
- исключение присутствия средств информации и/или публики на всех этапах судебного процесса;
- анонимность свидетелей в исключительных обстоятельствах.

Блок 12.9. Государственный закон Боснии и Герцеговины о защите свидетелей под угрозой и уязвимых свидетелей

По окончании войны в Боснии и Герцеговине в 1995 году рассмотрение дел в уголовных судах и судах по поводу военных преступлений Международным уголовным трибуналом Югославии (МУТЮ) дало начало серьезному пересмотру институциональных возможностей правосудия и правовых рамок, необходимых для эффективной работы с таким количеством дел. Защита жертв и свидетелей быстро стала основной заботой при разбирательстве военных преступлений. Для обеспечения эффективной защиты жертв и свидетелей в 2006 году был принят Государственный закон Боснии и Герцеговины о защите свидетелей, чья жизнь находится под угрозой, и уязвимых свидетелей¹⁹. Закон предусматривает меры защиты свидетелей, если они того хотят;

- доступ к психологической и социальной, а также профессиональной помощи до и во время допросов и слушаний;
- ускоренное заслушивание показаний свидетелей, чья жизнь находится под угрозой, и уязвимых свидетелей;
- повышенная забота о свидетелях во время допросов, чтобы защитить их от преследования, психологических травм или стресса. Это может включать в себя использование аудио и видеозаписей допросов свидетеля, непосредственный допрос свидетеля судьей от лица адвоката защиты или показания в отсутствие обвиняемого (в этом случае показания должны быть доступны либо через видео и аудио передачи, либо через запись);

17 Электронный ресурс: <http://www.legislationline.org/legislation.php>.

18 Электронный ресурс: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/combating_economic_crime/1_standard_setting/Rec_1997_13.pdf.

19 Электронный ресурс: http://www.subdih.gov.ba/files/docs/zakoni/en/BH_LAW_ON_PROTECTION_OF_WITNESSES_-_Consolidated_text.pdf.

- ограниченный доступ к файлам и документации, относящимся к обвинению, для адвоката защиты и подзащитного, чтобы избежать разглашения информации, которое может привести к идентификации личности свидетеля, а также определение периода секретности по завершению дела до 30 лет.

Помощь жертвам

Участие ОГО в предоставлении моральной и психологической поддержки жертвам значимо и признается в параграфе 141 Декларации ООН основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений полномочиями, где говорится: «жертвы должны получать необходимую материальную, медицинскую, психологическую и социальную помощь от правительственных, благотворительных, общинных и местных организаций».

В Блоке 12.10. дано описание типов помощи жертвам, оказанной Бангладешским реабилитационным центром для пострадавших (БРЦП).

Блок 12.10. О возможных типах помощи жертвам, оказанной Бангладешским реабилитационным центром для пострадавших (БРЦП)

Профессиональная помощь на дому

Непосредственная профессиональная помощь имеет огромное воздействие на переживших пытки, так же, как и на их родственников и соседей. Социальные работники, консультанты БРЦП и другие профессионалы, привлеченные к работе по реабилитации, совершают домашние визиты. Сотрудники БРЦП проводят два – три дня даже в самых отдаленных уголках, общаясь с жертвами, членами их семей, друзьями, соседями и другими людьми, имеющими отношение к рассматриваемым событиям, стараясь помочь в решении любых осложнений, связанных с пострадавшим. Так специалисты стараются найти практическое решение проблем жертвы, а также привлечь близких людей для облегчения страданий.

Специалист старается поддержать личные взаимоотношения между клиентом и его/ее окружением. БРЦП совершает домашние визиты, чтобы иметь полное представление об общем состоянии жертвы. Затем специалист помогает найти разумное решение и предпринять терапевтические меры, чтобы справиться с разрешением проблем пострадавших. Также БРЦП предоставляет дальнейшие инструкции, обеспечивает лечение, создает возможности для воссоединения потерпевшего с его семьей и социальной средой.

Цели домашних визитов:

- предоставить профессиональную помощь и терапевтические услуги для лечения жертв, улучшения их общего состояния и предотвращения дальнейших травм;
- найти подходящее решение психосоциальных и социально-экономических проблем жертв пыток;
- провести анализ возможностей приема дел по экономической реабилитации;
- проводить групповые консультации и семейную терапию;
- лечить и предотвращать появление вторичных травм;
- отслеживать и контролировать услуги по лечению и реабилитации, предоставленные БРЦП ранее;
- знакомить потерпевших с БРЦП и его услугами, чтобы мотивировать их использование;
- поднять общую информированность с помощью домашних визитов.

Источник: <http://www.brct.org/index.php>

Судопроизводство: распространенные трудности и препятствия

Хотя судебный иск может способствовать привлечению к ответственности правонарушителей и предоставлению компенсации жертвам, некоторые препятствия могут ограничить или даже воспрепятствовать этому. В этом разделе приведены подобные примеры.

Правовые ограничения ответственности работников сектора безопасности

Во время войны или других кризисных ситуаций, угрожающих жизни нации, государства могут ограничивать некоторые обязательства, касающиеся прав человека. Например, как Международный пакт о гражданских и политических правах, так и Европейская конвенция о защите прав человека разрешают государствам ограничивать определенные обязательства, касающиеся прав человека²⁰.

Хотя оба документа определяют степень ограничения, ни тот, ни другой не разрешают уменьшение обязательств в отношении права на жизнь (кроме ЕКЗПЧ для смертей, являющимися последствиями законных военных действий), права на свободу мысли, совести и религии, запрета пыток и запрета рабства. Некоторые государства могут пойти дальше и стремиться предоставить иммунитет от уголовного преследования представителям сил безопасности и правительственным служащим за любое насилие, совершенное во время войны или чрезвычайного положения. Другим примером могут служить национальные мирные процессы, включая случаи передачи политической власти военными гражданскому правительству, которое гарантирует амнистию или иммунитет от преследования в судебном порядке по поводу совершенного насилия для служащих армии и правительства. В качестве альтернативы государства могут ввести ограничения, которые препятствуют судопроизводству, в области определенных видов преступлений (например, пыток) после истечения определенного количества времени. Некоторые государства могут обеспечивать сотрудникам вооруженных сил защиту, основываясь на «законных приказах вышестоящего должностного лица» при уголовных обвинениях.

Слабые судебные системы

Особенно в обществах, переживших конфликт и находящихся в переходном состоянии, судебная система слишком слаба, чтобы заниматься рассмотрением дел по обвинению сотрудников сектора безопасности. Судьи могут не обладать достаточной независимостью и беспристрастностью, а под давлением отказаться заниматься щепетильными делами. У судов может не хватать ресурсов, что приводит к длинным задержкам в слушаниях. Возможности прокуроров и полиции могут быть ограничены для проведения должного расследования в отношении сектора безопасности, а во многих случаях они могут сталкиваться с намеренным политическим препятствованием и запуги-

20 См. главу 14 этого справочника для получения более детального руководства по работе в чрезвычайных ситуациях.

ванием. Полицейские, ответственные за проведение расследований, могут неохотно вести расследования в отношении коллег-полицейских. Прокуроры и полицейские могут принадлежать к той же этнической группе, что и подозреваемый или обвиняемый, и не хотеть – либо из-за сочувствия, либо из-за страха мести – преследовать его по закону. Это также может происходить в странах, где ведутся процессы по военным преступлениям. У жертв может не быть быстрого доступа к адвокатам, чтобы те представляли их в суде. В их общине может быть мало или не быть вообще адвокатов, а те, которые есть, могут не иметь необходимого профессионального опыта, чтобы кинуть вызов государству, или не хотеть этого. Жертвы могут также столкнуться с финансовыми затруднениями при подаче гражданского иска, особенно если не предусмотрена или ограничена бесплатная юридическая помощь.

Право обращения в международный суд

Информацию о праве на индивидуальное обращение в Панамериканскую Комиссию по правам человека и Европейский суд по правам человека можно найти в главе 13 этого справочного руководства.

Подача заявления в Европейский суд по правам человека позволяет вмешательство третьей стороны²¹, и это может стать возможностью для неправительственной организации помочь суду, предоставив комментарии по конкретному делу, или, в исключительных случаях, участием в слушаниях суда²².

Роль национальных правозащитных институтов

Национальные правозащитные институты (НПИ), которые существуют во многих странах, ответственны за расследование заявлений о нарушениях прав человека и разработку рекомендаций по их рассмотрению. НПИ известны под разными именами в различных странах, например, Институты омбудсменов, Общественный защитник (Грузия) и Служба Канцлера юстиции (Эстония), а также они могут быть представлены в виде Комиссии по правам человека. Мандаты НПИ отличаются в зависимости от страны. В некоторых странах НПИ имеют полномочия начать расследование *в силу занимаемого положения*, тогда как в других странах расследование должно быть основано на индивидуальном заявлении. Их мандат может включать в себя полномочия по расследованию заявлений о нарушении прав человека, совершенных сотрудниками вооруженных сил, полиции и тюрем. В других странах эти полномочия предоставляются другим органам, что будет описано в следующем разделе.

В странах, где НПИ имеют нужный мандат, они могут играть важную роль в наблюдении над работой сектора безопасности. Однако важно помнить, что хотя НПИ могут обеспечить относительно быстрое решение проблемы, их роль всегда является дополнительной по отношению к судам. Если проблема вышла на уровень судопроизводства, НПИ не вмешиваются, по крайней мере, до момента завершения судебных процедур. Ключевой момент состоит в невмешательстве НПИ в деятельность

21 ЕКЗПЧ. Статья 15(1). Электронный ресурс:
<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts/The+European+Convention+on+Human+Rights+and+its+Protocols>.

22 ЕКЗПЧ. Статья 36(2); ЕСПЧ Постановление суда, Постановление 44.

суда, сведении функций НПИ к рекомендательным во всех случаях рассмотрения жалоб и обнаружения случаев нарушения прав человека. В отличие от судов, НПИ не имеют полномочий принудительно осуществлять свои решения: они зависят от государственных органов, которые уважают их позицию, осознают важность прав человека и имеют мотивацию вносить поправки. В странах, где НПИ хорошо развиты, и где существует культура прав человека и понятие общественной ответственности, усилия НПИ будут более успешны.

В Блоке 12.11. приведены рекомендации для НПИ по укреплению их роли в надзоре над сектором безопасности.

Блок 12.11. Улучшение надзора над сектором безопасности: рекомендации для институтов омбудсменов

- убедитесь в том, что национальное законодательство при создании институтов омбудсменов наделяет их полномочиями, необходимыми для работы в соответствии с международными нормами. Если необходимо, выступайте за поправки к национальному законодательству с целью добавить недостающие полномочия для работы с институтами сектора безопасности;
- создайте доступный механизм в институтах безопасности для облегчения подачи жалоб лицами, задержанными против своей воли;
- разработайте список приоритетов в качестве части стратегического плана, в соответствии с которым ограниченные ресурсы, в первую очередь на расследование заявлений о серьезных нарушениях прав человека институтами сектора безопасности, будут пересмотрены. Наиболее приоритетным считать расследование вопросов, касающихся жизни, здоровья и безопасности людей;
- разработайте рекомендации для служб сектора безопасности по восстановлению нарушенных прав, если возможно, и предоставлению компенсации;
- посвятите раздел ежегодного отчета института омбудсменов описанию и анализу ситуации в сфере соблюдения прав человека институтами сектора безопасности и деятельности института омбудсменов в этом направлении;
- рассмотрите предложенные законы для сектора безопасности с целью определения их соответствия национальному законодательству по созданию институтов омбудсменов и соблюдения ими международных норм защиты прав человека. Предоставить рекомендации правительству до представления законопроектов и парламенту после этого, о том, где стоит усилить контроль над соблюдением прав человека и о возможном усилении полномочий институтов омбудсменов;
- создайте программу обучения сотрудников сектора безопасности по вопросам роли, функций и полномочий представителей институтов омбудсменов;
- сотрудничайте с институтами омбудсмена в других странах на двустороннем – региональном и международном уровне, чтобы обмениваться информацией и практическим опытом работы институтов омбудсменов в секторе безопасности.

Источник: ПРООН/ДКВС, Мониторинг и исследование сектора безопасности, 2007.
Электронный ресурс: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng>

Органы рассмотрения жалоб на полицию

Некоторые страны создали специальные органы по расследованию жалоб в адрес учреждений и сотрудников сектора безопасности. Наиболее распространенные из них – это независимые комис-

сии по жалобам на полицию (КЖП), которые являются независимыми органами, созданными для получения и рассмотрения жалоб на полицию от жертв полицейского произвола.

Расследования и заключения КЖП всегда имеют дополнительный характер по отношению к юрисдикции судов, и они не узурпируют полномочия суда. Их заключения могут быть ценными для поддержания дисциплины и улучшения работы полиции, что не исключает возможности обращения в суд для установления ответственности и судебных мер в связи с нарушениями. Для составления официальной жалобы на полицию требуется проникательность. Поданная до начала каких-либо процессуальных действий жалоба может разрушить любую надежду на успех подобных действий, так как, например, она может заранее предупредить полицейских и дать им возможность подготовить свою версию событий. В Блоке 12.12. рассматривается пример действий мандата на рассмотрение жалоб на полицию.

Блок 12.12. Независимая Комиссия по жалобам на полицию (НКЖП) в Англии и Уэльсе

Независимая Комиссия по жалобам на полицию (НКЖП) в целом отвечает за систему подачи жалоб на полицию в Англии и Уэльсе. НКЖП не зависит ни от правительства, ни от полиции. У нее есть полномочия начинать расследования жалоб или заявлений о несоответствующем поведении, проводить их и наблюдать за их ходом. НКЖП также отвечает за мониторинг процесса рассмотрения жалоб местными полицейскими силами.

НКЖП отличается от предыдущей Службы по рассмотрению жалоб на полицию своей независимостью и своими полномочиями вести, управлять и контролировать расследования. По закону 18 независимых комиссаров НКЖП не могут иметь предыдущего опыта работы в полиции. Следователи НКЖП также имеют больше полномочий в расследовании и больше прав доступа в полицейские помещения, к документации и информации. Лицо, написавшее жалобу, может обратиться в НКЖП, если он/она полагает, что ему/ей не предоставили достаточно информации в полиции, или если он/она не удовлетворен(а) результатом полицейского расследования.

Преимущества:

- НКЖП не зависит ни от полиции, ни от правительства;
- не только пострадавшие могут делать заявления;
- подача жалоб бесплатна.

Недостатки:

- новая система не может быть использована для жалоб, сделанных до 1-го апреля 2004 года, а также для жалоб, которые уже были рассмотрены Службой по рассмотрению жалоб на полицию. Однако система может использоваться для рассмотрения жалоб, сделанных после 1-го апреля 2004 года о случаях, произошедших до 1-го апреля 2004 года.

Какие жалобы допускаются к рассмотрению?

В соответствии с новой системой НКЖП может работать с жалобами на любого офицера полиции (вне зависимости от ранга) или сотрудника полиции, включая:

- констеблей для специальных поручений;
- вспомогательный персонал;
- офицеров по работе с общиной;

- контрактных служащих мест заключения и конвоя.

Жалобы включают, но не ограничиваются следующими пунктами:

- неподобающее поведение;
- дискриминация или плохое обращение;
- грубость (невоспитанность);
- мошенничество или преступная деятельность.

В отличие от предыдущей Службы по рассмотрению жалоб на полицию, НКЖП может «потребовать» и провести расследование вне зависимости, была ли подана жалоба. Правила определяют случаи, в которых полиция должна обратиться к НКЖП, даже если не была подана жалоба. Например:

- смерть после общения с полицией;
- дорожное происшествие с участием полицейского транспортного средства, приведшее к смерти;
- любое происшествие, где член общества получил серьезную травму;
- применение огнестрельного оружия офицером при исполнении служебных обязанностей;
- заявления о дискриминации с отягчающими обстоятельствами;
- заявления о том, что офицер совершил серьезное преступление, преследуемое по закону, во время исполнения служебных обязанностей.

НКЖП также играют важную роль в наблюдении над тем, каким образом местная полиция рассматривает жалобы – в этом состоит ее «охранная» функция. НКЖП может также рассматривать апелляции против мер, которые полиция предлагает предпринять по окончании расследования, или апелляций на счет жалоб, например, если полиция:

- решает не фиксировать жалобу;
- не может решить – фиксировать ли жалобу;
- не информирует истца;
- не следует надлежащим процедурам местного процесса резолюций;
- не предоставляет адекватной информации о результатах расследования.

Люди, не являющиеся потерпевшими, также могут подавать жалобы. Все, кто «серьезно пострадал» в результате происшествия, включая свидетеля, друга или родственника потерпевшего, могут подать жалобу.

Источник: <http://www.ipcc.gov.uk>

Комиссии по расследованию

Государства могут учредить комиссии по расследованию нарушений прав человека. Однако их эффективность в работе с нарушениями может быть ограничена. Перед сотрудничеством с какой-либо комиссией ОГО следует обдумать круг полномочий этой комиссии, определив период рассмотрения комиссией какого-либо преступления, состав комиссии, полномочия комиссии вызывать свидетелей, определять характер слушаний (публичное или нет), и определять возможность судопроизводства в отношении лиц, ответственных за нарушение прав человека. Комиссия может давать рекомендации, в том числе и по уголовному преследованию лиц. Эти рекомендации, тем не менее, носят не обязательный характер для правительства.

Что вы можете сделать в качестве ОГО

Отслеживать нарушения прав человека:

- ✓ отслеживать и документировать отдельные случаи нарушений прав человека и, там, где уместно, делиться информацией с органами уголовного преследования;
- ✓ участвовать в качестве третьей стороны в Европейском суде по правам человека и в деятельности органов ООН по правам человека;
- ✓ направлять дела в НПИ и помогать НПИ в расследовании заявлений путем предоставления справочной информации и информации, относящейся к рассматриваемому делу;
- ✓ где разрешено и уместно, выступать в роли «друга суда» в гражданских исках для предоставления справочной информации.

Предоставлять юридическую помощь лицам, а изменено:

- ✓ организовывать офисы юридической консультации, где есть возможность и позволяют обстоятельства;
- ✓ предоставлять юридические консультации и помощь жертвам (где уместно в соответствии с навыками и мандатом конкретной организации);
- ✓ помогать в определении местонахождения свидетелей;
- ✓ предоставлять психологическую и моральную поддержку жертвам и свидетелям;
- ✓ при наличии необходимой квалификации выступать в качестве свидетеля-эксперта в судопроизводстве;
- ✓ предлагать моральную и психологическую помощь жертвам нарушений прав человека.

Лоббировать правовую реформу:

- ✓ выступать за создание правовых рамок демократического управления сектором безопасности;
- ✓ выступать за введения норм работы и практик, соответствующих международным стандартам, а также отслеживать их внедрение;
- ✓ выступать за включение гендерных аспектов в систему надзора над сектором безопасности, его политику и практику;
- ✓ выступать за меры по укреплению независимости судебной системы;
- ✓ участвовать в консультационных процессах, целью которых является реформирование закона, политики и практики;
- ✓ участвовать в формировании национальных механизмов в соответствии с Факультативным протоколом Конвенции защиты прав человека;
- ✓ оглашать проблемные вопросы в сфере надзора над сектором безопасности.

ГЛАВА

13

АМРАЙ МЮЛЛЕР

Построение отношений
с организациями
международного
сообщества

13

Амрай Мюллер

Построение отношений с организациями международного сообщества

Как уже указывалось во многих предыдущих главах, партнерство – это ключ к успеху ОГО, целью которых является улучшение прозрачности и подотчетности сектора безопасности. Существуют разные типы партнерства, обеспечивающие разные цели: партнерство с другим ОГО, работающим в этом же регионе или по похожей проблематике, поможет в создании импульса для реформирования; партнерство со СМИ может значительно повысить информированность общественности по определенному вопросу; партнерство с парламентом позволит обеспечить более серьезный подход тех или иных парламентских комитетов к осуществлению своей функции надзора; партнерство с правительством будет способствовать оказанию влияния на государственную политику. Построение отношений за пределами государства и активная деятельность на международном уровне являются особенно действенной стратегией в сегодняшнем глобализированном мире. Сочетая давление снизу с давлением сверху, ОГО могут увеличивать свое влияние и возможность ведения переговоров в национальном контексте.

ОГО, занимающиеся надзором над сектором безопасности и его реформированием, должны стремиться к партнерским отношениям и вступлению в союзы с субъектами международного уровня, потому что такое взаимодействие привнесет элемент законности в требования ОГО и тем самым усилит их влияние. Такие партнерства могут также помочь ОГО развить свою собственную политику, потому что обмен опытом и его обсуждение с другими – хороший способ определить, какие тактики оказываются действенными, а какие – нет. Кроме того, что партнерство с международными организациями придает значимость позиции ОГО и определяет системные рамки для разработки их политики и конкретных мероприятий, международные организации могут также обеспечить некоторую защиту деятельности ОГО. В зависимости от политического окружения, в котором работает ОГО, осуществление деятельности по демократическому надзору над сектором безопасности может подвергать ОГО и их сотрудников разным формам преследований; партнерство же может «рассеивать» такие риски через «совместную ответственность».

Партнерство с системой ООН по правам человека

Система договорных органов ООН

В главах 11 и 14 данной книги детально описан тот факт, что каждое государство ратифицировало как минимум один международный договор о правах человека¹. Зачастую реализация международных договоров о правах человека способствует осуществлению демократического надзора над сектором безопасности. Эти договоры о правах человека включают в себя Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), Конвенцию против пыток (КПП) и Факультативный протокол (ФП–КПП), Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДПЖ), Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД) и Конвенцию о правах ребенка (КПР).

В рамках каждого международного договора по правам человека был создан экспертный комитет для мониторинга его реализации². Государства, ратифицировавшие соответствующие договоры, обязаны периодически отчитываться перед этим комитетом о своих усилиях по реализации прав, изложенных в этих договорах³. Отчеты должны включать в себя информацию о правовых, административных, законодательных и политических мерах, принятых с целью выполнения определенного договора, и о трудностях, с которыми столкнулись государства в период исполнения договорных положений⁴. После того, как комитеты получают письменные отчеты государств, они встречаются с представителями государств-участников для рассмотрения и обсуждения отчетов. Затем комитеты издают «Заключительные замечания», которые включают в себя рекомендации государствам о том, как улучшить выполнение соответствующих договоров⁵.

Все комитеты разработали механизмы, посредством которых они могут получать альтернативную информацию от других учреждений ООН, НГО, академических учреждений, прессы и других субъектов гражданского общества для того, чтобы при оценивании выполнения договоров исключить чрезмерную зависимость от государственных отчетов. ОГО, обладающие экспертными знаниями о нарушениях прав человека, допускаемых в рамках организаций сектора безопасности или самими этими организациями, могут переслать свою информацию в Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), которое выполняет функции секретариата для восьми существующих в настоя-

1 На сегодняшний день действуют восемь универсальных международных договоров о правах человека, включая факультативные протоколы: Международный пакт о гражданских и политических правах и два факультативных протокола; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации; Конвенция против пыток и факультативный протокол; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; Конвенция о правах ребенка и два факультативных протокола; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей; Конвенция о правах инвалидов и факультативный протокол. Все эти договоры можно посмотреть на сайте Верховного комиссара ООН по правам человека. Электронный адрес: <http://www2.ohchr.org/English/law/index.htm>.

2 Для получения дополнительной информации о функционировании системы договорных органов ООН смотрите сайт договорных органов ООН. Электронный ресурс: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>.

3 Для получения дополнительной информации об обязательствах государств по отчетности и системе договорных органов в целом смотрите справочный листок № 30 Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ). Электронный ресурс: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/docs/OHCHR-Factsheet30.pdf>.

4 При написании отчетов предполагается, что государства следуют рекомендациям по подготовке отчетов, которые опубликованы всеми соответствующими договорными органами. Договорные органы регулярно пересматривают свои рекомендации. Последний сборник рекомендаций по отчетам смотрите: Сборник рекомендаций по форме и содержанию отчетов, подаваемых государствами-участниками международных договоров о правах человека: Документ ООН HRI/GEN/2/Rev.4. – 21.05. 2007 г.

5 «Заключительные замечания» по отчетам всех государств, которые участвуют в процессе представления отчетов, можно найти в базе данных договорных органов на сайте УВКПЧ. Электронный ресурс: <http://tb.ohchr.org/default.aspx>.

щее время договорных органов ООН по правам человека⁶. После этого члены договорных органов имеют возможность задать вопросы государственным делегациям на основе полученной от ОГО альтернативной информации, которая может послужить также базой для подготовки рекомендаций договорных органов государствам-участникам. Таким образом, требования ОГО в отношении политики безопасности в своих странах могут получить международное признание, что, в свою очередь, укрепит их усилия по способствованию демократизации сектора безопасности.

Когда ОГО рассматривают вопрос об отправке альтернативной информации в соответствующие договорные органы, они должны убедиться, что эта информация относится к тем конкретным положениям, которые изложены в определенном договоре⁷. Отправленная ими информация будет, таким образом, зависеть от сферы их компетенции. Информация ОГО по любому вопросу, связанному с сектором безопасности, будет наиболее полезной для договорных органов ООН, если она описывает политику, практику или законы, имеющие отношение к сектору безопасности, с точки зрения соблюдения стандартов и принципов договора. Кроме того, ОГО должны гарантировать, что их информация является правдивой и по возможности краткой. ОГО могут, конечно, также включать свои рекомендации по усовершенствованию политики безопасности и приведению ее в соответствии с международными стандартами прав человека в отдельно взятой стране. Чем более четкой и краткой является информация, предоставленная ОГО, тем с большим успехом члены договорного органа во время сессий и в своих «Заключительных замечаниях» могут привлечь к ответственности государства-участники за возможные нарушения и допущенные промахи в политике безопасности, проводимой вразрез с общепринятым принципам прав человека⁸.

Блок 13.1. Альтернативный отчет грузинского НГО «Центр информации и документации по правам человека», направленный Комитету ООН по правам человека

В 2007 году грузинская НГО достигла успеха в привлечении внимания Комитета ООН по правам человека к чрезмерному использованию силы представителями правоохранительных органов, что противоречит Статьям 6 и 9 МПГПП.

Во время 91-й сессии Комитет по правам человека рассмотрел отчет Грузии. Грузинская НГО «Центр информации и документации по правам человека» прислала альтернативный отчет о ситуации с правами человека в Грузии, который включал *среди прочего* подробную информацию о чрезмерном использовании силы представителями правоохранительных органов, особенно во время «специальных операций» и в тюрьмах.

В «Заключительных замечаниях», принятых Комитетом по правам человека, грузинскому правительству настоятельно рекомендовалось «принять меры по искоренению чрезмерного использования силы представителями правоохранительных органов». В них также прописаны отдельные шаги, которые правительство должно предпринять в этом направлении.

Источники: Альтернативный отчет «Центра информации и документации по правам человека». Электронный ресурс: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/docs/ngos/hridcgeorgia.pdf>;

«Заключительные замечания» по грузинскому вопросу / Комитет по правам человека. Электронный ресурс: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/453/20/PDF>

6 Вот только несколько самых важных Комитетов, имеющих отношение к сектору безопасности: Комитет по правам человека проводит мониторинг выполнения МПГПП; Комитет против пыток проводит мониторинг выполнения КПП; Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин проводит мониторинг выполнения КЛДПЖ.

7 ОГО, которые хотят подать альтернативную информацию в договорной орган ООН, будет полезным ознакомиться с рекомендациями комитетов по подготовке отчетов. См.: Сборник рекомендаций по форме и содержанию отчетов, подаваемых государствами-сторонами международных договоров о правах человека: Документ ООН HRI/GEN/2/Rev.4. – 21.05. 2007 г.

8 Для получения дополнительной информации о том, как отправлять отчеты в договорные органы ООН по правам человека, см.: Сайт УВКПЧ. Электронный ресурс: www.ohchr.org; Байефски А. Ф. Как направить жалобу в договорную систему по правам человека ООН. – Гаага: Мартинус Нийхофф Паблишерз, 2002.

Если ОГО имеют достаточно средств, их представители могут также приехать в Женеву, когда рассматривается отчет их государства, и принять участие в заседаниях Комитета; могут посещать сессии Комитетов в качестве наблюдателя⁹. Они могут также играть более активную роль, участвуя во встречах с членами договорных органов. Договорные органы на своих сессиях или во время заседаний предсессионных рабочих групп выделяют время ОГО для коротких устных презентаций¹⁰. ОГО, специализирующиеся в вопросах прав человека в сфере сектора безопасности, могут принять участие в этих заседаниях, представить свое мнение и предложить членам комитета свои решения¹¹. Некоторые члены договорных органов также встречаются с ОГО для неформального обсуждения во время обеденных перерывов или завтраков.

ОГО, занятые деятельностью по демократизации сектора безопасности, могут также использовать соответствующие части «Заключительных замечаний», издаваемых комитетами, в качестве основы для своей работы. Они могут, например, использовать их в своих пропагандистских кампаниях или на основе этих рекомендаций выстраивать диалог с государственными органами о политике безопасности. Тот факт, что «Заключительные замечания» издаются органом международно признанных специалистов, придает деятельности ОГО дополнительные полномочия и может, таким образом, усилить их влияние.

ОГО могут проводить мониторинг выполнения государством рекомендаций договорных органов, относящихся к политике и законам сферы безопасности, и докладывать Комитетам об их выполнении (или невыполнении). Комитеты могут затем связаться с соответствующим правительством в процессе своей повседневной работы, следующей за принятием «Заключительных замечаний», или поднять вопрос при обсуждении уже следующего периодического отчета.

Процедуры расследований в сфере соблюдения прав человека, проводимых договорными органами ООН

Комитет против пыток и Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин имеют право проводить специальные расследования, если они получают достоверную информацию о систематических нарушениях прав, изложенных в КПП или КЛДПЖ. Обычно Комитеты получают такую информацию от ОГО. На основе этой информации и с согласия соответствующего государства-участника, Комитеты могут назначать своего одного или более членов для проведения конфиденциального расследования¹². Результаты расследования направляются Комитету для рассмотрения, который разрабатывает конфиденциальные комментарии и рекомендации государству-участнику¹³. Эти рекомендации являются реакцией на отдельные, но систематические нарушения прав человека в определенной стране и составляются тщательно и подробно. Их реализация является, *наряду с другими*, прекрасным инструментом способствования демократизации сектора безопасности.

9 ОГО, которые хотят посетить заседания договорных органов в качестве наблюдателей, должны попросить аккредитацию в секретариате соответствующего Комитета, связавшись с секретариатом по указанному выше адресу.

10 Большинство договорных органов создали предсессионные рабочие группы, на заседаниях которых члены комитета обсуждают, какие вопросы должны быть затронуты с каждым государством-членом договора во время сессии.

11 Постоянное обновляемое расписание заседаний Комитетов см. на сайте УВКПЧ. Электронный ресурс: <http://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Meetings.aspx>.

12 Статья 8 ФП – КЛДПЖ; Статья 20 (3) КПП; и КПП (2002): Правила процедур Комитета против пыток. Документ ООН CAT/C/3/Rev.4, 9 августа 2002 г., правило 80.

13 Вся процедура является конфиденциальной. Но рекомендации могут быть обнародованы с согласия государства-участника.

Блок 13.2. Мексиканская НГО «Центр прав человека Агустина Про-Хуареса» убедила Комитет против пыток инициировать расследование предполагаемой систематической практики применения пыток в Мексике

В 1998 НГО «Центр прав человека Мигеля Агустина Про-Хуареса» (PRODH), расположенного в Мехико, прислала в Комитет против пыток подробный отчет «Пытки: институционализированное нарушение в Мексике, апрель 1997 г. – сентябрь 1998 г.». В этом отчете PRODH привела свидетельства того, что пытки систематически практикуются в Мексике, и попросила провести расследование. Комитет посчитал эту информацию достоверной и инициировал процедуру расследования согласно Статье 20 Конвенции против пыток. По согласованию с правительством Мексики два члена Комитета против пыток осуществили поездку по Мексике в августе – сентябре 2001 года.

Во время этой поездки было проведено много встреч с различными ОГО. Во время встреч с членами Комитета PRODH смогла предоставить информацию по фактам, указывающим на то, что в Мексике систематически практикуются пытки. Эта информация включала в себя: данные об офицерах полиции, которые использовали пытки, показания, полученные путем пыток при уголовном судопроизводстве, показания неадекватно подготовленных офицеров полиции и армии и информацию об отсутствии независимых медицинских экспертов при прокуратуре. Информация, предоставленная ОГО, была дополнена и сравнена с информацией Национальной и окружной комиссий Мексики по правам человека, показаниями предполагаемых жертв, их родственников и государственных органов власти.

Информация, предоставленная PRODH, внесла большой вклад в подготовку рекомендаций, которые Комитет издал для мексиканского правительства после посещения страны. В своем ответе на рекомендации Комитета мексиканское правительство предоставило план реализации этих рекомендаций. Среди прочего, правительство Мексики обратилось к НГО «Врачи за права человека» с просьбой обучить медицинских экспертов при Генеральной прокуратуре распознаванию и документированию случаев применения пыток.

Источник: Комитет против пыток, Отчет по Мексике, подготовленный Комитетом согласно Статье 20 Конвенции и ответ правительства Мексики, Документ ООН CAT/C/75, 2003. Электронный ресурс: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/421/02/PDF>.

Как видно из примера, приведенного в Блоке 13.2, ОГО, занимающиеся вопросами прав человека, имеющих отношение к сектору безопасности, могут успешно использовать международные процедуры с целью способствования демократизации сектора безопасности. При проведении расследования ОГО могут встречаться с членами Комитета во время их посещения страны. ОГО должны, тем не менее, иметь в виду, что расследования в рамках Конвенции против пыток могут быть инициированы только тогда, когда существует «достоверная информация», которая «содержит подкрепленные фактами указания на то, что пытки систематически практикуются на территории государства-члена»¹⁴. Соответственно расследование проводится только тогда, когда есть подозрение в наличии именно систематических пыток, а не других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство человека видов обращения или наказания.

Совет ООН по правам человека

Совет ООН по правам человека, преемник Комиссии ООН по правам человека, является межправительственным органом ООН с мандатом содействия всеобщему уважению и соблюдению прав чело-

¹⁴ Ст. 20(1) КПП. В замечаниях к своей первой процедуре расследования КПП разъяснил, что исследует систематическую практику применения пыток в стране-участнице. См. КПП (2003): Ежегодный отчет Комитета против пыток. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, 58-я сессия, Приложение № 44, Add.1, Документ ООН A/58/44/Add.1, 2003 параграф 39.

века и основных свобод. Совет по правам человека может также заниматься случаями нарушений прав человека, включая грубые и систематические нарушения, и может давать рекомендации странам-участницам договора по предотвращению нарушений прав человека¹⁵.

Многие темы, обсуждаемые во время сессий Совета по правам человека, связаны с осуществлением надзора над сектором безопасности и демократизацией политики безопасности. Вот лишь несколько примеров из долгого перечня вопросов, которые регулярно рассматривает Совет по правам человека: внесудебные, суммарные или произвольные казни; защита прав человека и фундаментальных свобод при осуществлении противодействия терроризму; правосудие в переходный период; насильственные или недобровольные исчезновения людей. Совет принимает резолюции и решения по этим вопросам во время трех регулярных сессий в год¹⁶. Совет также принимает резолюции и решения в отношении отдельных стран, по которым возникают подозрения в нарушении прав человека, и в случае необходимости может проводить специальные сессии по просьбе члена Совета¹⁷. Недавно Совет по правам человека принял подробные процедуры универсального периодического обзора, который он провел на своей первой сессии в апреле 2008 года¹⁸. Этот механизм будет использоваться Советом для проведения обзора выполнения обязательств по правам человека каждым государством на основе информации, предоставленной соответствующими государствами, УВКПЧ, Национальными учреждениями по правам человека, НГО и другими субъектами гражданского общества.

ОГО, занимающиеся вопросами осуществления надзора над сектором безопасности, могут вовлекаться в регулярные или в специальные сессии Совета по правам человека и снабжать его информацией о соблюдении прав человека в ходе реализации политики безопасности в определенной стране, подпадающей под универсальный периодический обзор Совета. Тем или иным способом ОГО могут сделать факт нарушения прав человека органами сектора безопасности достоянием международного сообщества, что будет способствовать усилению давления на государства с целью демократизации сектора безопасности. Тем не менее, в отличие от участия в процедурах договорного органа, ОГО должны получить консультативный статус в Экономическом и социальном совете (ECOSOC) перед тем, как они смогут участвовать в регулярных сессиях или механизме универсального периодического обзора Совета по правам человека¹⁹.

Регулярные сессии Совета по правам человека

НГО с консультативным статусом в ECOSOC могут подавать письменные заявления, относительно работы Совета по правам человека в соответствии с резолюцией ECOSOC 1996/31²⁰. Сайт Совета по

15 О вопросе полного мандата Совета ООН по правам человека см. Резолюцию Генеральной Ассамблеи 60/251 от 3 апреля 2006 г., учреждающую Совет по правам человека. Электронный ресурс: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_En.pdf.

16 Последняя повестка шестой сессии Совета по правам человека доступна на <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/6session/index.htm>.

17 Для осуществления этого процесса необходима поддержка одной трети членов Совета. См. параграф 10 Резолюции Генеральной Ассамблеи 60/25, учредившей Совет по правам человека.

18 Более подробно эти процедуры смотрите в Резолюции 5/1 Совета по правам человека. Электронный ресурс: http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A-HRC_RES_5_1.doc.

19 Сайт Департамента ООН по экономическим и социальным делам поясняет, как ОГО могут получить консультативный статус в ECOSOC. Электронный ресурс: <http://www.un.org/esa/coordination/ngo>.

20 Эта резолюция определяет принципы, лежащие в основе сотрудничества между Советом по правам человека и НГО. Резолюция ECOSOC 1996/31 доступна по адресу: <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm>; рекомендации для письменных заявлений можно получить по адресу: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/6session/hrc6guidelinesngo.doc>.

правам человека содержит рекомендации для НГО, желающих подать свои письменные заявления²¹. Секретариат распространяет поданные документы среди всех участников сессии. Таким образом, заявления ОГО могут стать источником информации при обсуждении определенных вопросов Советом по правам человека и даже могут найти свое место в резолюциях или решениях Совета. Это может помочь усилиям ОГО положить конец нарушениям прав человека, допускаемым организациями сектора безопасности, и способствовать демократизации сектора.

НГО с консультативным статусом в ECOSOC могут также аккредитовать представителей своей организации для участия в регулярных сессиях Совета по правам человека. С этой целью они должны направить в секретариат Совета по правам человека письмо с просьбой об аккредитации, содержащее информацию, указанную для НГО на веб-сайте Совета по правам человека²². Во время сессий аккредитованные НГО могут делать устные заявления, организовывать параллельные мероприятия, проводить неформальные обсуждения с представителями государств и привлекаться к разработке проекта резолюций. Это отличная возможность для ОГО, занятых надзором над сектором безопасности, вынести свои проблемы на международный форум. Кроме того, присутствие большого количества ОГО и других субъектов на сессиях Совета по правам человека дает широкие возможности налаживания связей с аналогичными ОГО, независимыми экспертами, правительственными должностными лицами из других стран.

Участие в механизме универсального периодического обзора

Универсальный периодический обзор (УПО), внедренный в рамках Совета по правам человека, может также стать для ОГО эффективным механизмом обозначения интересов в вопросах политики безопасности своих стран, если только этот механизм вступает в силу. Планируется, что ОГО будет предоставлена возможность подачи информации о стране, по которой делается обзор. Для этого Совет по правам человека недавно принял рекомендации с предварительным примечанием для НГО относительно механизма УПО, которое можно найти на сайте Совета²³.

Примечание также содержит ценную справочную информацию о целях механизма УПО. Кроме того, сайт Совета по правам человека в разделе универсального периодического обзора дает адрес электронной почты, на который может быть послана информация²⁴. Планируется, что ОГО смогут участвовать в процедуре универсального периодического обзора, которая будет проводиться рабочей группой Совета по правам человека. ОГО также должны иметь возможность делать устные заявления во время встреч с рабочей группой. Организациям гражданского общества, желающим участвовать в данной процедуре, настоятельно рекомендуется регулярно сверяться с сайтом Совета по правам человека, так как процедура была только недавно внедрена, и ее механизмы еще могут изменяться.

Участие ОГО в специальных процедурах Совета по правам человека

ОГО, способствующие демократизации своего национального сектора безопасности, могут также найти сильных союзников, участвуя в специальных процедурах Совета по правам человека. Систе-

21 Доступ к рекомендациям можно получить по адресу: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/6session/hrc6guidelinesngo.doc>.

22 Электронный ресурс: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/upr/noteNGO_041007.htm.

23 Доступ к примечанию можно получить на электронном ресурсе http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/upr/noteNGO_041007.htm.

24 Обновленный адрес смотрите на сайте <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/upr/index.htm>.

ма специальных процедур была первоначально учреждена Комиссией по правам человека, предшественницей Совета по правам человека, проведение этих процедур предполагает рассмотрение, мониторинг, составление рекомендаций и публичный отчет по отдельным ситуациям в отношении соблюдения прав человека в определенной стране²⁵. Работа в структурах, проводящих специальные процедуры, перечисленные в Блоке 13.3, может быть особенно значимой в вопросах, связанных с надзором над сектором безопасности и его реформированием. Более детальную информацию о полномочиях можно найти по указанным ссылкам.

Блок 13.3. Органы по проведению специальных процедур Совета по правам человека, с которыми ОГО, занимающиеся надзором над сектором безопасности, могут выстраивать эффективное сотрудничество

Специальные процедуры с тематическими мандатами:

Специальный докладчик по вопросам содействия и защиты прав человека при борьбе с терроризмом.
Электронный ресурс: <http://www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/srchr.htm>.

Специальный докладчик по вопросам предотвращения пыток и других жестоких бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания.
Электронный ресурс: <http://www2.ohchr.org/english/issues/torture/rapporteur/index.htm>.

Рабочая группа по произвольным задержаниям.
Электронный ресурс: <http://www2.ohchr.org/english/issues/detention/index.htm>.

Рабочая группа по предотвращению насильственных или недобровольных исчезновений людей.
Электронный ресурс: <http://www2.ohchr.org/english/issues/disappear/index.htm>.

Специальный докладчик по вопросу о внесудебных, суммарных или произвольных казнях.
Электронный ресурс: <http://www2.ohchr.org/english/issues/executions/index.htm>.

Специальный докладчик по вопросу содействия и защиты права на свободу убеждений и их свободного выражения. Электронный ресурс: <http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/index.htm>.

Органы по осуществлению специальных процедур с мандатами по странам.
Электронный ресурс: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/countries.htm>.

Существует несколько способов реализации мандатов по проведению специальных процедур: направлять сообщения об отдельных случаях государственным органам; осуществлять поездки по стране; публиковать отчеты или тематические исследования и издавать пресс-релизы. В рамках этой деятельности возможны действия по повышению информированности и обнародованию сведений о нарушениях прав человека, включая нарушения, допускаемый со стороны организаций сектора безопасности. Органы по проведению специальных процедур также разрабатывают оперативные руководящие принципы, которые могут использоваться ОГО, работающими со структурами сектора безопасности. Например, Специальный докладчик по вопросу предотвращения пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания издал общие рекомендации, которые могут использоваться ОГО, занимающимися проведением обучения сотрудников тюрем или других закрытых учреждений. Рекомендации четко указывают, что независимые неправительственные организации должны получать полный доступ ко «всем местам со-

²⁵ Органы по проведению специальных процедур включают в себя докладчиков, представителя, специальных представителей, независимых экспертов и рабочие группы.

держания под стражей, включая камеры в полиции, места предварительного заключения, помещения службы безопасности, зоны административного задержания, следственные изоляторы медицинских и психиатрических учреждений и тюрьмы с целью мониторинга обращения с отдельными лицами и условиями их содержания»²⁶.

Обращения

Когда органы по проведению специальных процедур получают достоверную информацию об отдельных случаях предполагаемых нарушений прав человека, они могут связаться с соответствующим правительством через УВКПЧ с просьбой о разъяснении и предоставлении комментариев по подозрениям, а также предпринять превентивные меры или провести расследование. ОГО, работающие в сфере безопасности, часто владеют хорошо документированной информацией о предполагаемых нарушениях прав человека и могут передать ее мандатариям специальных процедур²⁷. Усилия, предпринимаемые мандатариями специальных процедур, могут содействовать прекращению нарушений прав человека, допускаемых со стороны организаций сектора безопасности в отдельных случаях. Они напрямую связываются с властями соответствующего государства и в своих ежегодных отчетах или в пресс-релизах описывают конкретный случай и полученную на него реакцию. Веб-сайты органов по проведению специальных процедур содержат образцы форм и руководящие указания для НГО, желающих направить обращения мандатарию специальных процедур²⁸.

Посещения страны

Мандатарий специальных процедур может попросить власти страны разрешить посещение страны Специальным докладчиком. Когда такое разрешение получено, мандатарии специальных процедур могут посетить страну с целью расследования ситуации, связанной с правами человека, в рамках своего мандата на национальном уровне. ОГО сами могут предложить мандатариям посетить их страны, а также проинформировать их о конкретных проблемах.

ОГО, работающие с вопросами сектора безопасности, могут предоставить мандатариям специальных процедур информацию по волнующим их вопросам еще до поездки, чтобы они могли поднять эти вопросы во время встреч с местными, региональными и национальными органами власти. ОГО также могут встречаться с мандатариями во время их посещения страны (или в третьей стране, если есть такая возможность) и обсуждать вопросы, вызывающие их озабоченность. Такие обсуждения могут быть отражены в отчетах о посещении страны, которые обычно публикуются мандатариями сразу после посещения страны. Для ОГО это хороший способ обнародования определенных нарушений прав человека, допускаемых организациями сектора безопасности, и привлечения международных экспертов к разработке рекомендаций для правительства о том, как остановить и

²⁶ Рекомендации смотрите на сайте Специального докладчика по вопросам предотвращения пыток на сайте <http://www2.ohchr.org/english/issues/docs/recommendations.doc>.

²⁷ Необходимо отметить, что не все органы по проведению специальных процедур имеют мандат на получение информации по отдельным случаям. Это можно проверить на сайтах, указанных во Блоке 13.3.

²⁸ Получить доступ к ним можно по адресу: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/communications.htm>.

устранить предполагаемые нарушения. После опубликования отчета и рекомендаций мандатарием, ОГО может отслеживать выполнение рекомендаций на национальном уровне.

Отчеты, тематические исследования и пресс-релизы

Мандатарии специальных процедур регулярно публикуют отчеты о своей деятельности или готовят тематические исследования по определенным вопросам, имеющим отношение к их мандатам. Иногда они также публикуют пресс-релизы по определенным вопросам или отдельной ситуации и международным нормам, которые должны соблюдаться соответствующими субъектами в данной отдельной ситуации.

ОГО, работающие над проблемами безопасности, обладающие информацией по тематическим исследованиям или другим отчетам, могут пожелать передать ее соответствующему мандатарие для обнародования или совместного использования аналогичными ОГО из других стран. Они также могут предложить мандатариям опубликовать пресс-релизы по вопросам, связанным с надзором над сектором безопасности в своих странах.

Международный уголовный суд

Международный уголовный суд (МУС) был учрежден Римским уставом и вступил в силу 1 июля 2002 года. В настоящее время устав подписали и ратифицировали 104 страны²⁹. Хотя суд и не является органом ООН, он поддерживает с ней отношения сотрудничества. Суд является последней инстанцией для исполнения правосудия в отношении жертв геноцида, преступлений против человечества и военных преступников; он вершит правосудие над лицами, обвиненными в прямой ответственности или способствовании ответственным за такие преступления, включая военачальников и других вышестоящих должностных лиц³⁰. Из-за того, что МУС играет дополнительную роль по отношению к национальным судебным системам, он не принимает дело к рассмотрению, если оно уже было расследовано или решение по нему приведено в исполнение национальными государственными органами.

Отдельные лица и негосударственные организации могут получить доступ к суду через прокуратуру, в чью компетенцию входит проведение расследования и осуществление судебных преследований лиц, причастных к военным преступлениям, геноциду или преступлениям против человечества³¹. Прокурор может начать расследование по получению информации от государства-участника или от Совета Безопасности ООН, а также основываясь на данных, полученных от отдельных лиц или негосударственных организаций, при условии, что информация относится к преступлениям, подпадающим под юрисдикцию суда³².

После предварительного изучения полученной информации, прокурор может попросить Палату предварительного производства разрешить расследование, если прокурор считает, что существу-

29 Электронный ресурс: <http://www.icc-cpi.int/statesparties.html>.

30 См. Ст. 7 Римского устава. Электронный ресурс: http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome_Statute_English.pdf.

31 Электронный ресурс: <http://www.icc-cpi.int/about/ataglance/structure.html>.

32 Там же.

ют обоснованные основания для проведения расследования. С целью установления истины расследование должно рассматривать как уличающие, так и оправдательные доказательства. Палата предварительного производства обеспечивает такие судебные аспекты разбирательства, как выдача ордеров на арест или вручение предписаний для явки в суд. Фактическое разбирательство проводится Судебной палатой, которая в конце выносит оправдательный или обвинительный приговор в отношении лица, находящего под судом. Судебная палата может определить возмещение нанесенного ущерба жертвам, которые могут участвовать в разбирательствах напрямую или через своего законного представителя³³.

Установление партнерских отношений с международными НГО и организационными сетями

Хотя сотрудничество с межправительственными организациями предоставляет много возможностей для ОГО, работающих в сфере надзора над сектором безопасности, в равной степени важно развивать сотрудничество и с другими ОГО, действующими на международном уровне.

Особенно важными платформами для такого сотрудничества являются кампании, направленные на мобилизацию поддержки общественности с целью содействия социальным изменениям. Цели кампаний различаются в зависимости от существующих местных, национальных, региональных и международных проблем. Что касается кампаний, связанных с сектором безопасности, организации проводят мероприятия, которые могут привлечь внимание широкого круга субъектов – местные органы власти, правительства, СМИ и международное сообщество, – которые ответственны за принятие решений. Кампании часто достигают высшей точки в тот момент, когда от государств требуются конкретные действия по соответствующим вопросам и, где это применимо, внедрение новых правовых инструментов. Учреждение МУС, например, было в значительной мере поддержано «Коалицией за МУС», которая появилась в 1995 году как маленькая группа НГО, принявших решение о координации усилий в поддержку его создания. «Коалиция за МУС» выросла, в ее состав вошли 2000 организаций-членов, которые сотрудничали на всех этапах процесса, от работы в подготовительном комитете до участия в Римской конференции, от сотрудничества с Подготовительной Комиссией ООН до взаимодействия с МУС и вхождения в Ассамблею государств-участников (см.: <http://iccnw.org>). Аналогично, «Международная кампания за запрет противопехотных мин» помогла проложить путь Оттавскому договору (см.: <http://www.icbl.org>), а «Коалиция за прекращение использования детей-солдат» поддержала переговоры, принятие и введение в действие факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, запрещающего вовлечение детей в вооруженные конфликты (см. <http://www.child-soldiers.org>). Членство в международной кампании обычно влечет за собой много работы. В то же время это является хорошей отправной точкой для обмена знаниями и опытом по практическим вопросам. Партнерство должно основываться на взаимовыгодной основе. Международные неправительственные организации часто могут помогать местным ОГО развивать свой потенциал, как с точки зрения сущности работы, так и управления организацией. Это особенно важно в тех государствах, где гражданское общество все еще остается слабым. Местные ОГО должны использовать свои кон-

33 Электронный ресурс: <http://www.icc-cpi.int/about/ataglance/works.html>.

такты с международными ОГО для обсуждения возможной поддержки – как в рамках проведения кампании, так и вне ее.

Блок 13.4. Кампания «Оружие – под контроль!»

«Оружие – под контроль!» – кампания, совместно проводимая «Международной Амнистией», Международной сетью по борьбе с распространением стрелкового оружия (IANSA) и Оксфордским комитетом помощи голодающим (Oxfam). Эта кампания сосредоточена на международной торговле оружием.

Сегодня в мире существует более 600 миллионов единиц стрелкового и легкого оружия. Торговля оружием способствует бесчисленным конфликтам с применением насилия, преступлениям, насилию в семье наряду с государственными репрессиями по всему миру. Если не будет установлен строгий контроль, это оружие может привести к новым конфликтам, которые повлекут нарушения прав человека и будут стоить человеческих жизней. Увеличивается не только количество незаконно убитых в военное время; солдаты, военизированные формирования и полиция и в мирное время допускают нарушения, используя военное оборудование и средства защиты для совершения убийств, зверств против гражданского населения и причинения ранений.

Глобальное злоупотребление оружием достигло критической точки. В своей речи, произнесенной в 2002 году, бывший Генеральный секретарь ООН Кофи Анан сказал: «Чрезмерное накопление и незаконная торговля стрелковым оружием угрожает международному миру и безопасности, развеивая надежды на социальное и экономическое развитие и подвергая опасности перспективы демократии и прав человека».

В течение многих лет кампания добивалась более жесткого контроля над оружием посредством привлечения внимания правительств, так как именно они несут ответственность за безопасность своих граждан и защиту прав человека, осуществление мероприятий для остановки распространения (незаконного) оружия. Кампания «Оружие – под контроль!» требует международного, юридически обязательного Договора о торговле оружием, который положил бы конец безответственной передаче оружия. Такой Договор должен стать инструментом, который запрещал бы экспорт оружия в те места, где оно может быть использовано для совершения серьезных нарушений прав человека. Договор потребовал бы от стран соблюдения международных прав человека и гуманитарных норм законов при выдаче разрешений на передачу оружия.

После почти пяти лет усилий кампания «Оружие – под контроль!» собрала поддержку более миллиона человек по всему миру. Главного успеха кампания добилась в декабре 2006 года, когда в ООН правительства проголосовали в пользу резолюции о начале разработки Международного договора о торговле оружием.

Источник: <http://controlarms.org>

Установление партнерских отношений с региональными организациями

ОГО, вовлеченные в реформирование сектора безопасности, могут также найти сильных союзников и на региональном уровне. В данном разделе рассматривается возможное сотрудничество между ОГО и региональными организациями, такими как Совет Европы, ОБСЕ, ЕС, Организация американских государств и Африканский союз.

Европа

Совет Европы

Вскоре после своего создания в 1949 году Совет Европы начал сотрудничать с международными ОГО, предоставляя им возможность приобрести статус общественного участника³⁴. Только международные ОГО из государств-участников имеют право претендовать на статус общественного участника. После получения такого статуса, ОГО могут взаимодействовать различными способами с разными органами Совета Европы, такими как Комитет министров, Парламентская Ассамблея и Конгресс местных и региональных органов власти, а также с Европейским судом по правам человека.

К формам сотрудничества относятся следующие:

- международные ОГО могут высказывать свое мнение по определенным вопросам на Парламентской Ассамблее, обычно путем устных или письменных заявлений, направляемых в различные Комитеты Парламентской Ассамблеи. Сотрудничество с Комитетом по правовым вопросам и правам человека и Комитетом по политическим вопросам может быть наиболее важным для международных ОГО, занимающихся надзором над сектором безопасности. ОГО также могут предоставлять информацию отдельным парламентариям. Парламентская Ассамблея также регулярно консультируется с международными ОГО;
- на уровне Европейского суда по правам человека ОГО могут предоставлять юридические консультации или даже юридически представлять отдельные лица, чьи права по определению Европейской конвенции о защите прав человека были нарушены организациями сектора безопасности. Иногда международные ОГО могут приглашаться в суд для представления информации, что тоже является вкладом в изучение того или иного поднятого вопроса;
- ОГО могут направлять информацию в Европейский комитет по предотвращению пыток, в частности, в тех случаях, когда Комитет планирует проведение посещений страны. Комитетом приветствуется предоставление информации об условиях содержания под стражей в той или иной стране³⁵;
- ОГО привлекались к подготовке и продвижению многих конвенций и хартий Совета Европы, таких как Европейская конвенция о предотвращении пыток или Рекомендации государствам-членам о юридическом статусе неправительственных организаций в Европе, которые были приняты совсем недавно Комитетом министров в октябре 2007 года. Эти конвенции прямо или косвенно затрагивают вопросы политики безопасности;
- ОГО активно участвуют в основных конференциях, коллоквиумах и семинарах, организуемых Советом Европы.

Совет Европы учредил постоянную структуру сотрудничества с международными ОГО, получившими статус общественного участника. Все ОГО могут посещать Ежегодную пленарную конференцию НГО, которая принимает решение о генеральной линии действий на будущий год. ОГО, занимающи-

³⁴ Информацию о том, как получить статус общественного участника Совета Европы ищите на сайте: http://www.coe.int/T/E/NGO/public/Participatory_status/Application_form/Applying.

³⁵ Для получения дополнительной информации о Европейском комитете по предотвращению пыток см. сайт: <http://www.cpt.coe.int/en/default.htm>.

еся надзором над сектором безопасности, могут пытаться вносить свои вопросы в повестку дня, принимая участие в этих конференциях³⁶.

Международные ОГО со статусом общественного участника дополнительно организуются в несколько групп; например, группа по правам человека, по вопросам гендерного равенства, здоровья и крайней нищете, социальному единству. ОГО с общими интересами и квалификацией, желающие объединить свои идеи и энергию, вступают в такие группы. Группы также развивают более тесные связи с различными органами Совета Европы, чья работа в основном связана со сферой их деятельности и квалификации. ОГО, занимающиеся вопросами безопасности, могут найти сильных союзников в группе по правам человека. Группа по правам человека приняла резолюции по многим вопросам, связанным с сектором безопасности, таким как, например, статус лиц, отказывающихся от военной службы, свобода объединений для членов вооруженных сил, а также резолюции по отдельным странам, например, по ситуации в Чечне или Косово³⁷.

Блок 13.5. Группа, занимающаяся вопросами прав человека, обращается к Комитету министров с просьбой включить право на сознательный отказ от военной службы в Европейскую конвенцию о защите прав человека через принятие дополнительного протокола

В 2001 году группа по вопросам прав человека, состоящая из международных НГО со статусом общественного участника Совета Европы, приняла резолюцию о сознательном отказе от военной службы, в которой она просила:

- государства-участников Совета Европы включить право на сознательный отказ от обязательной военной службы в свое законодательство в соответствии с Рекомендациями Парламентской Ассамблеи и Комитета министров и предоставить амнистию лицам, отказавшимся от военной службы, которые находятся в тюрьме или под следствием;
- Комитет министров включить право на сознательный отказ от обязательной военной службы в Европейскую конвенцию о защите прав человека через принятие дополнительного протокола, как было предложено ранее Парламентской Ассамблеей, и поддержать НГО в их намерении способствовать полному признанию права на сознательный отказ от обязательной военной службы в государствах-членах Совета Европы.

Хотя Комитет министров не последовал просьбе группы по вопросам прав человека включить право на сознательный отказ от военной службы в Европейскую конвенцию о защите прав человека через принятие дополнительного протокола, внимание, уделенное этой теме, было огромным. Генеральный директорат Совета Европы по правам человека опубликовал брошюру под названием «Сознательный отказ от обязательной военной службы» для повышения информированности общественности о проблемах, с которыми сталкиваются лица, отказавшиеся от военной службы, во многих странах. Брошюра также определяет принципы Совета Европы в обеспечении прав лиц, отказавшихся от военной службы, и призывает национальные органы власти сотрудничать с НГО в вопросах защиты права на сознательный отказ от обязательной военной службы³⁸.

Источник: Отчеты группы по вопросам прав человека о своих заседаниях в 2001 – 2003 гг., в частности заседаниях 21 июня 2001 г., 25 сентября 2001 г., 5 апреля 2003 г. Отчеты доступны на: http://coe.int/T/E/NGO/public/Groupings/Human_rights/index.asp.

36 Для получения информации о ежегодной пленарной конференции НГО см.: http://coe.int/T/E/NGO/public/INGO_Conference.

37 Для получения дополнительной информации о работе группы по вопросам прав человека см. http://coe.int/T/E/NGO/public/Groupings/Human_rights/index.asp#TopOfPage.

38 Текст брошюры можно загрузить с <http://coe.int/T/E/NGO/public/objcone.pdf>

Для получения информации о формах дальнейшего сотрудничества с различными органами Совета Европы и международными НГО, занятыми в мероприятиях, имеющих отношение к сектору безопасности, ОГО могут посетить сайт Совета Европы для НГО: (<http://coe.int/T/E/NGO/public>) или связаться с Советом Европы по следующему адресу:

Council of Europe
NGOs Unit
Directorate General of Political Affairs
F – 67075 STRASBOURG cedex
Fax: +33 3 90 21 47 66

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)

Еще с начала 1970-х годов, когда начали проводиться Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе, для ОБСЕ безопасность имела три грани: политико-военный аспект, экономический аспект и охрана окружающей среды и гуманитарный аспект. Политико-военный аспект нацелен на расширение военной безопасности путем способствования большей открытости, прозрачности и налаживания сотрудничества в военных вопросах среди стран-членов³⁹. Венский форум по сотрудничеству в сфере безопасности является главным органом ОБСЕ в рамках политико-военного аспекта. Гуманитарный аспект описывает (политические) обязательства государств-членов ОБСЕ гарантировать права человека и фундаментальные свободы, верховенство права и принципы демократии.⁴⁰ Основным органом, ответственным за гуманитарный аспект, является Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) в Варшаве.

ОГО, занимающиеся надзором над сектором безопасности, могут налаживать сотрудничество с ОБСЕ в рамках одного из этих аспектов (см. Блок 13.6).

Блок 13.6. Сотрудничество ОГО в мероприятиях ОБСЕ в рамках политико-военного и гуманитарного аспекта

В сентябре 2006 года ОГО приняли участие в проекте ОБСЕ «Граждане в униформе: защита прав человека в вооруженных силах». На конференции, проведенной ОБСЕ и Центром демократического контроля над вооруженными силами, обсуждались способы защиты прав военнослужащих в мирное время и во время вооруженных конфликтов. В основе лежала идея о том, что, когда права военнослужащих защищены в их национальных вооруженных силах, они более склонны уважать права других военнослужащих и гражданских лиц. Электронный ресурс: <http://www.osce.org/item/20641.html>.

Женские ОГО заняты в программе БДИПЧ по обучению полиции и изменению отношения к насилию в семье в Грузии и Азербайджане: из-за того, что в течение долгого времени насилие в семье считалось личным делом, во многих странах отсутствуют законные меры преследования виновных в насилии в семье и по защите жертв. Местные ОГО были привлечены к программе БДИПЧ, которая включала в себя: формирование понимания полицией и другими органами государственной власти того, что насилие в

³⁹ Более подробно военно-политический аспект отражен на <http://www.osce.org/activities/18803.html>.

⁴⁰ Более подробно гуманитарный аспект отражен на <http://www.osce.org/odhr/13371.html>.

с семье является преступлением; проведение обучения офицеров полиции, ориентирующее их на более активную роль в предотвращении насилия в семье и борьбе с ним; содействие развитию сотрудничества по этим вопросам между правоохранительными органами и ОГО. Электронный ресурс: http://www.osce.org/odihr/item_2_27443.html.

Совместно с миссией ОБСЕ в Черногории ОГО поддержали правительство Черногории в создании Национального превентивного механизма для мониторинга тюрем согласно требованиям факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток (ФП–КПП): ФП–КПП требует, чтобы каждое государство создало Национальный превентивный механизм с полномочиями регулярного мониторинга мест содержания под стражей в сотрудничестве с Международным подкомитетом по предотвращению пыток. В сотрудничестве с миссией ОБСЕ в Черногории, представителями правоохранительных органов, министерствами здравоохранения, внутренних дел и юстиции и национальным омбудсменом в течение всего 2006 года различные ОГО проводили заседания для обсуждения наиболее подходящего Национального превентивного механизма для выполнения ФП–КПП в Черногории. Электронный ресурс: <http://www.osce.org/item.22951.html>.

Северная и Южная Америка

Организация американских государств (ОАГ)

ОАГ признает в ОГО и союзников, и критиков деятельности организации. Она учредила три механизма для участия ОГО во всех своих мероприятиях, некоторые из которых связаны с надзором над сектором безопасности и его демократизацией. Во-первых, ОГО могут регистрироваться в ОАГ. Во-вторых, ОГО могут стать «специальными гостями» на заседаниях Генеральной Ассамблеи и других органов ОАГ. В-третьих, ОГО могут заключать договоры о сотрудничестве с Генеральным секретариатом или другими органами ОАГ.

Регистрация

Регистрация в ОАГ предоставляет ОГО много возможностей построения партнерства и других форм сотрудничества. Например, регистрация позволяет ОГО комментировать проекты резолюций Генеральной Ассамблеи ОАГ, получать копии этих резолюций и помогать выполнять их. Обычно многие резолюции касаются тем, связанных с политикой безопасности, и, таким образом, участие ОГО в подготовке проектов резолюций может обеспечить их возможностью повышения информированности по различным аспектам осуществления надзора над сектором безопасности на региональном уровне. Например, на своей сессии 2007 года Генеральная Ассамблея ОАГ приняла ряд резолюций и деклараций: «О разоружении и нераспространении оружия в сфере образования», «О поддержке действий, направленных на запрет использования противопехотных мин в Эквадоре и Перу», «О Межамериканской конвенции о прозрачности при приобретении обычного оружия», «О Северной и Южной Америке как зоне, свободной от противопехотных мин», «О защите прав человека и фундаментальных свобод при борьбе с терроризмом», «Об исследовании прав и обращения с лицами, находящимися под стражей или в заключении» и «О борьбе с незаконной торговлей стрелковым и легким оружием», «О хранении вооружений и безопасности». Были также приняты

резолюции по вопросам содействия соблюдению международного права в отношении прав человека и международного гуманитарного права⁴¹.

Зарегистрированные ОГО могут также посещать открытые заседания Постоянного совета ОАГ и его комитетов и с разрешения этих органов распространять письменные заявления⁴². Для ОГО, занимающихся надзором над сектором безопасности, считается наиболее плодотворным участие в заседаниях Комитета по судебным и политическим делам, который имеет дело, среди прочего, с вопросами прав человека, а также с вопросами, связанными с терроризмом, правосудием и представительской демократией⁴³. Кроме того, интерес для ОГО, занимающихся вопросами безопасности, может представлять работа Комитета по вопросам безопасности в западном полушарии, который проводит мероприятия, направленные на запрет противопехотных мин, занимается обеспечением прозрачности военных расходов и осуществления поставок вооружения и реализацией Межамериканской конвенции о контроле за приобретением обычных вооружений⁴⁴.

ОГО, желающие зарегистрироваться в ОАГ, должны руководствоваться «Руководящими принципами участия организаций гражданского общества в деятельности ОАГ», одобренными Постоянным Советом в Резолюции CP/RES⁴⁵. ОГО могут найти подробную информацию о том, как зарегистрироваться в ОАГ, на сайте организации⁴⁶.

Блок 13.7. Семинар «Борьба с крайней нищетой, неравенством и социальной изоляцией как средство укрепления безопасности в западном полушарии», организованный Комитетом по безопасности в западном полушарии

В марте 2007 г. Комитет ОАГ по безопасности в западном полушарии организовал семинар с целью рассмотрения со стратегической точки зрения вопроса о том, как крайняя нищета разрушает социальное единство и подрывает безопасность государств. ОГО приняли активное участие в семинаре наряду с правительственными экспертами и представителями международных организаций.

Во время семинара обсуждение сосредоточилось на двух аспектах: «Борьба с голодом и нищетой и укрепление безопасности» и аспекте, специфическом для региона, – «Борьба с нищетой и укрепление безопасности: международные инициативы по развитию Гаити и Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити».

Отчет о семинаре доступен на: http://scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_07/CP18032E07.doc

Участие ОГО в работе ОАГ качестве «специальных гостей»

Если ОГО не хотят регистрироваться в ОАГ, но хотели бы участвовать в отдельных заседаниях Генеральной Ассамблеи ОАГ или других органов, они могут стать «специальными гостями» путем направления в Генеральный секретариат ОАГ письма за 45 дней до начала сессии с выражением намерения посетить определенную сессию. Письмо также должно содержать уставные документы

41 Резолюция и решения Генеральной Ассамблеи ОАГ приняты 37-й регулярной сессией в июне 2007 года. Электронный ресурс: <http://www.oas.org/dil/AG03738E14.doc>.

42 Информацию о функциях и мандате Постоянного совета и его комитетов см. по адресу: <http://www.oas.org/consejo>.

43 Дополнительную информацию см. на сайте Комитета по судебным и политическим делам. Электронный ресурс: <http://www.oas.org/consejo/CAJP>.

44 Дополнительную информацию о работе Комитета по безопасности в западном полушарии см. <http://www.oas.org/csh/english>.

45 Эту резолюцию можно найти по адресу: <http://www.civil-society.oas.org/Permanent%20Council/CP-RES-759.htm>.

46 Электронный ресурс: http://www.civil-society.oas.org/Pages/Registration_1_ENG.htm.

ОГО, последний годовой отчет и заявление о миссии. ОГО, зарегистрированным в ОАГ, тоже необходимо отправлять предварительные письма о намерении принять участие в сессиях Генеральной Ассамблеи, но не нужно направлять другие документы⁴⁷.

Договоры о сотрудничестве

ОГО могут также заключать договоры о сотрудничестве с Генеральным секретариатом ОАГ. Это позволяет им осуществлять совместные проекты с Генеральным секретариатом в рамках своих интересов и компетенции, включая сферы, имеющие отношение к сектору безопасности. Если ОГО заинтересованы в создании такого «контакта» с Генеральным секретариатом, им рекомендуется проконсультироваться со специальным административным отделом секретариата, отвечающим за проекты, представляющие для них интерес. Договор о сотрудничестве должен быть утвержден Генеральным Секретарем ОАГ⁴⁸.

Для получения дополнительной информации об участии в деятельности ОАГ ОГО рекомендуется обращаться к координатору ОАГ по вопросам гражданского общества:

Civil Society Coordinator
Department of the American Secretariat
Organisation of American States
1889 F Street NW
Washington, D.C. 20006
Telephone: +1-202-453-3081
Fax: +1-202-453-3665

Как партнерство может помочь в ситуациях, когда на ОГО оказывается давление

Исследование проблематики, связанной с надзором над сектором безопасности, часто влечет за собой разоблачение тех или иных нарушений прав человека, допущенных организациями сектора безопасности. Информация в этих случаях передается общественности или выдвигаются требования о привлечении к ответственности виновных в нарушениях. Одной из целей деятельности ОГО может быть предоставление возможности отдельным лицам, испытывающим отрицательное влияние политики безопасности, защищать свои основные права и свободы согласно международному праву. Эта деятельность может стать причиной возникновения напряжения между органами власти и ОГО, а в некоторых случаях ОГО могут попасть под открытое давление; власти могут предпринять попытки заставить замолчать ОГО или отдельных лиц, принимая ограничивающие законы, преследуя их, ограничивая их свободу передвижения, помещая под домашний арест или задерживая, ограничивая воз-

⁴⁷ Дополнительную информацию о статусе «специального гостя» можно найти по адресу: http://www.civil-society.oas.org/Pages/Registration_2_ENG.htm.

⁴⁸ Дополнительную информацию о договорах по вопросам сотрудничества можно найти по адресу: http://www.civil-society.oas.org/Pages/Registration_5_ENG.htm.

возможности коммуникации ОГО или принуждая их напрямую к прекращению деятельности, перекрывая доступ к источникам финансирования. В крайних случаях могут возникать угрозы жизням членов ОГО; представители ОГО могут быть подвергнуты пыткам, их могут выкрасть или даже убить.

Хотя и не существует механизма, защищающего ОГО или отдельных лиц от всех видов давления и причинения вреда, но, тем не менее, международные организации разработали несколько способов оказания помощи ОГО в случаях, когда на них оказывается давление. В следующем разделе представлен обзор некоторых механизмов, разработанных региональными и международными межправительственными организациями, международными негосударственными организациями, целью которых является защита правозащитников и членов ОГО.

Международные механизмы

Декларация ООН о правозащитниках и специальном представителе Генерального секретаря по вопросу о положении правозащитников

В 1998 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о правозащитниках⁴⁹. Декларация призывает правительства защищать права, значимые для деятельности правозащитников, такие как право на свободу слова, право на мирные собрания, на проведение коллективной деятельности, на получение и распространение информации и на общение с национальными и международными субъектами. Все это права важны для осуществления деятельности ОГО, способствующих демократизации сектора безопасности, и ограничение этих прав государственными учреждениями часто является первым показателем оказываемого давления.

В 2000 году по просьбе Комиссии по правам человека (сейчас Совет по правам человека) Генеральный секретарь назначил Специального представителя по правозащитникам. Путем учреждения этой должности Комиссия намеревалась привести в исполнение Декларацию о правозащитниках.

Один из аспектов мандата Специального представителя представляет особый интерес для членов ОГО, на которых оказывается непосредственное давление из-за того, что они занимаются политической безопасностью: Специальный представитель обладает возможностями заниматься конкретными случаями нарушений прав человека, совершенных против отдельных правозащитников, групп или организаций и отправлять письма о «безотлагательных действиях» или «заявления» в соответствующие органы власти для защиты правозащитников и их прав. «Письма о безотлагательных действиях» отправляются тогда, когда нарушение прав человека какого-либо правозащитника или ОГО вот-вот произойдет или происходит. Государства призываются к предотвращению или прекращению этих нарушений. «Письма-заявления» обычно отправляются тогда, когда нарушение уже произошло, а его влияние на отдельное лицо или ОГО не может уже быть изменено. Специальному представителю, тем не менее, нужна достоверная информация о возможных совершенных нарушениях до того, как он сможет отправить письма и убедить правительства защитить те лица или ОГО, которым угрожает опасность⁵⁰.

⁴⁹ Декларация доступна на <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/770/89/PDF/N9977089.pdf?OpenElement>.

⁵⁰ Сайт Специального представителя содержит все детали о том, какую информацию необходимо подать ОГО или конкретному человеку, находящемуся под угрозой, в адрес Специального представителя. Электронный ресурс: <http://www2.ohchr.org/english/issues/defenders/complaints.htm>.

Специальный представитель также обращается к правительствам, в адрес которых были направлены письма о неотлагательных действиях или заявления, проинформировать его/ее о действиях, которые они предприняли для защиты лиц, находящихся под угрозой. Письма Специального представителя и ответы правительств обнародуются в ежегодном отчете Специального представителя Генеральной Ассамблеи, сам этот факт оказывает некоторое давление на правительства, чтобы они шли навстречу требованиям Специального представителя⁵¹.

Специальный представитель по правозащитникам часто сотрудничает с другими мандатариями Специальных процедур Совета по правам человека при отслеживании реакции государственных органов на письма о неотлагательных действиях или заявления. К другим мандатариям Специальных процедур, обладающим полномочиями сбора жалоб отдельных лиц, и к которым могут обращаться в случае возникновения опасности ОГО или отдельные лица, относятся:

- рабочая группа по произвольным задержаниям⁵²;
- рабочая группа по насильственным или недобровольным исчезновениям⁵³;
- Специальный докладчик по вопросу о содействии и защите права на свободу убеждений и их свободного выражения⁵⁴;
- Специальный докладчик по вопросам предотвращения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видам обращения и наказания⁵⁵.

Индивидуальные обращения к договорным органам ООН по правам человека

Шесть из восьми существующих договорных органов ООН по правам человека имеют полномочия на получение обращений от отдельных лиц или групп, которые заявляют о том, что их права, определенные в соответствующем договоре, были нарушены⁵⁶. Комитеты рассматривают эти обращения, если соблюдены условия их применимости. Могут подавать индивидуальные обращения только те лица, чьи права, как предполагается, были нарушены государственными органами власти, являющимися членами факультативных протоколов соответствующих договоров, прямо признающих компетенцию соответствующего Комитета расследовать индивидуальные обращения, или, например, если это касается Комитета по предотвращению пыток. Это ограничение не распространяется на структуры, занимающиеся специальными процедурами, которые имеют универсальные полномочия.

В среднем договорным органам требуется 2 – 3 года для публикации окончательного заключения по отдельному случаю. Договорные органы могут определять временные меры в неотложных случаях во избежание нанесения непоправимого вреда заявителю. Эти временные меры остаются в

51 Ежегодные отчеты можно получить на сайте Специального представителя. Электронный ресурс: <http://www2.ohchr.org/english/issues/defenders/annual.htm>.

52 Электронный ресурс: <http://www2.ohchr.org/english/issues/detention/index.htm>.

53 Электронный ресурс: <http://www2.ohchr.org/english/issues/disappear/index.htm>.

54 Электронный ресурс: <http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/index.htm>.

55 Электронный ресурс: <http://www2.ohchr.org/english/issues/torture/rapporteur/index.htm>.

56 Такие обращения могут рассматривать Комитет по правам человека, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по вопросам предотвращения пыток, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитет по защите прав всех рабочих-мигрантов и членов их семей и Комитет по правам инвалидов.

действии до тех пор, пока договорной орган не примет окончательного решения. Это может быть особенно важно для ОГО или лиц, подвергающихся непосредственной опасности.

Дополнительную информацию о процедуре индивидуальных обращений, типовых формах жалоб и подробную информацию о требованиях, которые должны быть соблюдены перед тем, как договорные органы примут к рассмотрению индивидуальные обращения, можно найти на сайте Верховного комиссара ООН по правам человека⁵⁷.

Блок 13.8. Серия справочников ВОПП (ОМСТ)

Серия справочников Всемирной организации против пыток (ВОПП – ОМСТ) состоит из четырех томов, каждый из которых представляет собой подробное руководство по практике, процедурам и юриспруденции региональных и международных механизмов рассмотрения индивидуальных обращений, в которых сообщается о нарушении полного запрета применения пыток и грубого обращения. Эти справочники имеются в электронном виде по адресу: <http://www.omct.org> (На сайте зайдите в раздел «Договорные органы ООН», а затем – «Публикации»).

Региональные механизмы

Африка

Специальный докладчик по правозащитникам в Африке

В 2004 году Африканская Комиссия по правам человека и народов приняла резолюцию о правозащитниках, в которой она призвала африканские правительства выполнять Декларацию ООН о правозащитниках. В этом же году Африканская Комиссия назначила Специального докладчика по правозащитникам в Африке, чтобы обеспечить защиту правозащитников на африканском континенте⁵⁸. Те лица, на которых оказывается давление, могут обратиться к Специальному докладчику, который затем принимает решение о направлении письма, инициирующего диалог с правительствами, или издает пресс-релиз по текущим вопросам. В 2007 году Специальный докладчик наладил диалог с властями Анголы, Центральной Африканской Республики, Конго Браззавиля, Демократической Республики Конго, Джибути, Египта, Сомали и Зимбабве. Представленные им случаи охватывали и ситуации отдельных лиц, удерживаемых под стражей без судебного разбирательства, и убийства активистов, занимающихся вопросами прав человека, и угрозы закрытия НГО в некоторых странах⁵⁹.

⁵⁷ Электронный ресурс: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/petitions/individual.htm>.

⁵⁸ Сайт Специального докладчика по правозащитникам в Африке: http://achpr.org/english/-info/index_hrd_en.html.

⁵⁹ Смотрите 41-й межсессионный отчет о деятельности Специального докладчика по правозащитникам в Африке: http://achpr.org/english/Special%20Mechanisms/HRD/Activity%20Activity%20Report_eng.pdf.

Африканские ОГО, конфликтующие с властями из-за своей деятельности, способствующей демократизации сектора безопасности в их родной стране, могут связаться со Специальным докладчиком через секретариат Африканской Комиссии по следующему адресу:

African Commission on Human and People's Rights
48 Kairaba Avenue
P.O. Box 673
Banjul, The Gambia
Tel.: +220 439 2962 / 437 7721
Fax: +220 439 076

Южная и Северная Америка

Межамериканская Комиссия по правам человека

Межамериканская Комиссия по правам человека обладает полномочиями, *среди прочего*, рассматривать жалобы, поступившие от любого лица или ОГО, если они заявляют о нарушении прав, защищенных Американской конвенцией о правах человека и Американской декларацией прав и обязанностей человека⁶⁰. Межамериканская Комиссия может также предписывать государствам принять упреждающие меры во избежание нанесения серьезного и непоправимого вреда отдельным лицам в неотлагательных случаях. Часто, когда на отдельных членов ОГО оказывается давление со стороны национальных органов власти, это является нарушением их прав. Таким образом, ходатайство в Межамериканскую Комиссию может помочь им восстановить права и предотвратить нанесение непоправимого вреда.

Превентивные меры, регулируемые Межамериканской Комиссией или Межамериканским судом по правам человека, обычно включают в себя расследование угроз или нарушений прав человека отдельных лиц или ОГО или вынесение предписания принять определенные меры безопасности. Предполагается, что государства в дальнейшем должны предоставить отчет Комиссии о том, какие превентивные меры предприняты⁶¹.

Европа

Европейский суд по правам человека

Те лица и ОГО, которые находятся под угрозой, могут подать индивидуальный иск против своих государств в Европейский суд по правам человека, если давление, которое они испытывают со стороны национальных властей, приводит к нарушению одного из прав, изложенных в Европейской кон-

⁶⁰ Конвенция и Декларация доступны на электронных ресурсах: http://www.hrcr.org/docs/American_Convention/oashr.html;
<http://www.oas.org/juridico/english/ga-res99/eres1635.htm>.

⁶¹ Более подробно об этих процедурах см. электронный ресурс: http://www.cidh.oas.org/cidh_apps/instructions.asp?gc_language.

венции о защите прав человека и ее факультативных протоколах⁶². Государства, против которых поданы иски, должны быть участниками Европейской конвенции о защите прав человека.

Европейский суд по правам человека обычно не ведет переговоры напрямую с органами власти, на которых подает иск ОГО или отдельное лицо. В исключительных обстоятельствах он просит страны, против которых подан иск, принять временные меры. Суд предписывает такие временные меры только тогда, когда заявитель находится под угрозой физического вреда здоровью и когда вред, нанесенный заявителю, будет необратимым. Суд может потребовать от государства предоставить отчет о том, какие временные меры были предприняты.

Европейский Союз

В июне 2004 года Европейский Союз принял «Руководящие принципы о правозащитниках»⁶³. Руководящие принципы определяют то, какими способами Европейский Союз намеревается активизировать усилия по поддержанию и защите правозащитников в третьих странах. Согласно этим Руководящим принципам, ОГО или отдельные лица, испытывающие давление из-за своей деятельности, связанной с демократизацией сектора безопасности, могут получить публичную поддержку со стороны представительств ЕС в их стране или могут заставить Европейский Союз использовать свое негласное влияние.

Блок 13.9. Деятельность Европейского Союза в рамках Руководящих принципов о правозащитниках, представляющая интерес для ОГО и отдельных лиц, находящихся под давлением

Главы миссий ЕС во всех странах обязаны предоставлять периодические отчеты о ситуации с правами человека в стране их аккредитации. Обычно эти отчеты содержат информацию о правозащитниках, включая случаи угроз или нападения на них, а также рекомендации возможных действий ЕС, таких как осуждение угроз и нападений на правозащитников или дипломатические шаги и публичные заявления в тех случаях, когда правозащитники находятся под угрозой непосредственной опасности. ЕС регулярно отслеживают реакции на свои заявления и дипломатические шаги.

Всякий раз, когда руководство ЕС, Высокий представитель по вопросам общей иностранной политики и политики безопасности ЕС, специальные представители и посланники ЕС или Европейская Комиссия осуществляют поездку по стране, в своем диалоге они обращаются к ситуации с правозащитниками, что в некоторых случаях может сдерживать власти от увеличения давления на ОГО или отдельные лица.

Сотрудники представительств ЕС посещают и наблюдают за судебными процессами по делу правозащитников, включая те, которые способствуют прекращению нарушений прав человека, совершаемых организациями сектора безопасности. Присутствие представителей ЕС может удерживать государства от проведения несправедливых судебных процессов или наложения несоразмерного наказания на правозащитников.

62 Европейскую конвенцию о правах человека и ее факультативные протоколы можно найти по адресу: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts/Basic+Texts/The+European+Convention+On+Human+Rights+and+its+Protocols>. Больше информации о том, как подать индивидуальный иск в Европейский суд по правам человека и о временных мерах можно найти на сайте суда. Электронный ресурс: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Information+applicants/Frequently+asked+questions>.

63 Гарантия защиты – Руководящие принципы Европейского Союза по положению правозащитников. Электронный ресурс: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/GuidelinesDefenders.pdf>.

Источники: «Гарантия защиты – Руководящие принципы Европейского Союза о правозащитниках».
Электронный ресурс: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/GuidelinesDefenders.pdf>;
Заключения Совета относительно выполнения Руководящих принципов ЕС о правозащитниках.
Электронный ресурс: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/hr/news67.pdf

Из информации, представленной во Блоке 13.9, видно, что ОГО и отдельным лицам, находящимся под давлением, следует информировать Европейский Союз о любой опасности, которой они подвергаются. Только когда Европейский Союз владеет всей необходимой информацией, он может выступать с демаршами или делать публичные заявления, упоминать о ситуации ОГО или отдельных лиц, подвергающихся опасности при проведении политического диалога, или направлять наблюдателей на судебные процессы. Лучше всего, если ОГО предоставляет информацию о ситуации в представительства Европейского Союза в своей стране или регионе. Список представительств ЕС и их контактную информацию можно найти на сайте http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/intro/web.htm.

В целом ОГО рекомендуется наладить хорошие отношения с представительствами ЕС даже тогда, когда они не подвергаются давлению. Это облегчит ОГО информирование ЕС о любых проявлениях давления на них, если в этом будет необходимость, и будет способствовать обсуждению наиболее подходящих способов поддержки, которые может предложить ЕС в определенной ситуации.

Механизмы, учрежденные международными негосударственными организациями

В дополнение к вышеупомянутым механизмам поддержания и защиты правозащитников и их прав работают многочисленные международные негосударственные организации. Многие из этих механизмов могут использоваться членами ОГО, испытывающими давление из-за своей деятельности, связанной с безопасностью.

Схема «Международной Амнистии» в отношении лиц, подвергающихся риску

Со дня своего основания «Международная Амнистия» участвовала в кампаниях, проводившихся в поддержку и защиту отдельных лиц или групп, подвергавшихся опасности из-за деятельности, связанной с содействием и защитой прав человека.

«Международная Амнистия» использует так называемые «Акции срочной помощи» для как можно более быстрой мобилизации своей деятельности по всему миру в случаях, когда отдельное лицо сталкивается с непосредственными нарушениями прав человека, включая нарушения, связанные с угрозой их жизни. Если начинается «Акция срочной помощи», тысячи активистов «Международной Амнистии» направляют письма и электронные сообщения напрямую органам власти или контролирующим негосударственным субъектам, которые имеют полномочия для остановки нарушения прав человека.

Блок 13.10. Освобождение белорусского молодежного активиста в январе 2008 года в результате международного давления, созданного «Акцией срочной помощи» «Международной Амнистии»

В ноябре 2006 года лидер белорусской молодежной оппозиционной ОГО «Молодой фронт» Дмитрий Дашкевич был приговорен к 18 месяцам заключения за «организацию и участие в деятельности незарегистрированной организации».

Весной 2007 года «Международная Амнистия» начала «Акцию срочной помощи». Она призвала активистов «Международной Амнистии» по всему миру отослать более 10000 бумажных журавликов в Министерство внутренних дел Белоруссии, протестуя против жестокого нарушения права на свободу выражения мнения в Беларуси и требуя освобождения Дмитрия Дашкевича.

Дмитрий Дашкевич был освобожден из тюрьмы в январе 2008 года благодаря международному давлению.

Источник: <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/good-news/belorusion-youth-activist-freed>

ОГО и отдельные лица, подвергающиеся опасности из-за своей деятельности, связанной с защитой прав человека в рамках сектора безопасности, могут связаться с «Международной Амнистией» с просьбой об инициации «Акции срочной помощи»⁶⁴.

Международные бригады мира

Международная НГО «Международные бригады мира» учредила специальный механизм для защиты активистов в сфере прав человека, включая тех, кто работает и в секторе безопасности. «Международные бригады мира» направляют команды международных добровольцев для сопровождения организаций и отдельных лиц, подвергающихся опасности во время исполнения работы, связанной с содействием и защитой прав человека.

Присутствие международных добровольцев, действующих от имени «Международных бригад мира», позволяет отдельным лицам и местным организациям, подвергающимся опасности, работать с большей уверенностью. Их присутствие может удерживать власти (или влиятельные негосударственные субъекты) от давления или нападков на членов ОГО, потому что политическая цена таких действий чрезвычайно возрастает от присутствия международных свидетелей. В дополнение, присутствие международного сопровождения обеспечивает моральную поддержку отдельным лицам и местным ОГО, занимающимся опасной работой по защите прав человека, вызывающей интерес влиятельных субъектов⁶⁵.

«Международные бригады мира» сопровождают ОГО и отдельных лиц, подвергающихся опасности, в основном в странах Латинской Америки, например, в Мексике, Гватемале и Колумбии, но также работают в Непале и Индонезии. Многие организации и отдельные лица, сопровождаемые «Международными бригадами мира», занимаются проблемами защиты прав человека, связанными с сектором безопасности.

⁶⁴ Больше информации о схеме «Международной Амнистии» в отношении лиц, подвергающихся риску, и «Акциях срочной помощи» можно найти на веб-сайте «Международной Амнистии». Электронный ресурс: <http://www.amnesty.org/en/individuals-at-risk>.

⁶⁵ Больше информации о работе схемы защитного сопровождения «Международных бригад мира» можно найти по адресу: <http://www.peacebrigades.org/1165.html>.

Поддержка в чрезвычайных ситуациях, оказываемая «Фронт Лайн»

В международном фонде «Фронт Лайн» есть круглосуточная служба, предлагающая поддержку правозащитникам, которым угрожает непосредственная опасность. На номер экстренной связи можно позвонить в любое время (+353 1 21 00 489), и служба предоставляет правозащитникам возможность сделать сообщение на арабском, английском, французском, русском или испанском языке. В случае чрезвычайной ситуации «Фронт Лайн» быстро мобилизует международную поддержку и предпринимает определенные действия, включая обращение по факсу или телефону в соответствующие органы власти, привлечение внимания к данному делу через ЕС или представителей отдельных государств, практическую помощь в организации временного переезда, оплату расходов на медицинскую или правовую помощь⁶⁶.

Блок 13.11. Схемы предоставления защиты других международных негосударственных организаций

Кроме описанных выше, существует много других негосударственных международных организаций, работающих в сфере защиты и поддержки отдельных лиц или организаций, подвергающихся давлению из-за своей деятельности, связанной с продвижением и защитой прав человека. Среди них:

«Репортеры без границ». Подготовка пресс-релизов и писем протеста.
Электронный ресурс: http://www.rsf.org/article.php3?id_article.

«Действия в защиту женщин-правозащитников».
Электронный ресурс: <http://www.defendingwomen-defendingrights.org/index.php>.

Наблюдение за защитой правозащитников: совместная программа Международной федерации за права человека (FIDH) и Всемирной организации против пыток (ОМСТ).
Электронный ресурс: http://www.fidh.org/article.php3?id_article.

«Хьюман райтс ферст» (Human Rights First): Программа правозащитников.
Электронный ресурс: http://www.humanrightsfirst.org/defenders/hrd_intro/hrd_intro.htm

Сеть ученых, подвергающихся риску: объявление тревоги и проведение кампаний:
Электронный ресурс: http://scholarsatrisk.nyu.edu/Beta/Activities/Alerts_Campaigns.php.

В зависимости от методов своей работы с организациями сектора безопасности и общей ситуации в стране ОГО, подвергающиеся давлению, должны внимательно подходить к решению того, к какой организации они будут при необходимости обращаться за поддержкой.

Государственные механизмы

Национальные организации, занимающиеся вопросами прав человека

И, наконец, по международному закону о правах человека, государства обязаны расследовать и предоставлять компенсации отдельным лицам, подвергшимся нарушениям прав человека со сто-

⁶⁶ Электронный ресурс: <http://www.frontlinedefenders.org/emergency>.

роны сил безопасности. Для выполнения этих обязательств и для усиления общей поддержки и защиты прав человека в своей стране большинство государств создали независимые национальные организации по правам человека. Национальные организации по правам человека существуют в различных формах: это могут быть комиссии по правам человека, институты омбудсменов, бюро государственного защитника или консультативные институты по правам человека. Большинство из этих национальных организаций по правам человека имеют полномочия на получение и расследование жалоб и петиций от отдельных лиц, заявляющих, что их права были нарушены. Они, тем не менее, не могут принимать обязывающих решений по результатам своих расследований, но могут при необходимости передавать дело в судебные органы.

Подразумевается, что национальные организации по правам человека действуют независимо от правительства, и, таким образом, могут вносить большой вклад в защиту ОГО или отдельных членов ОГО, подвергающихся давлению со стороны правительственных органов. Список с адресами, сайтами и полномочиями всех национальных организаций по правам человека в разных частях мира можно найти на сайте форума национальных организаций по правам человека (<http://www.nhri.net/nationaldatalist.asp>).

Заключение

Преыдушие главы этой книги были сфокусированы на таких навыках ОГО, необходимых для продвижения демократического управления сектором безопасности, как мониторинг, анализ бюджета и пропагандистская деятельность. В дополнение к этим навыкам ОГО должны также уметь взаимодействовать с международными партнерами и вступать в союзы с международным сообществом для дальнейшего содействия проведению общественного надзора над сектором безопасности.

Различные механизмы, описанные в этой главе, являются важными исходными точками построения взаимодействия с международным сообществом: участие в системе ООН по правам человека, контакты с региональными организациями и сотрудничество с международными НГО и организационными сетями для достижения общих целей и обеспечения помощью в случаях, когда они подвергаются давлению.

Тем не менее, механизмы, изложенные в этой главе, не должны приниматься в качестве исчерпывающего руководства ко всем аспектам организации сотрудничества с международным сообществом. Международные и региональные организации создают всё новые и новые механизмы для взаимодействия с гражданским обществом, и ОГО могут использовать эти механизмы для достижения целей реформирования сектора безопасности. ОГО должны сами решать, с какими сходно мыслящими ОГО сотрудничать на местном и международном уровне для достижения общих целей.

Что вы можете сделать как ОГО

Вступить в партнерство с системой обеспечения прав человека ООН:

- ✓ взаимодействовать с системой договорных органов ООН;
- ✓ посылать альтернативные отчеты в договорные органы ООН;
- ✓ требовать от договорных органов ООН проведения специальных расследований;
- ✓ в случае систематических нарушений прав человека требовать от договорных органов ООН (КПП и КЛВПЖ) проведения специальных расследований;
- ✓ сотрудничать с органами, осуществляющими специальные процедуры, Совета ООН по правам человека.

Вступить в партнерство с международными НГО и организационными сетями:

- ✓ вступить в партнерство со сходно мыслящими НГО и ОГО во имя достижения общих целей;
- ✓ участвовать в международных кампаниях совместно с другими НГО и ОГО.

Вступить в партнерство с региональными организациями:

- ✓ участвовать в постоянных структурах Совета Европы по сотрудничеству с ОГО;
- ✓ взаимодействовать с бюро ОБСЕ по вопросам демократических институтов и прав человека;
- ✓ сотрудничать с Организацией американских государств;
- ✓ сотрудничать с другими региональными организациями по правам человека.

Обращаться за помощью к международным партнерам в случаях, когда вы подвергаетесь давлению:

- ✓ отправлять индивидуальные обращения в договорные органы ООН по правам человека;
- ✓ взаимодействовать со Специальным представителем ООН по правозащитникам и органам, осуществляющим специальные процедуры, Совета ООН по правам человека;
- ✓ взаимодействовать со Специальным докладчиком Африканской Комиссии по правозащитникам, Межамериканской Комиссией по правам человека, Европейским судом по правам человека и представительствами стран ЕС, поддерживающими правозащитников;
- ✓ обращаться за помощью в использовании механизмов, созданных международными НГО.

ГЛАВА

14

РИЗАЛ ДАРМА ПУТРА

Чрезвычайные
положения и ситуации
ограничения прав и
свобод человека

14

Ризал Дарма Путра

Чрезвычайные положения и ситуации ограничения прав и свобод человека

Обязательное присутствие сильного и независимого гражданского общества стало широко признанным аспектом демократических стран. Активное участие независимого гражданского общества в каждодневном управлении гражданскими делами обеспечивает органы власти каналами получения информации и знаниями о потребностях общества, а также помогает не допустить чрезмерной централизации власти и злоупотребления ею.

Работа гражданского общества в ситуациях чрезвычайных положений¹ или в условиях ограничения прав и свобод граждан еще более значима, так как ограничения свобод ассоциаций и слова неизменно сужают возможности создания организаций граждан и оказания влияния на государственные органы власти.

В данной главе представлены руководящие принципы деятельности ОГО, а также предлагаются методы, которые могут быть использованы для обеспечения подконтрольности сектора безопасности как в мирный период, так и во время чрезвычайных ситуаций. Глава состоит из двух частей. В первой части представлены сведения о чрезвычайных ситуациях с исторической точки зрения и изложены логические обоснования использования чрезвычайных полномочий во время чрезвычайных ситуаций. Далее анализируются существующие регуляторные рамки и ограничения на использование чрезвычайных полномочий в национальных конституциях и международных договорах о правах человека. Во второй части обосновывается необходимость методик, при помощи которых организации гражданского общества могут обеспечивать подконтрольность соответствующих министерств во время чрезвычайных ситуаций и, в конечном счете, продвигать и защищать права человека в такие периоды. В главе также обсуждаются некоторые стратегии, которые могут использовать сами ОГО для уменьшения угроз личной безопасности своих членов (международные инструменты для защиты правозащитников уже были представлены в главах 11 и 13).

¹ Действия, которые расширяют полномочия органов власти и ограничивают гражданские свободы, основанные на юридической процедуре, де-юре являются чрезвычайными положениями. В отличие от этого, чрезвычайные положения, возникающие в результате того, что государство создает условия, ограничивающие права и свободы человека, и ограничивает гражданские свободы в течение длительного периода времени без официального объявления чрезвычайного положения, являются де-факто чрезвычайными положениями. Рекомендации и наблюдения в целом применимы к обоим сценариям, но в последнем случае отсутствие официального объявления означает, что наличие исключительного положения может опровергаться органами власти.

В главе также оценивается роль, которую гражданское общество может играть в деле осуществления надзора над сектором безопасности в чрезвычайных ситуациях, возникающих из-за социально обусловленных обстоятельств. Тем не менее, вопросы о последствиях чрезвычайных ситуаций, возникших в результате стихийных бедствий или эпидемий, мы затрагиваем лишь косвенно.

Чрезвычайные ситуации в истории

Использование чрезвычайных полномочий в какие-либо особые периоды не является чем-то новым в мировой истории. Еще в Древней Греции использование чрезвычайных полномочий часто ассоциировалось с *aesymnetia*², когда во времена жестокого кризиса, угрожающего выживанию города-государства, правитель избирался для управления и наделялся расширенными полномочиями³. Чрезвычайные полномочия использовались в самых разных местах и в самое разное историческое время. Среди них – введение военного положения в средневековой Англии, использование чрезвычайных полномочий (согласно концепции гражданского закона *état de siege* – государство суда) во время гражданской войны во Франции 1791 года, провозглашение военного положения на Гавайях в 1941 году во время Второй Мировой войны и приостановление приказа о доставлении в суд на Филиппинах в 1971 году во время диктатуры Маркуса.

Чрезвычайные полномочия регулярно применялись и по истечении ситуаций, которые первоначально приводили к их введению. Неизменно политические лидеры обосновывали отход от нормального функционирования государственных органов тем, что он диктуется чрезвычайной ситуацией. Неизменно также и то, что самые серьезные нарушения прав человека происходили именно в это время, а провозглашение чрезвычайной ситуации часто использовалось авторитарными лидерами как «законный инструмент» для подавления прав человека и разгрома всех форм политической оппозиции.

Однако постепенный сдвиг в двадцатом веке от той роли, которую традиционно играли государства в международном праве, к признанию прав отдельных лиц и параллельное принятие ряда договоров о правах человека на международном и региональном уровнях наложили ограничения на использование власти во время национальных кризисов. Это, в свою очередь, придает новую значимость тому, какую роль ОГО могут играть во время чрезвычайных ситуаций в деле обеспечения подотчетности правительств и в поддержании универсальных принципов международного общественного права.

Чрезвычайные полномочия: логическое обоснование и принципы использования

Весьма популярна позиция, что, какой бы ни была острой кризисная ситуация, какой бы неотвратимой ни была угроза, во все времена должны соблюдаться все права личности. Привлекательность

2 Reinach, Théodore, De l'état de siege – Etude historique et juridique. – Paris: F. Pichon. – 1885. – P.12.

3 По замечанию Аристотеля, эти правители были фактически «что-то типа избранного тирана» (*Политика*. – Нью-Йорк: Пингвин Классикс, 1992. – С.136).

этой позиции разрушается практикой. Те же самые национальные институты, призванные защищать фундаментальные права человека, защищают свое существование в случае опасности. Пол Махони, выступающий за оправдание применения чрезвычайных полномочий в Европейской конвенции о защите прав человека, заметил: «Государства должны иметь в своем распоряжении адекватное оружие для противостояния [неотвратимым угрозам], в противном случае права и свободы, гарантированные в этой Конвенции, рискуют стать неэффективными»⁴. Если соблюдение всех прав личности на практике приводит к параличу правительства, то политики, пропагандирующие принесение в жертву прав личности, вероятно, получают общественную поддержку, и, наверняка, придут к компромиссу с активистами защиты прав человека. Более здравый подход к вопросу – допустить четко определенные краткосрочные чрезвычайные полномочия, которые в то же время предотвращают возможность существования постоянных ограничений.

Такое мнение лежит в основе использования чрезвычайных полномочий в большинстве национальных законодательств: большинство правовых систем содержит процедуры отступления от некоторых обязательств по правам человека и изменения государственных полномочий во время чрезвычайных положений. Но использование чрезвычайных полномочий подчиняется ряду основных принципов, предполагающих реализацию следующих действий: законность, провозглашение, уведомление, отсутствие дискриминации, наличие исключительной угрозы, соразмерность и ограниченность во времени. Эти принципы более подробно излагаются во Блоке 14.1.

Блок 14.1. Международное право о ситуации чрезвычайного положения

Руководящие принципы и рекомендации г-на Леандро Деспойа, Специального докладчика ООН по вопросу прав человека и чрезвычайным ситуациям

В 1985 году Экономический и социальный Совет ООН назначил Специального докладчика, господина Леандро Деспойа, с полномочиями, предусматривающими проведение оценки воздействия чрезвычайных мер, предпринимаемых правительствами по всему миру, и подготовки рекомендаций по проведению чрезвычайных мер, где были бы учтены гарантии соблюдения различных государственных обязательств в рамках международного права. В последнем отчете Специального докладчика, опубликованном в 1997 году, приводятся некоторые принципы, регулирующие использование чрезвычайных полномочий в международном праве, и излагаются основные подходы к разработке национальных норм.

Принцип законности подразумевает, с одной стороны, еще до введения чрезвычайного положения существование норм, регулирующих чрезвычайные положения в качестве институционального процесса, и, с другой стороны, - наличие внутреннего и международного процесса мониторинга, который способен подтвердить соответствие этих норм национальным и международным законам. Принцип законности также предусматривает приведение внутреннего законодательства, регулирующего чрезвычайное положение, в соответствии с международным правом. «Во избежание проведения случайных законодательных реформ, нормы, регулирующие чрезвычайное положение, должны иметь конституционный статус и регулировать любые чрезвычайные ситуации (любого происхождения), которые могут привести к ограничению применения прав человека».

Принцип провозглашения. Принцип провозглашения заключается в выполнении формального требования официально заявить обществу о введении чрезвычайного положения. Объявление должно предшествовать вступлению в силу чрезвычайного положения.

⁴ Mahone, Paul. Judicial Activism and Judicial Self-Restraint in the European Court of Human Rights: Two Sides of the Same Coin.// Human Rights Law Journal 57 (58), 1990

Принцип уведомления. Принцип уведомления требует от государств информирования других государств-участников, Генерального секретаря ООН, и, в случае принадлежности к какой-либо одной из двух региональных конвенций, Генерального секретаря Организации американских государств или Генерального секретаря Совета Европы соответственно о введении чрезвычайного положения. Акт о провозглашении должен указывать обстоятельства, мотивирующие введение чрезвычайного положения, территорию и временные рамки, на которые оно распространяется, меры, которые оно уполномочивает применять, и обязательства в рамках международного права, от которых отступает государство.

Принцип ограничения во времени. Руководящие правовые стандарты чрезвычайного положения требуют, чтобы оно было ограничено во времени, а принятые исключительные меры длились ровно столько, сколько того требует ситуация. Для гарантии исполнения этого принципа Специальный докладчик рекомендует, чтобы национальное законодательство указывало, что чрезвычайное положение не должно продолжаться сверх необходимого времени. Более того, правовые нормы должны предоставлять полномочия соответствующим мониторинговым органам для изучения оправданности продолжения чрезвычайного положения не менее, чем каждые три месяца.

Принцип исключительной угрозы. Опасность, которая приводит к объявлению чрезвычайного положения, должна быть реальной и неотвратимой. Оно не может вводиться из корыстных, спекулятивных или абстрактных причин. Для урегулирования этого принципа с нормами международного права, отчет Специального докладчика ООН предлагает, чтобы законодательство предусматривало случаи, в которых чрезвычайное положение может быть объявлено. Эти меры могут реализовываться исключительно с целью обеспечения «гарантии прав и безопасности населения и работы государственных учреждений в рамках принципа господства права».

Принцип соразмерности. Принцип соразмерности требует, чтобы меры, предпринимаемые во время чрезвычайного положения, были строго ограничены тяжестью кризиса. Специальный докладчик ООН рекомендует, чтобы в то время, когда чрезвычайная ситуация приводит к отступлению от прав человека, вводились административные и судебные меры, компенсирующие неблагоприятные последствия ущемления этих прав.

Принцип отсутствия дискриминации. Отступление от обязательств по определенным правам человека во время объявленного чрезвычайного положения не может ни при каких обстоятельствах приводить к дискриминации на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. Для соответствующего урегулирования этого принципа Специальный докладчик ООН предлагает, чтобы законодательство однозначно предусматривало неподверженность принципа отсутствия дискриминации какому-либо виду ограничения или отступления.

Источник: Отчет Специального докладчика ООН по вопросу прав человека и чрезвычайным положениям, господина Леандро Деспойа. Электронный ресурс: www.derechos.org/nizkor/except/despouy97en.htm

На сегодняшний день международное общественное право и большинство национальных конституций признают, что в ситуациях кризиса органы власти могут ограничивать некоторые гражданские свободы с целью восстановления порядка и более широкого использования наиболее фундаментальных прав человека. Этот парадокс является главной проблемой юридического обоснования чрезвычайных полномочий: приостановление действия определенных прав является «единственным средством сохранения и использования наиболее фундаментальных из них»⁵. Например, во время вооруженного конфликта позволительно ограничивать свободу передвижения людей для обеспечения гарантии права на жизнь. Иначе говоря, основная причина чрезвычайных полномочий в основном защитная, а не репрессивная.

⁵ Отчет Специального докладчика ООН по вопросу прав человека и чрезвычайным положениям, господина Леандро Деспойа. Электронный ресурс: www.derechos.org/nizkor/except/despouy97en.htm.

Обстоятельства, приводящие к использованию чрезвычайных полномочий в демократических государствах

Обстоятельства, которые могут привести к использованию чрезвычайных полномочий, обычно остаются неопределенными и в национальных, и в международных договорах о правах человека. Исторически сложились следующий ряд социально обусловленных обстоятельств, оправдывающих применение чрезвычайных полномочий в современных демократических государствах:

Война

Чрезвычайные положения часто вводились правительствами во время межгосударственных войн. Кроме различных гарантий прав человека, предусмотренных международным правом, в этих ситуациях применяются руководящие принципы гуманитарного права, в частности Гаагской конвенции 1907 года, четвертой Женевской конвенции 1949 года и I Дополнительного протокола⁶.

- Правительство Соединенных Штатов использовало чрезвычайные полномочия во время Второй Мировой войны. С 1941 по 1945 годы США строго ограничили свободу передвижения и гражданские свободы определенных этнических групп.

Внутренний вооруженный конфликт

Правительства разных стран также постоянно использовали чрезвычайные положения во время развития внутренних вооруженных конфликтов. В ходе напряженного внутреннего конфликта, когда мятежники относительно хорошо организованы и контролируют часть территории, применяются нормы, содержащиеся во II Дополнительном протоколе к четвертой Женевской конвенции 1949 года.

- В 1992 году, вскоре после получения независимости, Молдова ввела чрезвычайное положение в связи с ростом боевых настроений в отделившемся Приднестровском районе.

Угроза вооруженного конфликта

Государства кроме того продемонстрировали тенденцию к провозглашению чрезвычайного положения в связи с реальными или предполагаемыми опасностями развития международного или внутреннего конфликта.

- Израиль официально поддерживает чрезвычайное положение со времени своего создания в 1948 году. Чрезвычайное положение позволяет Израильскому государству, среди прочего, ограничивать определенные гражданские права арабских граждан, а государству – запрещать гражданскому населению покидать страну. Израильское правительство оправдывает постоянное исключительное положение, основываясь на воспринимаемых внешних и внут-

⁶ Международный комитет Красного Креста. *Обычное международное гуманитарное право*. – Кембридж: Кембридж Юниверсити пресс, 2005.

ренных потребностях безопасности, и настаивает на том, что эти «исключительные условия», присутствовавшие в 1948 году, продолжают доминировать и в настоящее время. Основным законом Израиля предоставляет Кнессету (законодательному органу) полномочия проводить ежегодный обзор чрезвычайного положения.

Террористические атаки

Террористические атаки и их угроза привели правительства к ограничению некоторых гражданских свобод с целью предотвращения таких атак в будущем.

- В 2001 году Британский парламент принял чрезвычайные меры и с тех пор официально находится в чрезвычайном положении. После террористических атак 11 сентября 2001 года Британский парламент ратифицировал «Закон о профилактике терроризма», продлив, среди прочего, полномочия производить аресты и содержать под стражей иностранцев.

Экономический кризис и гражданские беспорядки

Серьезные экономические кризисы и гражданские беспорядки вынуждали органы власти объявлять исключительное положение и приостанавливать гражданские свободы.

- В 2001 году Аргентина объявила чрезвычайное положение после насильственных столкновений, возникших во время беспрецедентного экономического кризиса. Указ о чрезвычайном положении первоначально дал правительству чрезвычайные полномочия ввести войска и другие силы безопасности на улицы главных городов и временно запретить митинги.

Другие обстоятельства

Существует ряд других обстоятельств, созданных людьми, которые подталкивают правительства к объявлению чрезвычайных положений для восстановления общественного порядка. Этот список включает следующие ситуации, но не исчерпывается ими: саботаж, подозрение на неотвратимый политический путч, общие внутренние волнения, межэтнические противостояния и политические похищения с целью выкупа.

- В 1970 году серия политических похищений с целью выкупа привела правительство Канады к применению чрезвычайного положения. В октябре 1970 года радикальная группа «Фронт освобождения Квебека» (*Front de Liberation du Quebec*) похитила Пьера Лапорте, министра Квебека, и Джеймса Кросса, британского дипломата, требуя освобождения нескольких заключенных и публичного распространения Манифеста отступников в обмен на похищенных. Через три дня после первого похищения правительство Канады объявило чрезвычайное положение и применило «Акт о военных мерах», приостановив гражданские свободы и предоставив полиции и армии серьезные полномочия для проведения расследования и арестов. На улицах Монреаля была развернута армия, и несколько человек арестованы без ордеров. Чрезвычайное положение было отменено после ареста одной террористической ячейки и освобождения Джеймса Кросса в обмен на предоставление гарантий неприкосновенности при переезде на Кубу оставшихся похитителей.

Чрезвычайные полномочия в национальном законодательстве: сравнительная характеристика⁷

Большинство конституций содержат подробные условия использования чрезвычайных полномочий в исключительных ситуациях, одновременно четко ограничивая временной период, в течение которого такие полномочия могут быть использованы без восстановления демократических свобод. В некоторых странах не существует законодательства по чрезвычайным полномочиям, но определены некоторые исключительные нормы законов, которые могут применяться во время войны или других чрезвычайных ситуаций в стране.

Например, в Австрии, Дании, Норвегии и Швеции существует обширная передача полномочий исполнительной ветви в случаях, когда парламент не способен собраться в течение длительного времени. В Швеции, если парламент не может собраться в военное время или в какой-либо иной кризисной ситуации, он может быть заменен «военным представительством», состоящим из 51 члена, и, если и «военное представительство» тоже не способно собираться, исполнительная ветвь правительства может заменить представительство для обеспечения возврата к общественному порядку. В Соединенных Штатах Конституция не обеспечивает федеральное правительство специальным правовым режимом на время чрезвычайного положения. Вместо этого в очень специфических обстоятельствах Конституция дает президенту полномочия использовать федеральные войска для умиротворения внутренних волнений и восстановления законности. Однако эти меры не дают исполнительной власти права приостанавливать функционирование других ветвей правительства.

В демократических обществах, как правило, полномочия объявлять исключительное положение лежит на исполнительной власти с последующей передачей на одобрение законодательной власти. В Канаде премьер-министр и федеральный Кабинет Министров могут объявить чрезвычайное положение, но, чтобы вступить в действие, оно должно быть ратифицировано парламентом. В Латвии исполнительная власть имеет полномочия объявлять чрезвычайное положение, но, если парламент не ратифицирует его в течение 48 часов, объявление становится недействительным. В других демократических системах, включая Венгрию и Кыргызстан, полномочие объявлять чрезвычайное положение лежит на парламенте. Подавляющее большинство конституций предусматривает временное ограничение – обычно возобновляемое – на осуществление чрезвычайных полномочий. Этот период составляет 15 дней в Португалии, от 30 до 60 дней в России, три месяца в Финляндии и шесть месяцев в Латвии.

В некоторых странах, включая Кипр и Словакию, существует только один тип законодательного акта о чрезвычайных ситуациях. Тем не менее, норма, содержащаяся в большинстве конституций, предусматривает разные типы чрезвычайных полномочий в зависимости от различных исключительных ситуаций. В Испании к основаниям для инициирования применения чрезвычайных полномочий относятся «тревожное положение», «чрезвычайное положение» и «осадное положение». В Венгрии Конституция ссылается на «осадное положение», «чрезвычайное положение» и «положение общественной опасности». Турецкая Конституция ссылается на четыре особых типа режимов чрезвычайного положения: военное положение, стихийное бедствие, медицинская эпидемия или

⁷ Этот краткий обзор чрезвычайных полномочий в отдельных странах основывается на данных, полученных Европейской Комиссией по демократии через законодательство (Венецианская Комиссия). Примеры ограничены теми странами, обзор по которым был представлен в отчете по чрезвычайным полномочиям 1995 года. Источник: Венецианская Комиссия. *Чрезвычайные полномочия*. – CDL-STD, 1995б. Электронный ресурс: [http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL-STD\(1995\)012-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL-STD(1995)012-e.asp).

серьезный экономический кризис. Разработан один набор чрезвычайных мер для урегулирования «широко распространенных актов насилия, направленных на разрушение свободного демократического порядка» и второй – для «осадного положения» в случае действий, которые считаются «более опасными, чем ситуации, влекущие за собой чрезвычайное положение». Во многих других государствах, включая Португалию, Россию и Польшу, национальные конституции предусматривают одно из двух исключительных положений: режим чрезвычайного положения или осадное положение. Во всех этих государствах различные типы чрезвычайной ситуации предусматривают различные типы чрезвычайных мер.

Большинство конституционных рамок ограничивают использование чрезвычайных полномочий принципом строгой соразмерности. В Румынии, например, в Конституции заявляется, что ограничение гражданских свобод может осуществляться только в четко определенных обстоятельствах и должно быть соразмерным ситуации, которая привела к такому ограничению.

В конституции ряда стран четко прописано требование соблюдать международные соглашения. Латвийская Конституция, например, заявляет, что «меры, предпринимаемые во время чрезвычайного положения, должны соответствовать тем международным соглашениям и актам международного права в сфере прав человека, которые подписала или к которым присоединилась Республика Латвия» (Ст. 16). Статья 15 Конституции Турции повторяет Статью 15 Европейской конвенции о защите прав человека⁸.

Блок 14.2. Военное положение

Военное положение – это применение военного правления населением данной территории. Подобно чрезвычайным положениям военное положение ограничивает гражданские свободы и расширяет полномочия государственных органов власти. Но существуют и отличия. Военное положение – это прекращение гражданского правления и замена судов военными трибуналами. Военное положение обычно не имеет четкого определения и, по сути, принимает конкретные формы в ходе развития чрезвычайной ситуации, приведшей к его использованию. При военном положении военные обычно больше не находятся под гражданским контролем, а фактически замещают гражданское правительство в управлении государственными делами. Военное положение применяется в случаях войны, оккупации и гражданских беспорядков. Исторически случалось так, что военные трибуналы назначали более суровые наказания, включая смертную казнь, и намного чаще нарушали фундаментальные права человека.

Международные правовые нормы и чрезвычайное положение

Международное публичное право также предусматривает возможность отступления от некоторых гражданских свобод в случаях, когда «чрезвычайное положение в государстве угрожает жизни нации», но при этом определяет ряд ограничений и приводит перечень неотъемлемых прав. Использование чрезвычайных полномочий регулируется Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП) на всемирном уровне, Европейской конвенцией о защите прав человека (ЕКЗПЧ) в Европе и Американской конвенцией о правах человека (АКПЧ) в Южной и Северной Америке.

⁸ Европейская Комиссия «За демократию через право»: *Чрезвычайные полномочия*. Электронный ресурс: [http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL-STD\(1995\)012-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL-STD(1995)012-e.asp)

Международный пакт о гражданских и политических правах обеспечивает государствам-участникам право отступления от некоторых своих обязательств в период действия чрезвычайных ситуаций в их стране. Тем не менее, некоторые правовые принципы являются неотъемлемыми в рамках международного права, обеспечивая значимые границы функционирования гражданского общества при чрезвычайном положении.

Во-первых, чрезвычайные меры допускаются только в «пределах, строго определяемых необходимостью ситуации». Другими словами, длительность и географический охват любого правового ограничения должны быть соразмерны угрозам, с которыми сталкивается нация.

Во-вторых, правовое ограничение на чрезвычайный период не должно противоречить другим обязательствам по международному праву. Важно, чтобы чрезвычайное положение не стало поводом для оправдания пыток⁹.

В-третьих, правовое ограничение на время чрезвычайного положения не должно приводить к дискриминации перед законом на основе расовой принадлежности, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. Комитет ООН по правам человека в дальнейшем заявил, что обеспечение некоторых прав человека остается неприкосновенным даже в исключительных ситуациях. Во время чрезвычайного положения должны быть актуализированы следующие действия: гуманное обращение со всеми лицами, лишенными свободы; запреты против захвата заложников и необоснованного заключения в тюрьму; запрет на пропаганду войны или национальной, расовой или религиозной ненависти; процедурные гарантии и гарантии, разработанные для обеспечения целостности судебной системы. Комитет по правам человека подчеркнул, что приостановление некоторых гражданских свобод должно носить временный характер¹⁰. Следовательно, первоначально законное чрезвычайное положение может со временем превратиться в незаконное.

И наконец, другие государства-члены должны быть проинформированы о правовых ограничениях на время чрезвычайного положения. В уведомлении должны быть указаны «характер и степень» правовых ограничений и представлены подробности вводимых ограничений¹¹.

Блок 14.3. Неотъемлемые права согласно Международному пакту о гражданских и политических правах

В Статье 4(2) МППП приводится список семи прав, по которым не допускаются отступления. Кратко они представлены ниже:

Статья 6: Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни.

Статья 7: Никто не должен подвергаться пыткам или другим жестоким, бесчеловечным и унижающим достоинство видам обращения и наказания. В частности, ни одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам.

⁹ Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания, Ст. 2.2.

¹⁰ GAOR, A/39/40 Report HCR, p.84 para. 270.

¹¹ Комитет ООН по правам человека, Общие комментарии № 29 (чрезвычайное положение).

Статья 8(1): Никто не должен содержаться в рабстве; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах. (2) Никто не должен содержаться в подневольном состоянии.

Статья 11: Никто не может быть лишен свободы только на том основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо обязательство по договору.

Статья 15: Никто не может быть признан виновным в совершении какого-либо уголовного преступления вследствие какого-либо действия или упущения, которое, согласно действовавшему в момент его совершения внутригосударственному законодательству или международному праву, не являлось уголовным преступлением.

Статья 16: Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности.

Статья 18: Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии.

По крайней мере три из этих семи прав (жизнь, пытки, рабство) могут рассматриваться как *jus cogens* (общие международные права) или «безусловные» нормы международного права, что означает, что принцип недопустимости отступления от права применяется не только в государствах, являющихся участниками МПГПП, но и во всех государствах.

Источник: Ричардс, Дэвид Л. И К. Чед Клей. Соблюдение правительством прав человека, по которым не допускается отступление во время объявленных чрезвычайных ситуаций, 1996–2004: документ подготовлен для Ежегодного заседания Международной ассоциации исследований 2008 года. – Сан-Франциско. – 26-30.03.2008. – С. 6

ЕКЗПЧ

Европейская конвенция о защите прав человека обеспечивает дополнительные гарантии защиты основных прав человека в чрезвычайных положениях. Статья 15 Конвенции позволяет странам отступать от своих обязательств только во время «войны или других чрезвычайных положений в государстве, угрожающих жизни нации». Общее значение такого чрезвычайного положения в государстве определено Европейским судом по правам человека как «исключительная, фактическая или неотвратимая ситуация кризиса или крайней необходимости, которая влияет на все население или нацию или их часть»¹². Европейская Комиссия подчеркнула, что «кризис или опасность должны быть исключительными с точки зрения того, что обычные меры или ограничения, разрешенные Конвенцией, являются недостаточными для поддержания государственной безопасности, здоровья и порядка»¹³. Если государство отступает от своих обязательств по ЕКЗПЧ, оно должно уведомить об этом Совет Европы, уведомление должно периодически возобновляться. И, наконец, Статья 15 ЕКЗПЧ ни при каких обстоятельствах не позволяет государствам отступать от своих основных обязательств: гарантии права на жизнь всем гражданам, запрет пыток, свобода от рабства и свобода мысли, совести и религии.

АКПЧ

Американская конвенция о правах человека является наиболее всесторонним правовым инструментом, предоставляющим неотъемлемые гарантии на время чрезвычайного положения. В допол-

¹² Европейский суд по правам человека, *Lawless v. Ireland*, 3 Eur.Ct.H.R (Ser. A) at 56 (1960).

¹³ Svensson-McCarthy, Anna-Lena, *The International Law of Human Rights and States of Exception: With Special Reference to the Travaux Préparatoires and Case-Law of the International Monitoring Bodies*. – London: Springer, 1998. – P.464.

нение к гарантиям, содержащимся в Международном пакте о гражданских и политических правах и Европейской конвенции о защите прав человека, Американская конвенция расширяет неотъемлемые права человека в исключительной ситуации (Статья 27), включая в этот перечень права ребенка (Статья 19), право на защиту семьи (Статья 17), право на участие в государственном управлении (Статья 23) и «судебные гарантии, существенные для защиты таких прав». Кроме того, Межамериканский суд по правам человека заявил в Консультативном заключении ОС-8/87, что в то время, когда чрезвычайное положение дает государству полномочия временно приостанавливать определенные гражданские свободы, это вовсе не подразумевает «временной приостановки верховенства права и не дает полномочий людям, находящимся у власти, действовать, пренебрегая принципом законности, которым они связаны во все времена»¹⁴.

Короче говоря, существует ряд международных гарантий для ограничения той степени, до которой государства могут ослаблять свои конституционные обязательства во время чрезвычайного положения. Характерно, что все менее соблюдается положение конвенции о «невмешательстве во внутренние дела» в действующем своде законов международного права *erga omnes* (дословно «по отношению ко всем»), которое определяет характер обязательств в сфере прав человека и укрепляет важную роль гражданского общества в ситуации чрезвычайного положения. Нормы договоров и конвенций о правах человека имеют двойственный характер: с одной стороны, они обуславливают обязательство соблюдать соглашение, с другой – возможность протестовать, если другие не выполняют его. Следовательно, ОГО могут играть важную роль в предотвращении злоупотреблений в сфере прав человека, содействуя соблюдению государством международного права, распространению знаний об обязательствах государства в рамках международного права и сообщая о возможном ненадлежащем обращении или злоупотреблениях в сфере прав человека другим государствам-участникам.

Блок 14.4. Парижские минимальные стандарты норм по правам человека в чрезвычайной ситуации 1984 года

Поскольку полной ясности в вопросах прав человека в чрезвычайной ситуации не существует, именно ОГО взяли на себя разработку авторитетных руководящих принципов по минимальным стандартам таких норм. Специальный подкомитет Ассоциации международного права шесть лет изучал этот вопрос. Еще два дополнительных года занял его пересмотр Комитетом по принуждению к соблюдению законодательства в отношении прав человека, а 61-я Конференция Ассоциации международного права, состоявшаяся 26 августа 1984 года, одобрила по общему согласию набор минимальных стандартов.

Эти минимальные стандарты регулируют условия объявления чрезвычайного положения и включает 16 статей, которые определяют неотъемлемые права и свободы. В частности, эти стандарты провозглашают общие принципы защиты отдельных лиц во время чрезвычайного положения.

Раздел (Б). Чрезвычайные полномочия и защита отдельных лиц: общие принципы

В период чрезвычайной ситуации, государство может предпринимать меры отступления от своих обязательств соблюдать и гарантировать всем отдельным лицам на своей территории и под своей юрисдикцией признанные на международном уровне права человека и фундаментальные свободы, но оно не может отступать от предписанных на международном уровне прав, которые являются «неприостанавливаемыми» и отступление от них недопустимо.

¹⁴ Отчет Специального докладчика ООН по вопросу прав человека и чрезвычайным положениям, господина Леандро Деспойа, § 48. Электронный ресурс: www.derechos.org/nizkor/except/despouy97en.htm.

Полномочие предпринимать меры для ограничения права, как изложено выше, подпадает под пять общих условий:

- а) каждое государство, которое является участником регионального или международного договора о правах человека, должно соблюдать принцип уведомления, как это предписывается определенным договором;
- б) такие меры должны быть строго адекватными крайней необходимости ситуации;
- в) такие меры не должны противоречить другим обязательствам государства в сфере международного права;
- г) такие меры не должны приводить к какой-либо дискриминации исключительно на основе расовой принадлежности, цвета кожи, пола, языка, религии, национальности или социального происхождения;
- д) основные права и свободы, гарантируемые международным правом, должны оставаться неотъемлемыми даже во время чрезвычайной ситуации. Как минимум, Конституция должна предусматривать, что права, признанные неотъемлемыми в международном праве, не могут затрагиваться чрезвычайным положением.

Предполагая или используя чрезвычайные полномочия, каждое государство должно уважать следующие принципы:

- а) фундаментальные функции законодательной власти должны оставаться неприкосновенными, несмотря на относительное расширение полномочий исполнительной власти. Таким образом, законодательная власть должна обеспечивать общие принципы регулирования свободы действий исполнительной власти в отношении допустимых мер делегированной законодательной деятельности;
- б) исключительные права, иммунитеты и привилегии законодательной власти остаются неприкосновенными;
- в) гарантии независимости судебной власти и профессия юриста остаются неприкосновенными. В частности, использование чрезвычайного полномочия для отстранения от должности судей или изменения структуры судебной ветви или иное ограничение независимости судебной власти должно запрещаться Конституцией.
- а) все чрезвычайные меры по отступлению от прав отдельных лиц должны поддерживаться законными правомочиями, определенными избранными представителями народа;
- б) насколько это осуществимо, нормы, применяемые во время чрезвычайного положения, должны быть сформулированы в период отсутствия чрезвычайного положения;
- в) время от времени государства должны пересматривать, а при необходимости и изменять чрезвычайные меры (законодательные или исполнительные), направленные на обеспечение приемлемых гарантий против каких-либо злоупотреблений использованием чрезвычайных полномочий.

Судебная власть должна иметь полномочие и юрисдикцию: во-первых, решать вопрос о соответствии чрезвычайного законодательства Конституции государства; во-вторых, решать вопрос о соответствии чрезвычайных полномочий чрезвычайному законодательству; в-третьих, гарантировать, что не существует посягательств на неотъемлемые права и что меры по отступлению от других прав соответствуют правилу соразмерности; и, в-четвертых, там, где существующие муниципальные законы и строй специально не отменены и не приостановлены, судебная власть должна продолжать считать их действующими. Суд, действующий по нормам уставного и общего права, должен иметь полномочия объявлять об утрате законной силы любой чрезвычайной меры (законодательной или исполнительной) или любого акта о применении любой чрезвычайной меры, если они не удовлетворяют изложенным выше критериям.

Источник: Лилик Р. Парижские минимальные стандарты норм прав человека в чрезвычайной ситуации. // Американский журнал международного права. – Т. 79. – № 4 (Октябрь 1985 г.)

Как изложено в общих чертах в предыдущем разделе, большинство национальных конституций и ряд международных договоров гарантируют ограничение злоупотреблений государственными полномочиями во время чрезвычайного положения. Эти гарантии, тем не менее, не вступают в силу сами по себе, и в этом заключается важная роль, которую может играть гражданское общество в такое исключительное время: только организации, не зависящие от государственного контроля, могут сообщать о нарушениях прав человека, совершаемых государственными органами, и лоббировать организацию жизнедеятельности государства по международным обязательствам во время чрезвычайного положения. Точно также независимые организации хорошо подготовлены для предоставления правительствам своих экспертных знаний по вопросам принятия национальных законов и директив, направленных на содействие соблюдению международных обязательств государства. Исторически сложилось так, что чрезмерное пренебрежение правами человека чаще происходило в ситуациях, когда военные не подчинялись гражданскому контролю. Напротив, использование чрезвычайных полномочий было наиболее эффективным тогда, когда чрезвычайные ситуации были предварительно четко прописаны в постоянно действующих конституциях.

Блок 14.5. Международные правовые нормы и чрезвычайное положение

Международный пакт о гражданских и политических правах

Статья 4. В период официально объявленного чрезвычайного положения в государстве, в том случае, если жизнь нации находится под угрозой, участвующие в настоящем Пакте государства могут принимать меры, обуславливающие их отход от своих обязательств только в такой степени, в какой это требуется сложностью положения, при условии, что такие меры не противоречат их обязательствам в сфере международного права и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расовой принадлежности, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения.

Статья 6. Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни. В странах, не отменивших смертную казнь, смертные приговоры могут выноситься только за самые тяжкие преступления в соответствии с законом, действующим в момент совершения преступления, при условии, что закон не противоречит постановлениям настоящего Пакта и Конвенции о предупреждении преступлений геноцида и наказании за них. Это наказание может быть осуществлено только в результате исполнения окончательного приговора, вынесенного судом соответствующей компетенции.

Статья 7. Никто не должен подвергаться пыткам или другим жестоким, бесчеловечным и унижающим достоинство видам обращения и наказания. В частности, ни одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам.

Источник: <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>

Европейская конвенция о защите прав человека

Статья 2.

Право каждого лица на жизнь охраняется законом. Никто не может быть умышленно лишен жизни иначе как во исполнение смертного приговора, вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание.

Лишение жизни не рассматривается как нарушение настоящей статьи, когда оно является результатом абсолютно необходимого применения силы:

- а) для защиты любого лица от противоправного насилия;

- б) для осуществления законного задержания или предотвращения побега, совершаемого лицом, заключенным под стражу на законных основаниях;
- в) для подавления, в соответствии с законом, бунта или мятежа.

Статья 15.

В случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации, любая из высоких договаривающихся сторон может принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящей Конвенции только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств, при условии, что такие меры не противоречат другим ее обязательствам по международному праву.

Это положение не может служить основанием для какого бы то ни было отступления от положений статьи 2 (право на жизнь), за исключением случаев гибели людей в результате правомерных военных действий, или от положений статьи 3 (запрет пыток), пункта 1 статьи 4 (запрет рабства) и статьи 7 (запрет на наказание без рассмотрения в соответствии с законом).

Любая из высоких договаривающихся сторон, использующая это право отступления, со всеми подробностями информирует Генерального секретаря Совета Европы о введенных ею мерах и о причинах их принятия. Она также ставит в известность Генерального секретаря Совета Европы о дате прекращения действия таких мер и возобновлении осуществления положений Конвенции в полном объеме.

Источник: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>

Американская конвенция о правах человека

Статья 27. Приостановление действия гарантий

Во время войны, возникновения опасности для государства или при других чрезвычайных обстоятельствах, которые ставят под угрозу независимость или безопасность государства-участника, это государство может принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящей Конвенции в такой степени и на такой период времени, в какой это требуется сложностью положения, при условии, что такие меры не противоречат его другим обязательствам по международному праву и не влекут за собой дискриминации по признаку расовой принадлежности, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения.

Отмеченное выше положение не санкционирует какого-либо приостановления действия следующих статей: статьи 3 (право на признание правосубъектности); статьи 4 (право на жизнь); статьи 5 (право на человеческое обращение); статьи 6 (свобода от рабства); статьи 9 (свобода от законов *ex post facto*); статьи 12 (свобода совести и религии); статьи 17 (права семьи); статьи 18 (право на имя); статьи 19 (права ребенка); статьи 20 (право на гражданство); статьи 23 (право участия в государственном управлении) или же правовых гарантий, необходимых для обеспечения защиты этих прав.

Любое государство-участник, использующее право приостановления, немедленно информирует другие государства-участники через Генерального секретаря Организации американских государств о положениях, применение которых было приостановлено, причинах, вызвавших такое приостановление, и о дате его прекращения.

Источник: <http://www.oas.org/juridico/English/treaties/b-32.html>

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания

Статья 2.2. Никакие исключительные обстоятельства, какими бы они ни были, будь то состояние войны или угроза войны, внутренняя политическая нестабильность или любое другое чрезвычайное положение, не могут служить оправданием пыток.

Источник: http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_cat39.htm

Выработка стратегии действий во время чрезвычайного положения

Существуют два подхода, которые ОГО могут использовать для оказания положительного влияния на соблюдение прав человека организациями сектора безопасности во время чрезвычайных ситуаций. Во-первых, ОГО могут лоббировать принятие наилучших стандартов и правовых гарантий для регулируемого введения чрезвычайного положения и определения условий для отмены чрезвычайного положения или его продления сверх установленного временного лимита. Во-вторых, ОГО могут отслеживать злоупотребления, совершаемые субъектами сектора безопасности во время чрезвычайного положения, и сообщать о полученных результатах мировому сообществу.

Накануне чрезвычайного положения

Существует ряд способов, которыми ОГО могут «подготовить» сектор безопасности к введению чрезвычайного положения, например:

- обучение;
- правовая реформа;
- информирование.

Часто во время чрезвычайных положений вводятся ограничения на свободу передвижения и проведение собраний. В таких ситуациях полиция и вооруженные силы задействуются в блокировании улиц, разгоне политических митингов и осуществлении чрезвычайных мер. Сектор безопасности, в особенности в странах с переходным строем от тоталитарного правления, слабо владеет методами применения демократических принципов в ситуациях взаимодействия с гражданским населением. Например, вооруженные силы подготовлены к боевым действиям и борьбе с терроризмом, но редко в своей основной деятельности способны поддерживать общественный порядок в городах. Здесь ОГО могут использовать свое сравнительное преимущество и развивать потенциал внутри министерств безопасности путем проведения обучения их сотрудников по этим вопросам. Таким же образом, введение чрезвычайного положения часто дает полномочия задерживать подозреваемых без законных оснований. В прошлом полиция часто использовала пытки для получения информации от лиц, содержащихся под стражей. И здесь снова ОГО могут играть важную роль в обучении полиции и других организаций сектора безопасности методам получения информации, которые не подразумевают использование пыток.

В ряде стран использование чрезвычайных полномочий остается недостаточно определенным, а в других – противоречит обязательствам государства по договорам о правах человека. Как указано выше, существует ряд специфических норм, регулирующих использование чрезвычайных полномочий, включая запрет пыток, право на религию и запрет дискриминации на основе расовой принадлежности, цвета кожи и этнического происхождения. Для предотвращения нарушения этих норм ОГО могут лоббировать проведение правовой реформы, обеспечивающей соответствия между будущими чрезвычайными положениями и международными стандартами, регулирующими права человека. В других случаях, когда не существует норм, регулирующих чрезвычайные полномочия, возникает ситуация, которая часто может привести к игнорированию наиболее фундамен-

тальных прав человека, так как нет четких ограничений для действий сектора безопасности во время чрезвычайного положения. В таких ситуациях ОГО могут лоббировать принятие закона о чрезвычайном положении, основанном на международных стандартах и передовой практике, описанной выше. Особое значение в этом случае приобретают Парижские минимальные стандарты 1984 года (см. Блок 14.4).

И наконец, ОГО играют уникальную роль в просвещении гражданского населения в вопросах международных гарантий и неотъемлемых прав человека во время чрезвычайного положения. Только гражданское население, которое осведомлено о своих правах, может создать тот общественный капитал, который необходим для проведения всесторонних изменений. Чрезвычайные положения и ограничения на чрезвычайные положения являются значимыми вопросами для проведения кампании по повышению информированности.

Во время чрезвычайного положения

В ситуациях, когда действия или высказывания ОГО подвержены критике и вмешательству со стороны репрессивного правительства, перед ОГО стоит сложная задача обеспечения эффективной работы, при которой сохраняется целостность организации, а ее члены не подвергаются преследованию и обвинениям со стороны властей. ОГО часто являются единственным источником независимой информации во время введения чрезвычайного положения, и это делает их первой жертвой, на которую могут быть направлены репрессии. Не существует волшебного правила или универсального принципа для ОГО, работающих во враждебном окружении. Приведем основные принципы рекомендательного характера; которые в своей практической деятельности ОГО должны применять, учитывая специфику местных условий:

- насколько это возможно, во время чрезвычайной ситуации ОГО должны продолжать работать в правовых рамках, чтобы не стать легкой мишенью для государственных органов власти;
- ОГО должны использовать все имеющиеся законные средства для сообщения о притеснении со стороны государственных органов власти, если таковое случается. В частности, они должны обращаться к местным институтам и омбудсменам по правам человека, если они существуют;
- во время чрезвычайных положений правительства будут скорее сотрудничать с теми ОГО, которые уже какое-то время проработали, завоевали доверие к своей организации и чья компетенция и независимость общественно признаны. Всё это говорит о важности работы по повышению доверия к организации¹⁵;
- во время затянувшегося чрезвычайного положения ОГО могут объединяться с международными партнерами и организовывать международную кампанию для привлечения международного внимания к злоупотреблениям в стране;
- в странах с большими диаспорами ОГО могут налаживать контакты и строить отношения с соотечественниками, проживающими за рубежом, для передачи информации о злоупотреблениях во внешний мир и привлечения международного внимания. Так как ОГО часто являются первыми жертвами репрессий в закрытой среде, они могут наиболее прямо сообщать о злоупотреблениях и притеснениях против своих членов, совершаемых органами власти;

¹⁵ Проблема формирования доверия к организации рассматривается более детально в 9 главе данной книги.

- зачастую ситуации ограничения прав и свобод предназначены для того, чтобы не давать группам и коалициям возможности развивать общенациональную поддержку, которая могла бы противостоять государственным органам власти. Когда ОГО четко управляет мероприятиями, которые могли бы составить такой вызов, тогда у них есть значительное пространство для маневра и оказания давления на правительство, что предполагает требования соблюдения определенных свобод;
- находясь под давлением, ОГО могут использовать международные инструменты, созданные для поддержки правозащитников, пребывающих под угрозой. Больше информации об этих инструментах представлено в главе 13 данной книги.

Блок 14.6. «Фронт Лайн»

Главным субъектом, оказывающим помощь ОГО в сфере обеспечения их безопасности, является международный фонд «Фронт Лайн». «Фронт Лайн» проводит обучающие программы и публикует материалы с полезными и практическими рекомендациями о том, как справляться с угрозами, запугиваниями и нападками, и какие меры могут быть предприняты для повышения личной безопасности членов ОГО.

Электронный ресурс: <http://www.frontlinedefenders.org/manuals>

Чрезвычайные положения и ситуации, ограничивающие права и свободы человека: общая характеристика

До сих пор в данной главе речь шла о чрезвычайных положениях, описывались его составные части и определялась роль, которую ОГО могут при этом играть. Цель этого последнего раздела – определить применимость рекомендаций к ситуациям ограничения прав и свобод человека.

Ситуации ограничения прав и свобод обладают многими характеристиками чрезвычайных ситуаций, но они обычно длятся намного дольше. К тому же роль, которую ОГО могут играть во время чрезвычайного положения, аналогична роли, которую они играют в затянувшихся ситуациях ограничения прав и свобод, поэтому все рассмотренные ранее рекомендации применимы к обеим ситуациям.

Ситуация ограничения прав и свобод характеризуется долгосрочными ограничениями свободы выражения мнений, свободы совести, свободы собраний, свободы религии и свободы передвижения, а также нападениями на независимую прессу, на лиц, отказывающихся от военной службы, и на негосударственные организации. Эти ограничения часто институционализируются репрессивными режимами либо в повседневном функционировании правительственных организаций, либо как часть новых правовых рамок. Часто сектор безопасности и его организации становятся ответственными за многие нарушения прав человека, допускаемые в такой атмосфере. Также ОГО часто становятся основной мишенью цензуры и репрессий в таких ситуациях.

Наиболее репрессивные режимы все более настороженно относятся к международной огласке. В такой атмосфере ОГО могут сыграть ключевую роль в мониторинге злоупотреблений и в сообщении о них международному сообществу. Возникающее международное давление иногда, хотя и нечасто, приводит к введению иностранными государствами или международными донорами санкций против правительства страны. Эти санкции, в свою очередь, приводили к тому, что режимы давали задний ход в самых худших злоупотреблениях правами человека. Несомненно, не существ-

вует однозначной прямой зависимости между сообщениями о злоупотреблениях, санкциями и изменениями в политике. Многие авторитарные режимы оставались у власти в течение длительного периода времени, несмотря на растущее международное давление; также сообщения о злоупотреблениях не всегда приводят к успешным международным агитационно-пропагандистским кампаниям. Хотя также ясно, что в глобализованном мире государства не могут быть изолированными от своих соседей и международного общественного мнения.

Роль ОГО в ситуациях ограничения прав и свобод не должна, тем не менее, сводиться к мониторингу и сообщениям о злоупотреблениях. В такой обстановке ОГО должны использовать все имеющиеся законные средства для устранения противозаконных действий. В ситуациях ограничения прав и свобод правительства часто создают некие подобию демократических институтов для обеспечения подобию демократического правления для внешнего мира, включая институты омбудсмена и национальные комиссии по правам человека. Эти институты едва ли являются независимыми от контроля со стороны исполнительной власти, но если они созданы, то есть все возможности для развития в собственном направлении. Отсюда следует, что ОГО должны работать, насколько это возможно, с этими организациями и позитивно влиять на их развитие и ориентацию.

И наконец, ОГО могут помогать в разрешении проблем коллективных действий. В ситуациях ограничения прав и свобод ограничения на свободу выражения мнения и свободу собраний увеличивают возможность влияния отдельных лиц на демократический процесс. ОГО могут играть важную роль в привлечении негосударственных субъектов с различными позициями и их объединении в общий фронт против политики злоупотреблений. Наиболее известным примером является «Гражданская ассамблея Чили» (*Asamblea de La Civilidad di Chile*), которая сыграла определяющую роль в объединении ряда политических партий и участников гражданского общества для свержения режима Пиночета в конце 1980-х годов (см. Блок 14.8).

Блок 14.7. Организации гражданского общества в ситуациях ограничения прав и свобод

Китай

В ситуациях ограничения прав и свобод эмигранты и изгнанники часто играют важную роль в поддержке и дополнении деятельности местных активистов. Одним из примеров является Исследовательский фонд Лаогай (LRF), который был учрежден в 1992 году американцем, родившемся в Китае, Гарри Ву. В течение 19 лет он находился под стражей в рабочих лагерях Лаогай.

Китайский термин «лаогай» имеет значение *реформа через труд*. Система Лаогай была создана Мао Цзедунем и имеет много общего с ГУЛАГом в Советском Союзе. И в настоящее время наказание трудом продолжает существовать в Китае, включая лагеря «перевоспитания через труд» (лаоджиао), представляющие собой форму административного задержания на возобновляемый срок в 3 года без судебного процесса.

Один из видов деятельности Исследовательского фонда Лаогай – публикация двуязычного справочника Лаогай. В нем указывается более 1000 мест содержания, включая тюрьмы и лагеря трудового перевоспитания. Это единственный независимый и открытый для общественности каталог системы наказания трудом в Китае.

Источник: Исследовательский фонд Лаогай, <http://www/laogai.org>

Зимбабве

Организация WOZA инициировала и опубликовала результаты исследования о применении силы против своих членов (см. <http://wozazimbabwe.org/?p=165>). Они также регулярно объявляют тревогу на своем

веб-сайте, когда их членов берут под стражу и пытаются (см. <http://wozazimbabwe.org/?s=torture>). Это служит двум основным целям: документированию злоупотреблений, допускаемых вооруженными силами государства, и в то же время увеличению защищенности путем демонстрации того, что злоупотребления не пройдут незамеченными, а организация готова подняться по тревоге и привлечь внимание международных субъектов.

Радио В92, Сербия

В 1993 году В92 объединила силы с семью другими радиостанциями для образования Ассоциации независимых электронных средств массовой информации с общей идеей организации мирного сопротивления и содействия демократии. Расширение горизонтальных связей между этими организациями гражданского общества привело к тому, что Ассоциация стала одним из основных участников борьбы за свободу информации в Сербии, пребывающей под руководством Милошевича.

После возобновления работы в 1994 году В92 быстро расширила свою деятельность за рамки радиовещания и открыла издательский дом, компанию по производству CD, создала культурный центр в Белграде и стала первым провайдером Интернет-услуг в Сербии. В разгар массовых демонстраций протеста против подтасовок результатов голосования во время общих выборов в 1996 году радиостанция была закрыта во второй раз, но через два дня значительное национальное и международное давление привело к тому, что власти снова открыли В92.

В апреле 1999 года при бомбардировках НАТО во время кризиса в Косово, государственный аппарат Милошевича стал принимать суровые меры против всех независимых источников информации. Офисы В92 были разграблены, и станция была закрыта в третий раз с 1989 года. Последним посланием радиостанции перед закрытием было «Продолжайте верить» (Campagne de soutien a B92 Communiqué de press du 3 avril 1999, http://help92.xs4all.nl/press_fra2.html). Как и в 1996 году, радиостанция переключила всю свою деятельность на Интернет и была единственным не подвергавшимся цензуре источником информации, поступавшей из Сербии во время кризиса в Косово. Сообщалось, что сайт В92 в то время имел до миллиона посетителей в день.

Сегодня В92 расширилась и стала одной из самых популярных теле- и радиостанций в Сербии, а также наиболее заметным независимым источником новостей в стране. Ее телепрограммы включают в себя серию «Инсайдер», единственный пример журналистики, занимающейся расследованиями, на сербском телевидении.

История В92 – история организации гражданского общества, которая выросла, несмотря на ограничения, и стала основным участником процесса демократизации в стране. В сочетании политических новостей и ненациональной музыки В92 давала голос новому поколению сербов для оказания влияния на политические дебаты.

Ситуации ограничения прав и свобод: проблемы и возможности для ОГО

Проблемы, с которыми ОГО сталкиваются в ситуациях ограничения прав и свобод, многочисленны. Во-первых, и самое главное, государственные власти регулярно запугивают сотрудников и членов ОГО. Когда независимые организации не полностью объявлены вне закона режимом, запугивание, преследование, исчезновения и заключение под стражу без следствия – обычные явления. Во-вторых, ограничения свободы слова сужают возможности ОГО и местных ассоциаций влиять на общественные дебаты и продолжать контролировать правительства. Издание газет и альтернативное

распространение статей и информации часто используется как способ выражения независимых точек зрения. Кроме того, ОГО труднее развивать международные связи и привлекать диверсифицированные источники финансирования в атмосфере запретов, так как организации, получающие деньги из-за рубежа, часто обвиняются в вовлечении во враждебную, «антинациональную» деятельность и преследуются властями.

Блок 14.8. Государственный переворот, произошедший в результате длительного военного правления в Чили

11 сентября 1973 года в ходе военного переворота, возглавляемого генералом Аугусто Пиночетом, было свергнуто правительство Сальвадора Альенде и введено военное правление, которое продлилось до 1989 года. Режим Пиночета сопровождался широкомасштабными репрессиями и грубыми нарушениями прав человека. Военная хунта отменила гражданские свободы, разогнала национальный конгресс и запретила политические партии и политическую деятельность. Как сообщалось, более 30000 человек были казнены в первые годы режима, 29000 замучены, а более 30000 были вынуждены бежать из страны¹⁶.

Гражданское общество в Чили играло важную роль в информировании международной общественности о злоупотреблениях правами человека во время правления Пиночета и в восстановлении страны после возвращения демократии в 1989 году. После переворота 1973 года в *poblaciones*, то есть районах лачуг, начали появляться новые организации, основанные по территориальному признаку. Католическая церковь играла ключевую роль в обеспечении прибежища для этих ОГО и всячески усиливала их потенциал в самоорганизации¹⁷. Эта защитная среда помогла социальным организациям постепенно возродиться в качестве автономных субъектов в рамках ограничения прав и свобод.

В годы, последовавшие за введением военного правления, ОГО возглавляли митинги и голодные забастовки, протестуя против убийств, задержаний, пыток и исчезновений. Эти протесты постепенно переросли в широкомасштабные общественные забастовки в 1980-х годах. В 1987 году в Чили впервые с 1973 года были разрешены политические партии, и впоследствии ряд ОГО, включая *pobladores* (население), студентов, интеллигенцию, организации водителей грузовиков, ассоциации женщин и организации по правам человека объединились и образовали *Asamblea de la Civilidad*. Оппозиция достигла высокой степени объединения и обеспечила переход к демократии путем победы во время плебисцита о продолжении правления Пиночета в 1988 году. После возвращения демократии в марте 1990 года ОГО играли важную роль, предоставляя свидетельские показания и доказательства злоупотреблений Национальной комиссии по установлению правды и согласия, созданной для подготовки отчета о злоупотреблениях правами человека во время военного режима.

Несмотря на ряд трудностей, гражданское общество может быть главным игроком в гарантированном продвижении основных прав человека и подталкивании государств к соблюдению международного права в ситуациях ограничения прав и свобод или объявления чрезвычайного положения.

В такой атмосфере присутствие негосударственных организаций является жизненно важным для сообщения о нарушениях прав человека и обеспечения независимой оценки политики правительства. Там, где свобода прессы ограничена и правительственные агентства новостей являются единственным источником ежедневной информации, свидетельские показания и документация, подробно излагающие нарушения прав человека, собранные этими негосударственными организациями и ассо-

16 Национальная Комиссия по политическим заключениям и пыткам. *Окончательный отчет*, 1991. Электронный ресурс: http://www.usip.org/library/tc/doc/reports/chile/chile_1993_toc.html.

17 Oxhorn, Philipp, *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*// Pennsylvania State University Press; University Park, 1995.

циями, становятся единственным источником доказательств ненадлежащего обращения в период длительного чрезвычайного положения. В прошлом уже бывало, что доказательство систематических нарушений прав человека приводило к введению со стороны международного сообщества, хотя и выборочно, торговых и экономических санкций против этих режимов. Кроме того, многочисленные комиссии по установлению правды, которые возникали в конце продолжительных чрезвычайных положений, также полагались на доказательства, представленные ОГО, для установления соучастия режима в нарушениях прав человека; осуждали, временами только символически, должностных лиц правительства за преступления, совершенные во время таких периодов.

ОГО могут также играть важную роль в распространении информации о различных обязательствах государства по международному и региональному праву, регулирующие чрезвычайные полномочия. Исследовательские институты, университеты и информационно-пропагандистские группы могут помочь в просвещении общественности через социально-ориентированные и образовательные программы, лекции и семинары для неспециалистов. Воздействие таких краткосрочных образовательных программ, конечно, ограничено. Тем не менее, просвещенное гражданское население может в будущем оказать влияние на правительство, не позволяя ему формулировать политику, фундаментально являющуюся антиконституционной или противоречащей обязательствам по международному праву. В частности, соответствующие ОГО должны оказывать влияние на органы власти, чтобы те включали международные принципы законности, провозглашения, уведомления, временности, исключительной угрозы и соразмерности в национальное законодательство, регулирующее чрезвычайные положения. Специализированные институты, организации прав человека и группы граждан, которых особенно затрагивают чрезвычайные полномочия, могут предоставлять помощь в разработке нового законодательства в соответствии с международными обязательствами по правам человека и предлагать консультации в случае неблагоприятного введения предлагаемых изменений.

И наконец, в большинстве случаев местная специфика ОГО в ситуациях ограничения прав и свобод определяет их неспособность пользоваться преимуществами всего спектра возможностей демократического обсуждения. Расширение горизонтальных связей различных местных организаций и партнерство с иностранными неправительственными организациями – средство, которое может усилить влияние гражданского общества на процесс принятия решений. В частности, местные ОГО в ситуациях ограничения прав и свобод могут получить необходимые знания, заимствуя ноу-хау НГО стран с установившимся демократическим правлением и адаптируя этот опыт к местным реалиям.

Блок 14.9. Государственный переворот, произошедший в результате длительного военного правления в Нигерии

17 ноября 1993 года Министр обороны Нигерии Сани Абача вынудил Президента Шонекана уйти в отставку и установил военную диктатуру, которая характеризовалась массовыми злоупотреблениями в сфере прав человека, разгоном демократических институтов и значительными ограничениями свободы прессы.

Во время правления Абача ОГО постоянно обвиняли военный режим в злоупотреблениях и авторитарном правлении. Широкий круг ОГО, включая ассоциации интеллигенции, рабочих, этнические, региональные, молодежные (в особенности Молодежная конвенция Иквере и Молодежный совет Иджау) и университетские ассоциации (Союз академических сотрудников университетов), а также НГО по правам человека представили многие доказательства злоупотреблений правами человека иностранным наблюдателям и международным организациям. Растущее число доказательств нарушений прав человека привело Соединенные Штаты и других международных субъектов к введению санкций на поездки руководства Абача и запрета на продажу оружия, положив конец военной помощи Нигерии.

Организации гражданского общества на севере Нигерии, меньшие по количеству участников и характеризующиеся своими традиционными корнями и общинной структурой, также внесли вклад в сопротивление против государственной политики репрессий. Несмотря на свою аполитичную природу, многие из этих организаций начали призывать государство к ответу по вопросам, связанным с правами и свободами их членов. Например, социально-драматический клуб Бояджидда в городе Фунтуа, будучи до этого аполитичной организацией, начал осуждать государство после ареста и задержания актеров и постановщиков пьесы за якобы «антиправительственные» взгляды¹⁸.

После возвращения избирательной демократии в 1999 году международные субъекты, в особенности Детский фонд ООН (UNICEF) и USAID, стали придерживаться политики, направленной на укрепление независимого потенциала организаций гражданского общества Нигерии. Эти стратегии включают в себя развитие горизонтальных связей между организациями, содействие в установлении контактов между местными организациями и международными субъектами, и, что самое важное, создание потенциала для сохранения независимости от государства.

Заключение

Согласно международным стандартам и большинству национальных правовых норм, правительства имеют право объявлять чрезвычайное положение, когда выживание государственных институтов находится под угрозой. Правовые документы не определяют конкретные условия, которые могут привести к использованию чрезвычайных полномочий, но в исторической практике сложилось так, что правительства объявляли чрезвычайные положения во время войн или международных вооруженных конфликтов, после террористических атак, в результате экономического кризиса или гражданских волнений, а также в случае других социально обусловленных обстоятельств.

Введение чрезвычайного положения регулируется тремя основными международными и региональными договорами о правах человека: Международным пактом о гражданских и политических правах, Европейской конвенцией о защите прав человека и Межамериканской конвенцией о правах человека. Государства могут отступать от некоторых своих обязательств по правам человека на период исключительных обстоятельств. Однако отступление подчиняется ряду ограничений, и государства никогда не могут отступать от неотъемлемых прав. Кроме того, меры, осуществляемые во время чрезвычайного положения, должны быть соизмеримы с тяжестью кризиса и ограничены во времени.

Многие правительства, тем не менее, использовали чрезвычайное положение как предлог и продлевали его на десятилетия, нарушали права человека, пренебрегая своими международными обязательствами. Роль ОГО в надзоре над сектором безопасности во время чрезвычайных положений особенно важна, так как самые серьезные нарушения прав человека происходят во время чрезвычайных положений – существующих *де-юре* или *де-факто*, – и эти нарушения зачастую совершаются сотрудниками сектора безопасности.

Организации гражданского общества могут помочь в предотвращении злоупотреблений со стороны государства путем пропаганды передовой практики регулирования чрезвычайных полномочий в национальном законодательстве и содействия ее проведению. Они также могут привлекать вни-

¹⁸ Walker, Judith-Ann. Civil Society, the Challenge to the Authoritarian State, and the Consolidation of Democracy in Nigeria // A Journal of Opinion. – 1999. – Issue XXVII:1. – P.54.

мание к нарушениям прав человека посредством мониторинга и сообщения о действиях правительства во время чрезвычайного положения. В периоды особенно сильного давления со стороны правительства ОГО могут обеспечивать независимое освещение новостей.

В конечном итоге, ОГО укрепляют ответственность министерств безопасности при условии, что они сами работают, насколько это возможно, в рамках закона, методически сообщают о злоупотреблениях, совершаемых сектором безопасности, разрабатывают глобальную стратегию в партнерстве с аналогично настроенными НГО за рубежом для освещения противозаконных действий государства и создают международное давление на свое правительство. Эти рекомендации применимы не только в случае объявленных чрезвычайных ситуаций, но также и в ситуациях ограничения прав и свобод.

Что вы можете сделать как ОГО

Лоббировать проведение правовой реформы:

- ✓ анализировать законодательство, регулирующее использование чрезвычайных полномочий в вашей стране;
- ✓ исследовать соответствующие обязательства по правам человека, применяемые во время чрезвычайных положений;
- ✓ лоббировать проведение правовой реформы для приведения национальных законов в соответствии с международными обязательствами государства;
- ✓ лоббировать выполнение гарантий во время чрезвычайных положений.

Способствовать проведению тренингов и повышению информированности:

- ✓ проводить обучение сотрудников армии, полиции и других организаций сектора безопасности по неотъемлемым правам человека во время чрезвычайных положений;
- ✓ включать тренинги по чрезвычайным положениям в информационно-пропагандистские программы;
- ✓ способствовать улучшению информированности об обязательствах государства и неотъемлемых правах граждан во время чрезвычайных положений.

Разрабатывать стратегию действий во время чрезвычайных положений и в ситуациях ограничения прав и свобод:

- ✓ предпринимать необходимые действия для защиты собственной безопасности;
- ✓ проводить мониторинг злоупотреблений в области прав человека, совершаемых организациями сектора безопасности;
- ✓ распространять полученные данные среди гражданского населения;
- ✓ создавать партнерства с зарубежными ОГО и сообщать внешнему миру о злоупотреблениях;
- ✓ предоставлять юридические консультации жертвам злоупотреблений.

ГЛАВА

15

КАТРИН КИНЦЕЛЬБАХ, ЯСМИН ШЕРИФ

Надзор над сектором
безопасности,
горячие точки и
миротворчество

15

Катрин Кинцельбах, Ясмин Шериф

Надзор над сектором безопасности, горячие точки и миротворчество

Вступление

Справедливость и безопасность – важные столпы общества, на которых держится правление на основе закона. Когда это основание нарушено или отсутствует, возникает противоположное явление – правление на основе силы, которое, в свою очередь, может подразумевать вооруженный конфликт. Таким образом, чтобы полностью осознать связь между надзором над сектором безопасности, конфликтом и миротворчеством, необходимо понять природу вооруженного конфликта. Организации гражданского общества сталкиваются с особыми трудностями в послеконфликтный период миротворческой деятельности – как с участием в формировании новых учреждений, так и формированием переходных комиссий по правосудию, справедливости и примирению. Данная глава уделяет внимание надзору над сектором безопасности в контексте современных гражданских войн, где официальное государство больше не выступает в качестве основного гаранта безопасности, а в основном представляет одну из противоборствующих сторон.

Гражданские войны зачастую характеризуются нарушением международных и внутренних законов и часто приводят к преступлениям против человечности. Воздействие на гражданское население становится основной стратегией противоборствующих сторон, которые используют отсутствие физической и правовой защиты для нарушения прав людей и злоупотреблений. Инициаторов таких нарушений можно даже найти в собственных государственных управляющих структурах, в частности в секторе безопасности, и их действия могут оставаться безнаказанными со стороны безучастного сектора юстиции. Широко распространенные нарушения со стороны полиции, сил безопасности и военных, незаконные аресты и неправомерные задержания, политически пристрастная судебная власть и организованные судебные процессы могут привести к серьезному ослаблению судебной власти и сектора безопасности – всех тех, кто обязан защищать граждан и охранять их основные права.

В такой среде законодательным, судебным и правоохранительным учреждениям не хватает легитимности, компетентности и дееспособности. Более того, эти организации дискредитированы из-за политического и военного вмешательства, а также коррупции. Без демократического контроля и надзора над вооруженными силами гражданское население подвержено необоснованной

жестокости и вмешательству в их жизнь. Отсутствуют как физическая, так и правовая безопасность и доступ к правосудию. Организационные и функциональные пробелы в секторах юстиции и безопасности часто обостряются масштабным хождением стрелкового оружия и разделением страны по этническому или религиозному принципу, что, в свою очередь, осложняется недостатком веры простого населения в беспристрастие систем правосудия и безопасности.

Проблемы правосудия и безопасности иногда считаются слишком деликатными для открытого обсуждения во время или после вооруженного конфликта, а потому наблюдается тенденция рассматривать вопрос восстановления социально-экономической сферы отдельно от проблем безопасности или правосудия. Однако без обеспечения безопасности и доступа к правосудию для граждан, подверженных непосредственному влиянию миротворческого процесса, для перемещенного населения (беженцев и лиц, перемещенных внутри страны) отсутствует возможность безопасного возвращения. Вопрос разрешения вооруженных конфликтов будет оставаться доминирующим в отношениях противоборствующих сторон и при столкновении интересов; структуры гражданского управления останутся изолированными; и рано или поздно общество погрузится в полномасштабное насилие. Вклад в реформы секторов юстиции и безопасности, в механизмы развития демократического контроля над сектором безопасности, включая надзор, осуществляемый общественными гражданскими организациями, является не просто необходимым условием, а предпосылкой к стабильному миротворческому процессу.

В данной главе рассматривается вопрос о возможностях привлечения гражданского общества к проблемам безопасности до, во время и после ожесточенного конфликта.

Возможности привлечения: до эскалации конфликта

В тех случаях, когда сектор безопасности не удовлетворяет потребности общества в безопасности, и, наоборот, подвергает людей опасности, его демократическое реформирование может содействовать предотвращению эскалации умеренно текущего конфликта. Это происходит потому, что вероятность возврата к насилию меньше в тех ситуациях, когда конфликты могут быть разрешены мирными способами. В то же время, следует признать, что сам процесс реформ может занять неопределенное время. Исследования установили, несмотря на то, политические и социально-экономические реформы направлены на разрешение общих проблем и причин конфликтов, в краткосрочной перспективе они могут усугубить конфликт, а не предотвратить его¹. Реформа сектора безопасности может создать очаги напряженности, так как расстановка сил изменяется в пользу одних сторон, в то время как другие теряют влияние. Может разгореться борьба за влияние между различными группами, которые пытаются получить контроль над сектором безопасности в переходный период. Также есть риск того, что программы по реформированию сектора безопасности невольно спровоцируют напряженность. Довольно распространенная проблема заключается в том, что учреждения секторов обороны и безопасности получают помощь в вопросах развития от международных игроков, в то время как компонент надзора остается слабым и неэффективным. Это, в свою очередь, может привести к такой ситуации, когда силы безопасности, нарушающие права, получают больше возможностей, чтобы делать то, что они делали всегда.

¹ См. например: Michael S. Lund. *Early Warning and Preventive Diplomacy* // Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson and Pamela R. Aall (eds). *Managing Global Chaos Sources of and Responses to International Conflict*. – Washington: United States Institute of Peace Press, 1996. – P. 379 – 402.

С самого начала процесса реформирования сектора безопасности гражданское общество должно требовать внимания и поддержки деятельности по надзору над процессом реформирования сектора безопасности. Также важно обеспечить содействие реформам не только в одной части страны. В разделенном обществе это может усилить деление по этническому принципу и устранить от процессов реформирования групп с недостаточным влиянием. Чтобы учесть возможность возникновения конфликтов в период реформирования сектора безопасности, необходимо создать механизмы для консультаций со всеми участниками процесса, включая гражданское общество.

Блок 15.1. Предотвращение эскалации кризиса путем сотрудничества между парламентом и гражданским обществом

Во время круглого стола между парламентариями, проведенного в Киеве (Украина, 2006), украинские парламентарии подчеркнули, что гражданские движения, совместно работающие с политической элитой, являются основным условием для начала реформирования сектора безопасности. В Украине переломный момент наступил во время организационного кризиса. Новая политическая элита и гражданское движение могли бы действовать в подобном вакууме. Три парламентских Комитета, включая Комитет по национальной безопасности и обороне, поддерживали во время кризиса постоянный контакт с правоохранительными органами и представителями гражданского общества. Это дало им возможность получать полную информацию о развитии процессов и контролировать ситуацию. В то же время деятельность украинского парламента не была бы возможной без широкой поддержки гражданского общества. Комбинация надзора над гражданским и законодательным сектором безопасности помогла предотвратить эскалацию кризиса.

Источник: ПРООН/ДКВС. Отчет о парламентском круглом столе по вопросам надзора над сектором безопасности, Киев, 22-23 июня 2006. Электронный ресурс: <http://se2.dcaf.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=DCAF&fileid>

Гражданское общество повышает уровень осведомленности в избирательных округах, сообществах и среди международных игроков. Профессиональные и национальные сети, ОГО и местные организации распространяют информацию о мирном процессе и правах человека, расширяют возможности и подвергают сомнению те нормы, которые оказались неэффективными или наносящими ущерб общественному договору. Например, переход от апартеида к демократии в Южной Африке служит примером того, как массовое демократическое движение, ведомое Африканским национальным конгрессом (АНК), включая ряд церквей, ОГО и профсоюзов, бросили вызов режиму, который исключал большинство населения из общественного договора².

Возможности участия: период ожесточенных конфликтов

Во время ожесточенных конфликтов, надзор над сектором безопасности со стороны гражданского общества обычно подразумевает мирное сопротивление жестокости, документирование злоупотреблений и отстаивание мира. В случаях масштабных нарушений работы мирных организаций и общественного строя, подобное сопротивление не обязательно поддерживается официальными учреждениями. Точнее, от отдельных людей или небольших групп требуются смелость и изобретательность, чтобы успешно добиваться (временного) прекращения насилия. Ярким примером слу-

² Cawthra, Gavin. Security Transformation in Post-Apartheid South Africa // Cawthra and Luckham (eds), Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies. – London: Zed Books, 2003.

жит самопровозглашенный штат Сомалиленд на севере Сомали. В сентябре 1994 года, когда разразилось противостояние в городе Харгеса, группа женщин выразила свой протест. Перестрелки прекратились, когда женщины прошли маршем по высохшему руслу реки, которое обозначало линию фронта, и запели:

Hadaba Deeqay dagaalkanu muxuu ahaa?

...

*O, Deeqa [имя мужчины], я совершенно не понимаю
Настоящих целей этой войны.*

*В отличие от посторонних людей, которые могут уйти,
Мои люди воюют друг с другом.*

*Мои соседи неистово держат друга друга за горло,
У меня исключительно тяжелая участь³.*

Более официальные гуманитарные переговоры с вооруженными формированиями также могут восприниматься как разновидность надзора над сектором безопасности. В тех ситуациях, когда правительственные механизмы надзора над сектором безопасности прекращают функционировать, и сектор безопасности распадается на отдельные участки, подобные гуманитарные переговоры иногда являются единственным способом предотвратить излишнюю жестокость и жертвы среди гражданского населения. Во время конфликтов гуманитарные переговоры с вооруженными группировками могут проводиться для достижения определенных целей, включая:

- обеспечение гуманитарного доступа к нуждающимся;
- согласование правил и поведения сторон конфликта с целью усиления защиты гражданского населения в соответствии с международным гуманитарным правом и международным законодательством о правах человека на территориях, подконтрольных вооруженным формированиям;
- освобождение людей, насильно удерживаемых вооруженными формированиями, включая работников гуманитарных организаций, находящихся в качестве заложников, и задержанных гражданских лиц;
- заключение соглашения об особых зонах или периодах, свободных от конфликтов (например, заключение договора о проведении вакцинации в течение нескольких дней)⁴.

Конечно, это не простая задача. В большинстве случаев наблюдается полный дисбаланс сил гражданских представителей и вооруженных формирований, который рассматривается с точки зрения силы принуждения. Гражданские представители, как правило, могут применять только моральную силу. Хотя перспективы подобных переговоров могут казаться мрачными, такая стратегия, в любом случае, не обречена на провал. При ведении переговоров с представителями вооруженных формирований о защите гражданского населения, гуманитарные переговорщики должны принимать во внимание следующие моменты:

3 Полную версию этой поэмы на сомалийском и английском можно найти в кн.: Гарднер Дж. и Бушра Эл Дж. Сомали: Нерассказанная история. Война глазами сомалийских женщин. – Лондон: Pluto Press, 2004. – С.139.

4 Mc Hugh, Gerard and Manuel Bessler. Humanitarian Negotiations with Armed Groups. A Manual for Practitioners, OCHA/ New York: United Nations, 2006. – P. 12.

1. Члены вооруженных формирований могут не знать как о своих обязанностях по защите гражданского населения, так и о правовых механизмах, посредством которых они понесут ответственность за отсутствие защиты гражданского населения и за нанесение ему вреда. Защита гражданского населения внесена в гуманитарное право (для международных и немеждународных вооруженных конфликтов), традиционно международное гуманитарное право действует как в мирное время, так и в период конфликтов. Таким образом, часть переговорного процесса должна быть обращена на повышение информированности членов вооруженных формирований о необходимости защищать гражданское население во время вооруженных конфликтов и об ответственности вооруженных формирований в данном вопросе.
2. Сама необходимость защиты не подлежит обсуждению, поскольку она включена в международные правовые инструменты, а именно в Международное гуманитарное право, Международный закон о правах человека и Международное криминальное законодательство. Целью гуманитарных переговоров должна быть убедительная демонстрация вооруженным формированиям того факта, что защита гражданского населения также и в их интересах.
3. Во время гуманитарных переговоров должны разрабатываться варианты решений (путем «мозговой атаки» внутри своих организаций и во время переговоров с вооруженными формированиями), предлагаемые к рассмотрению, которые могут обеспечить более надежную защиту гражданского населения. Эти варианты будут зависеть от определенного контекста, но могут включать, например, соглашение по процедурам регистрации и оказания должного ухода детям-сиротам на территориях, подконтрольных вооруженным формированиям, или соглашение с представителями вооруженного формирования о запрете на похищения или сексуальную эксплуатацию девушек.
4. Несмотря на то, что вооруженные формирования не являются субъектом международных договоров о правах человека, некоторые вопросы международного законодательства о правах человека могут служить основой для обсуждений с вооруженными формированиями, например, – вид и объем защиты, в которой нуждаются гражданские жители⁵.

Гуманитарные переговоры часто протекают под значительным политическим и моральным давлением, их временные рамки бывают очень ограничены. Тем не менее, переговоры должны быть тщательно подготовлены. Гражданские переговорщики должны осознавать мотивацию вооруженных формирований, их структуру и принципы деятельности, включая этнокультурный аспект, собственные интересы и интересы территорий, которые представляют собеседники от вооруженных формирований. Необходимо учитывать любые потребности (организационные, личные, относящиеся к ресурсам и другие) вооруженных формирований и их представителей. В некоторых случаях переговоры негативно влияют на безопасность гражданского населения, так как вооруженные формирования могут держать гражданских лиц под своим контролем в качестве дополнительного аргумента на переговорах. Переговоры могут также подвергать риску жизни как переговорщиков от вооруженных формирований, так и их коллег со стороны гуманитарных организаций. С другой стороны, подобные переговоры могут служить способом укрепления доверия и, таким образом, положить дорогу дальнейшим политическим переговорам и положить конец вооруженному противостоянию.

⁵ Там же. – С. 67.

Блок 15.2. Женевский призыв (Geneva Call)

«Женевский призыв» – это международная гуманитарная ОГО, которая предлагает инновационный механизм действий негосударственным участникам, не принимающим участия в составлении международных договоров, а потому и не выполняющим никаких обязательств ни по одному из вопросов: поддержка норм, включенных в договор о запрете противопехотных мин от 1997 года; подписание акта об обязательстве следовать полному запрету противопехотных мин; сотрудничество в процессе разминирования. Согласно акту об обязательствах, подписавшие стороны ответственны за следующие пункты:

- в любых условиях полностью следовать запрету на использование, производство, приобретение, перемещение и складирование противопехотных мин и других взрывных устройств;
- брать на себя обязательства, сотрудничать в рамках программ по уничтожению боевых запасов, содействовать их выполнению, производить разминирование, оказывать содействие жертвам и обеспечивать информированность;
- давать согласие и сотрудничать в мониторинге и проверке результатов своего участия представителями «Женевского призыва»;
- давать необходимые рекомендации командирам и рядовому составу, обеспечивающие выполнение ими обязательств по следованию гуманитарным нормам;
- рассматривать свои обязательства как шаг или часть более широкого принципиального обязательства следовать идеалам гуманитарных норм.

После начала работы «Женевского призыва» в 2000 году, тридцать четыре негосударственных участника из Бирмы/Мьянмара, Бурунди, Индии, Арака, Филиппин, Сомали, Судана, Турции и Западной Сахары подписали Акт об обязательствах по соблюдению тотального запрета на противопехотные мины и по сотрудничеству в минных акциях. Согласно отчету о прогрессе, составленному в 2007 году, группы, подписавшие акт, в целом следовали взятым на себя обязательствам, воздерживаясь от использования противопехотных мин и сотрудничая в вопросах разминирования с уполномоченными организациями. К тому же, девять других неправительственных участников взяли обязательство запретить или ограничить использование противопехотных мин либо в одностороннем порядке, либо через соглашение о прекращении огня с правительством. В некоторых странах подписание Акта неправительственными участниками способствовало выполнению столь необходимых гуманитарных программ по разминированию на подконтрольных им территориях, а также присоединению их государств к Оттавской конвенции.

Источник: Женевский призыв, Отчет о прогрессе (2000-2007).

Электронный ресурс: <http://www.genevacall.org/resources/testi-publications/gc-progress-report-07.pdf>;

Акт об обязательствах по соблюдению тотального запрета на противопехотные мины и по сотрудничеству в минных акциях. Электронный ресурс: <http://www.genevacall.org/about/testi-mission/gc-04oct01-deed.htm>

В течение всей фазы конфликта гражданское общество часто берет на себя роль государства – оно выполняет важные функции, которые в другой ситуации выполнялись бы государством. Последнее, но не менее важное, замечание: представители гражданского общества могут выполнять важную функцию надзора во время жесточенных конфликтов путем документирования злоупотреблений, совершенных вооруженными формированиями, чтобы виновные лица могли быть привлечены к ответственности после завершения жесточенного конфликта (более подробную информацию см. главы 12–14 данного руководства).

Возможности участия: мирные переговоры

Мирные соглашения, как правило, содержат условия демобилизации и реформирования вооруженных сил, слияния ранее противоборствующих группировок в единые силы под управлением правительства. Вдобавок к реструктуризации вооруженных сил (особенно военных и военизированных), мирные переговоры содержат уникальную возможность прийти к соглашению по глубоким и сложным структурным реформам, и установить гражданский контроль и демократичную службу безопасности, ориентированные на интересы общества.

В последние годы международное сообщество проделало большую работу по привлечению внимания к проблемам реформирования сектора безопасности во время мирных переговоров и операций по поддержанию мира. Последние изменения политики в ООН включают открытые дебаты в Совете безопасности, организованные во время президентства Словакии в феврале 2007 года, и организацию оперативной группы ООН по проблемам реформирования сектора безопасности. Ожидается, что в результате этих усилий Генеральный секретарь предоставит отчет Совету безопасности и Генеральной Ассамблее, где будут рассмотрены полученные уроки и даны рекомендации для дальнейшей работы. Хотя роль гражданского общества широко признана на политическом уровне, на практике мирные переговоры обычно ведутся между воюющими сторонами, часто при участии посредника. Представители гражданского общества, то есть той части общества, которая не взяла в руки оружия, редко имеют возможность принять участие в мирных переговорах, на которых согласовываются базовые параметры реформы сектора безопасности после конфликта.

Блок 15.3. Мирные соглашения в сфере реформирования сектора безопасности

Мирные соглашения в Гватемале, Боснии и Герцеговине в 1990х включали не только отдельные положения по реформе сектора безопасности, но также связывали реформы безопасности и правосудия с более глобальными социальными и экономическими трансформациями.

Окончательное мирное соглашение между правительством Гватемалы и Гватемальский национальный революционный фронт (URNG), подписанное в 1996, состояло из одиннадцати соглашений по независимым проблемам, связанным с процессом реформирования сектора безопасности, включая ряд вопросов: соблюдение прав человека; положение местных народностей; некоторые аспекты проведения социальных, экономических и земельных реформ; создание комиссии по документированию военных преступлений; обновление роли армии; проблемы демобилизации и реинтеграции.

Дейтонские мирные соглашения, которые остановили конфликт в Боснии и Герцеговине, являются примером того, как усилия по безотлагательной стабилизации (которые включали установление ротации президентов, собственные правительственные и полицейские силы в каждой из трех республик) могут перерасти в более длительный процесс реформирования. Десять лет спустя результатом этого процесса стало голосование в боснийском парламенте за создание единой, унифицированной армии и Министерства обороны. Соответствие стандартам Европейского Союза было признано целью реформирования полиции.

Источник: Руководство по реформам системы безопасности, / OECD, 2007. – С.101.
Электронный ресурс: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>

Итак, как могут интересы, стремления и ценности разных членов общества оказывать влияние на принятие решений по вопросам реформирования сектора безопасности после завершения конфликта? Не существует единого решения для всех ситуаций. Существуют три различных подхода:

участие представителей посредством политических партий; консультативные механизмы, где гражданское общество может заявлять о своих взглядах, давать рекомендации и управлять механизмами разрешения местных конфликтов. Учитывая политическое давление и дефицит времени, мирные переговоры редко предлагают достаточно пространства для широкого участия общества. Результативность консультаций, проведенных после принятия решений по основным пунктам, весьма сомнительна. Возможности представителей гражданского общества создавать политическое пространство для своего участия будут варьироваться в разных ситуациях, но информация о существующих международных нормах может дать возможность требованиям гражданского общества быть услышанными на мирных переговорах⁶.

Блок 15.4. Международная система нормативов для участия гражданского общества в мирных переговорах

Группа	Международные нормативные документы
Все слои населения	Всеобщая декларация прав человека, ст. 21
	Международное соглашение (1996) по гражданским и политическим правам, ст. 25
Женщины	Резолюция Совета безопасности 1325 (S/RES/1325) «Женщины, мир и безопасность»
	Конвенция ООН по устранению всех форм дискриминации женщин (Ст. 7)
	Декларация ООН об участии женщин в содействии международному миру и сотрудничеству
	Пекинская платформа действий, раздел E
Национальные меньшинства и местные народности	Международная конвенция по устранению всех форм расовой дискриминации (Ст.5с)
	Декларация ООН о правах лиц принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам (Ст. 2.2 и 2.3)
	Конвенция Международной организации труда 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, №169 (Ст. 4, 6, 7, 14, 17)

Чтобы обеспечить значимые и адекватные общественные консультации, мирные соглашения должны, по крайней мере, включать положения об учреждении механизма или процесса, посредством которого гражданское общество может принимать участие в систематическом исследовании потребностей безопасности, что закладывает основу для реформы сектора безопасности после конфликта.

Возможности участия: ситуации после конфликта

В то время как вооруженные военные действия могут быть прекращены после подписания мирного соглашения, жесточенность и нарушения прав человека не прекратятся. Общество, пострадавшее от войны, также страдает от военного образа мышления. Вооруженные лица и формирования, необученная полиция и недисциплинированные солдаты будут по-прежнему находиться на улицах.

⁶ Catherine Barnes. Democratizing peacemaking processes: strategies and dilemmas for public participation // Conciliation Resources. – №13. –, London (2002). – P. 8; 10.

Страх и возмущение останутся надолго и будут причиной конфликтов, грозящих часто перерасти в хаос и ожесточение. Другими словами, миротворческий процесс сам по себе не является конечным этапом. Он всего лишь начало процесса.

Для постконфликтной ситуации важен не только факт политической воли, но и ряд других компонентов: банк знаний; демократизация и возможности для действий сил безопасности; профессионализм чиновников правоохранительных органов; необходимы профессионалы в области юстиции и права, они должны получить технические навыки и возможности исполнять свои обязанности прозрачным и подотчетным образом.

Необходимо восстановить доверие общества и добиваться обязательного следования правомерным действиям согласно всеобщим принятым стандартам. В отсутствие адекватной системы правосудия и правопорядка, восприятие и приверженность законному долгу и гражданским правам могут быть нарушены и неправильно истолкованы: вместо служения людям, судьи, полиция и армия служат своим начальникам и государству. Такие представления должны быть искоренены.

Блок 15.5. Неспособность организовать участие на местах

В 1999 году, спустя три года с момента подписания при посредничестве ООН мирного соглашения, положившего конец 36 летней гражданской войне, правительство Гватемалы создало новую гражданскую национальную полицию (*Policía Nacional Civil, PNC*). Для оказания содействия развитию взаимоотношений полиции и общества руководитель главного управления PNC Родольфо Мендоза организовал местные советы по безопасности (*Juntas Locales de Seguridad, JLS*) без каких-либо консультаций с гражданским обществом или парламентом. Данные местные советы, появившиеся в результате Декрета Президента, а не законодательного решения, возглавлялись мэром муниципалитета и включали в свой состав главу местной полиции и других авторитетных членов общины. В их задачи входило обеспечение связи с местным населением и информирование его о сущности новых сил полиции, их роли, и оказание содействия жителям в их участии в процессе реформирования. Советы работали без ясной стратегии интегрирования общины в работу полиции. Местные граждане из бывших зон конфликтов не видели большой разницы между новыми советами и патрулями самообороны, которые использовались во время гражданской войны как способ принудительного участия в конфликте. Уроки, которые надо вынести из этого опыта, состоят в том, что улучшение взаимоотношений между полицией и сообществом после конфликта должно достигаться благодаря стратегии, отличающейся от той, которая ранее ассоциировалась с репрессиями и напряженностью. Несмотря на то, что полиция считала данные советы полезной возможностью для граждан общаться и получать информацию, они представляли собой односторонний подход, созданный без учета прошлого опыта. Таким образом, если усилия по созданию местного механизма для развития толерантных взаимоотношений между полицией и сообществом и усиления безопасности общины имеют ограниченную подотчетность, недостаточные механизмы надзора, слабо регулируемы, результаты по переориентированию взаимоотношений полиции и сообщества после конфликта будут незначительны.

Источник: Речел Н., Поддержка реформ: демократическая полиция в Центральной Африке. – Вашингтон: Вашингтонский отдел по Латинской Америке, 2002

Необходимо вовлечь в процесс взаимодействия широкий спектр участников; причем гражданское общество не должно быть последним в этом списке. Фактически, гражданское общество является одной из движущих сил этого процесса, поскольку его представители поддерживают связь с жителями других частей страны, даже с теми, где ограничены связь и транспортное сообщение. Знание представителями гражданского общества местной специфики и культуры – неоценимый вклад в информированность и обучение полиции, специалистов в области юриспруденции и сил безопас-

ности. Именно члены гражданского общества знают, как более эффективно применять права человека по отношению к собственным гражданам, будь то судьи, солдаты или гражданские служащие (более детально см. 13 гл.).

В постконфликтной ситуации процесс реформирования сектора безопасности обычно начинается с разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР) бывших участников боевых действий. Кроме сокращения численности вооруженных сил в обществе после конфликта и восстановления центрального контроля, процесс РДР должен решить проблему центральной безопасности – проблему большинства участников боевых действий, оставшихся без средств к существованию и поддержки по окончании активной фазы конфликта. Если бывшие военные не осознают в скором времени преимуществ мира, они могут вернуться к воинственной стратегии получения дохода путем насилия. Такова ситуация в Сальвадоре, Гаити, Никарагуа и Мали⁷.

Гражданское общество может играть важную роль в реинтеграции бывших военных. К сожалению, существует намного больше негативных, чем положительных примеров, когда гражданское общество было исключено из фазы реинтеграции программ РДР.

Трансформация солдат и милиции в граждан, - в конечном итоге, проблема социального характера. Необходимо признать роль гражданского общества в этом процессе. С экономической точки зрения, переориентация дает бывшим военным возможность достичь самостоятельности и экономического восстановления. С социальной точки зрения, гражданское общество может поддержать реинтеграцию и принятие бывших военных в собственные общины. Но здесь можно достичь успехов только в том случае, если процесс будет прозрачным и справедливым. Большая сложность для всех программ РДР состоит в том, что они должны найти золотую середину между безопасностью и справедливостью.

Для укрепления шансов программ РДР, достижения успеха и формирования доверия представители гражданского общества должны принимать участие в консультативных механизмах на всех этапах программы. Большое значение имеет установление критериев, определяющих право на участие в таких программах. Эти критерии являются отражением того факта, что РДР в основном сконцентрированы на укреплении безопасности. Таким образом, те члены вооруженных сил, которые несут угрозу миру и стабильности, скорее всего получают больший приоритет. Эта процедура подразумевает, что инвалиды, невооруженные женщины и похищенные лица, включая женщин и детей, часто остаются за рамками процесса. Тем не менее, они также являются членами воюющих сторон и потому сталкиваются с препятствиями реинтеграции, как и вооруженные военные. Необходимо принимать отдельное решение о критериях для получения права на участие по каждому компоненту РДР:

- невооруженные члены вооруженных сил и формирований не подлежат разоружению, но должны подлежать демобилизации и реинтеграции;
- иждивенцы не подлежат разоружению и демобилизации, но должны подлежать реинтеграции;
- может потребоваться разоружение похищенных лиц и детей, но они не могут быть официально демобилизованы, и должны получить помощь в реинтеграции⁸.

7 См.: Poulton, Robin Edward. Civil Society is an Indispensable Partner for Weapon Collection and DRRRR within the UN Programme of Action // UNIDIR Disarmament Forum. – Geneva, 2006.

8 Межведомственная рабочая группа ООН по разоружению, демобилизации и реинтеграции (IAWG – DDR). Руководство по работе для РДР, 2006. – С. 44. Электронный ресурс: http://www.unddr.org/iddrs/iddrs_guide.php.

Блок 15.6. Женские ассоциации и РДР в Демократической республике Конго

В качестве признания необходимости стратегии по включению женщин и девушек в процесс разоружения, демобилизации и реинтеграции в Демократической республике Конго (ДРК), был организован консультативный процесс, который начался с двухдневной встречи в Киншасе 10–11 ноября 2003 года. При поддержке Программы по развитию ООН (ПР ООН) и Фонда развития ООН для женщин, данный семинар использовался женщинами Конго как возможность выразить и обсудить их мнения и потребности, проинформировать ключевых участников о том, что женщины не должны быть забыты в процессе РДР.

Кроме женских ассоциаций список участников также включал правозащитные организации, представителей министерств, возглавляющих РДР в ДРК и отдельных представителей от организаций-доноров. Были сформированы четыре рабочие группы для обсуждения следующих вопросов: 1. разоружение и демобилизация; 2. восстановление и реинтеграция; 3. улучшение информированности и мобилизация общества в вопросе РДР; 4. положение детей, имеющих отношение к вооруженным группировкам.

В ходе семинара был составлен детальный список рекомендаций, которые были предложены общественности в ходе прессконференции. Несмотря на все предпринятые усилия по отстаиванию интересов, национальная программа РДР охватывает узкий спектр вопросов, исключая женщин, связанных с вооруженными группировками, по соображениям бюджета. В 2005 году это привело к гуманитарному кризису на границах военных лагерей, где тысячи женщин с детьми ожидали в плачевных жилищных условиях демобилизации супругов.

Этот пример демонстрирует, что мнение исключенных из процесса РДР групп ценно, а негативный эффект программ может быть избегнут, если принимаются во внимание точки зрения важных участников гражданского общества при формировании концепций программ. Он также подчеркивает, что консультативные процессы и усилия ОГО по отстаиванию интересов не всегда приводят к желаемому результату.

Источник: Отчет ПР ООН: Гендер и РДР в ДРК, май 2005. См.: Emily Schroeder, A Window of Opportunity in the Democratic Republic of the Congo: Incorporating a Gender Perspective // Disarmament, Demobilization and Reintegration Process. Электронный ресурс: <http://www.peacestudiesjournal.org.uk/docs/AWindowofOpportunity.PDF>

Таким же образом программы по реинтеграции не должны настаивать на уходе с постов представителей тех групп общества, которые никогда не прибегали к насилию. Чтобы предотвратить распространение мнения о пользе насилия, программы по реинтеграции должны принять комплексный подход, который принесет пользу не только военным, но и будет в общем способствовать экономическому возрождению сообщества. Адекватные механизмы для консультаций с гражданским обществом незаменимы для успеха такого процесса.

В более долгосрочной перспективе одна из главных слабых сторон подхода РДР состоит в его концентрации на непосредственных угрозах безопасности и, таким образом, подобные программы зачастую неспособны проложить путь более глобальным организационным реформам сектора безопасности. Как сказано выше, план действий для всестороннего процесса организационных реформ должен, в идеале, быть включен в мирное соглашение. В постконфликтной среде ОГО могут рекомендовать обращать должное внимание на структурную реформу.

Особенно полезным подходом в постконфликтных сообществах является привлечение представителей ОГО в органы по управлению проектом и программой в сферах РДР, в процесс реформирования управления и общественного администрирования. Представители ОГО могут оказывать влияние на долгосрочную ориентацию программ и гарантировать использование всех возможностей в реформировании структур сектора безопасности, а в показатели успешности включен такой критерий, потребность в структурной реформе. Участие гражданского общества в подобных управляющих советах может действительно восприниматься как предвестник участия гражданского общества в надзоре над обновленным сектором безопасности.

Другой вариант для участия гражданского общества в надзоре над сектором безопасности после конфликта связан с вооруженным насилием и необходимостью контролировать легкое и стрелковое вооружение. Процессы разоружения, демобилизации и реинтеграции, как и реформа сектора безопасности, должны быть направлены на восстановление контроля над всем оружием, находящимся в обращении. В мирное время, легкое вооружение в основном контролируется культурными и социальными ограничениями и нормативной базой. Тем не менее, после начала конфликта социальные и культурные гарантии нарушаются, в то время как конфликт определяет безнаказанность и право использования оружия. Оружие появляется в обращении и становится частью обыденной жизни людей. В результате, легкое вооружение и стрелковое оружие имеют тенденцию оставаться единственным средством защиты в руках сообществ и противостоящих группировок. Всеобщая стратегия сдерживания распространения и применения легкого вооружения включает два элемента: увеличение контроля и снижения спроса. Надзор за сообществом, связанный с традиционным разрешением конфликтов – одна из возможностей защиты и укрепления доверия на местном уровне.

Блок 15.7. Планы достижения более устойчивой безопасности сообщества Македонии

В Македонии во время подготовки к национальной амнистии для участников небольших национальных формирований, вооруженных легким и стрелковым оружием, в ноябре/декабре 2003 года активисты гражданского общества проводили обсуждения местного уровня на бывших конфликтных территориях в течение предшествующих месяцев. Согласно македонской ОГО CIVIL и её голландского партнера Рах Christi, жители деревень вопреки ожиданиям были относительно открыты и заинтересованы в обсуждениях проблем сообществ, включая распространение вооружений. Стратегия ведения обсуждений в двух направлениях – обсуждение проблем сообществ, вместо чтения им лекций, и интеграции проблемы контроля легкого вооружения в более общие обсуждения проблем экономики, безопасности и политики – оказалась весьма успешной.

Существование национального мирного соглашения (Охридского рамочного соглашения) определило тему обсуждений. Сначала дебаты инициировались через контакты с главами деревень, а затем – встречи с ними, чтобы установить взаимоотношения и пояснить планы ОГО. Затем главы сообществ, как правило, назначали контактное лицо, которое организовывало дальнейшие встречи. Во время обсуждений работникам ОГО удавалось передать большое количество информации о предстоящей амнистии, и инициировать местные дебаты о достоинствах и недостатках разоружения.

Источник: Сборник по поддержке информированности. – Белград: SALW, SEESAC, 2003. – С. 82

Несмотря на то, что гражданское общество может вносить неоценимый вклад в усиление постконфликтной безопасности и прокладывать путь более длительной организационной реформе в секторе безопасности, необходимо признать, что не все представители гражданского общества обязательно поддерживают миротворческую программу. Мафиозные группировки, например, могут сохранять нестабильность для собственной выгоды. Таких участников иногда называют «негражданским обществом»⁹. С другой стороны, группы ветеранов, могут ставить мирные цели, но при этом сохранять военную идентичность в своих рядах, что иногда может также препятствовать миротворческим усилиям. Выбор партнеров от гражданского общества в постконфликтной ситуации – процесс достаточно сложный. Кроме того, можно наблюдать значительный рост организаций гражданского общества в ответ на предложение международных агентств использовать ОГО как канал финансирования. В таких ситуациях создание ОГО равносильно созданию бизнеса. Таким образом, вре-

⁹ См. например: Alan Bryden, Timothy Donais, Heiner Hdnggi. Shaping a Security Governance Agenda in Post-Conflict Peacebuilding: DCAF Policy Paper. – Geneva: DCAF, 2005. – №. 11. – P.12. Электронный ресурс: <http://se2.dcaf.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=DCAF&fileid>.

мя, отведенное на изучение потенциальных партнеров от гражданского общества, должно быть использовано для определения организаций, действительно, связанных с обществом и его членами, а не на поиск тех, кто намеревается создать клиентские отношения с организациями-донорами.

При создании альянсов в вопросах укрепления мира международных сообществ и организаций гражданского общества необходимо избегать чрезмерной зависимости от международной поддержки и оставаться сконцентрированными на местных вопросах, способствовать местным программам, нацеленным на дальнейшие преобразования.

Возможности участия: переходное правосудие

Достаточно распространенным мнением является то, что базовая безопасность, включая продовольственную безопасность и создание стабильных источников существования, в постконфликтных ситуациях имеет большее значение, чем осмысление прошлого. Действительно, можно сказать, что продовольственная безопасность, средства к существованию, восстановление неотъемлемых социальных служб и базовая безопасность являются предпосылками к примирению. Тем не менее, после разрешения этих главных проблем, возникает вопрос о пересмотре событий прошлого и формировании всеобщего видения будущей ситуации.

Важно выбрать правильное время для решения вопросов прошлого. Опыт показывает, что переходное правосудие может не быть конструктивным способом для преследования прошлых военных преступлений, если применяется изолированно от более обширных программ по расширению возможностей в секторе правосудия и безопасности или используется слишком рано, перед тем, как стабилизируются политическая ситуация и мир. В конце концов, переходное правосудие часто призывает стороны к мирному соглашению – тех участников, которые могут инициировать завершение конфликта. Тем не менее, это не означает, что нет необходимости следовать правосудию. Это скорее подразумевает предоставление пространства для привлечения всех сторон и создание культуры справедливости – постепенного признания прошлого обществом и примирению. Гражданское общество может содействовать этому процессу, поддерживая доступ к правосудию во время и после конфликта посредством национальной системы правосудия. Ранее плохо функционирующие местные суды могут получить толчок к развитию посредством ряда действий: обучения полиции, гражданских судей и прокуроров, формирования большего внимания этих структур к проблемам общества; предоставления возможности юристам и целевым сообществам проявить инициативу; организации взаимно укрепляющей деятельности.

Примером такого подхода может быть деятельность групп гражданского общества в Дарфуре в сфере организации правовой поддержки. Юридическая сеть из более 60 местных юристов обеспечивает правовую помощь и представительство перемещенному населению во время конфликта. Частые нарушения прав человека, в частности, сексуальное насилие, стали рассматриваться существующей судебной системой в результате постоянных действий по укреплению доверия и развитию информированности. Такой подход не только обеспечивает правовую защиту и противодействует безнаказанности, но и оказывает влияние на более тщательное рассмотрение судьями и прокурорами совершенных преступлений.

Мирное и демократическое будущее не может быть построено на отрицании истории. Без примирения не будет всеобщего единодушия в вопросе, как строить будущее страны. Длительная вражда и недовер-

рие могут интегрироваться в дискриминационную политику, в результате чего определенные группы общества пострадают от отторжения, изоляции и лишения прав. Гражданское общество может выступать адвокатом в рассмотрении прошлых военных преступлений и переходного правосудия. Это влечет за собой обеспечение всестороннего консультативного процесса при определении наиболее подходящего решения. Основные подходы к переходному правосудию включают следующее:

- местные, гибридные и международные судебные преследования нарушителей прав человека;
- определение полного размаха и природы прошлых нарушений посредством инициатив по установлению правды, включая национальные и международные комиссии;
- предоставление компенсаций жертвам нарушений прав человека, включая реституционные, реабилитационные и символические компенсации;
- организационную реформу, одной из мер которой является проверка злоупотребляющих, коррумпированных и некомпетентных чиновников из полиции и служб безопасности, военных и других общественных учреждений, включая правосудие. Под проверкой подразумевается процесс освобождения от занимаемых должностей тех, кто совершил нарушение прав человека или участвовал в коррупционных действиях;
- содействие примирению в разделенных сообществах, включая работу с жертвами по традиционным правовым механизмам и налаживание социальной перестройки;
- постройку мемориалов и музеев для сохранения памяти о прошлом;
- внимание к нарушениям по половому признаку, нацеленное на укрепление правосудия в отношении жертв женского пола¹⁰.

В случае присутствия особых комиссий по справедливости и примирению могут также разрабатываться механизмы организации местных и региональных обсуждений реформ.

Блок 15.8. Консультация по вопросам переходного правосудия в бывшей Югославии

Три партнерских ОГО из бывшей Югославии, а именно Центр документирования (Хорватия), Центр по гуманитарному законодательству (Сербия и Косово) и Центр исследований и документирования (Босния и Герцеговина) организовали региональный форум по переходному правосудию под названием «Установление правды о военных преступлениях и конфликтах» в Загребе 8–9 февраля 2007 года. Более 300 представителей от ассоциаций жертв, ветеранов войны, беженцев, организаций по правам человека, групп женщин и инициативных групп молодежи приняли участие в обсуждении и консультации по организации механизмов и процедур установления и поиска правды. Кроме представителей Международного трибунала по военным преступлениям в бывшей Югославии (МТВПЮ) в обсуждениях приняли участие представители судов, прокуратур Республики Хорватия, Республики Сербия, Боснии и Герцеговины, представители дипломатических корпусов, ОБСЕ, Программы развития ООН и Международного центра по переходному правосудию, многие художники, историки, журналисты и члены парламента. Цель данного международного форума – положить начало публичному обсуждению и консультациям таких вопросов: механизмы и процедуры установления и поиска правды в гражданских обществах; участие национальных правительств и парламентов в широком обсуждении путей обеспечения правосудия для жертв; возможности предотвращения повторных преступлений в будущем; преодоление тяжелого бремени прошлого.

Источник: Documenta – Центр по работе с прошлым.
Выводы форума можно найти на странице <http://www.documenta.hr/eng/index.php?option>

10 См.: Международный центр по переходному правосудию. Электронный ресурс: <http://www.ictj.org/en/tj>.

Несмотря на то, что не существует единственно верного подхода к переходному правосудию, международное уголовное законодательство к данному моменту четко установило нормы индивидуальной ответственности. В 2002 году вступил в силу Римский устав Международного уголовного суда (МУС). Международный уголовный суд – это независимый, постоянный орган, который судит лиц, обвиненных в наиболее серьезных преступлениях международного значения, а именно в геноциде, преступлениях против человечности и в военных преступлениях. Все вооруженные группировки, участвующие в конфликте, относятся к юрисдикции Римского устава и Международного уголовного суда¹¹:

- Статьи 1 и 8(2)(c)-(f), Римского устава: МУС обладает юрисдикцией над всеми отдельными членами вооруженных группировок в случаях немеждународного вооруженного конфликта;
- Статья 8(2)(f), Римского устава: МУС обладает юрисдикцией, когда вооруженные конфликты происходят на территории государства с затяжным конфликтом либо между главами правительства и вооруженными группировками, либо между такими группировками;
- Статья 12(2), Римского устава: МУС обладает юрисдикцией, когда государство, на чьей территории происходит вооруженный конфликт, является участником Римского устава; или государство, гражданином которого является обвиняемый, – участник устава;
- Статья 13(b), Римского устава: МУС обладает юрисдикцией, когда есть вероятность, что геноцид, преступления против человечности, военные преступления или преступная агрессия были совершены в ситуации, которую МУС рассматривает по просьбе Совета безопасности ООН;
- Статья 25, Римского устава: устанавливает индивидуальную уголовную ответственность;
- Статья 27, Римского устава: иммунитет, связанный с официальными полномочиями человека, не препятствует суду в проведении расследования;
- Статья 28, Римского устава: командир/превосходящий по званию несет ответственность за преступления, совершенные его подчиненными.

Важно заметить, что многочисленные механизмы переходного правосудия не являются взаимно исключающими и могут действительно дополнять друг друга. Карательное правосудие – только один аспект правосудия, обстоятельства постконфликтной ситуации могут определять его невозможность и недостаточность в качестве исключительной стратегии. В постконфликтных ситуациях люди часто ощущают потребность в примирительном подходе, который концентрируется на поиске правды, учете истории, признании и прощении. Тщательный анализ различных вариантов, их преимуществ и недостатков, выходит за рамки данной главы. Существует, тем не менее, некоторое количество ОГО, которые предоставляют превосходный исследовательский материал переходного правосудия и разработанные на его основе руководства. Список избранных ресурсов приводится в следующем Блоке.

Блок 15.9. Избранные инициативы ОГО по переходному правосудию

Африканская сеть по изучению переходного правосудия (ATJRN, www.transitionaljustice.org.za) является инициативой Центра по изучению насилия и примирения (CSVN <http://www.csvn.org.za/>); Центр по демократическому развитию Ганы (CDD-Ghana, <http://www.cddghana.org/>) и Проект по законам беженцев (университет Макерере, Уганда. – <http://www.refugeelawproject.org/>).

Коалиция для Международного уголовного суда (СІСС www.igc.org/icc/) является глобальной сетью из более чем 2,500 неправительственных организаций (НПО) отстаивающих интересы справедливого, эффективного и независимого Международного уголовного суда (МУС).

11 См.: http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome_Statute_English.pdf.

Международный центр переходного правосудия (ICTJ, www.ictj.org) является НПО со штаб-квартирой в США, оказывает содействие странам, стремящимся к укреплению подотчетности в расследованиях массовых зверств или нарушений прав человека.

Международное руководство IDEA «Примирение после ожесточенного конфликта» рассматривает ряд методов, которые могут быть использованы или использовались в планировании и выполнении процесса примирения. См.: http://www.idea.int/publications/reconciliation/upload/reconciliation_full.pdf.

«Интернет-руководство: стратегический выбор и планирование комиссий по справедливости», подготовленное Гарвардской юридической школой (<http://www.truthcommission.org>), является сетевым пособием по организации комиссий справедливости, предлагает обобщенный опыт Аргентины, Чили, Сальвадора, Гватемалы и Южной Африки.

Заключение

При создании среды, которая содействует верховенству права, важно заменить военизированную культуру гражданскими механизмами правопорядка, надзора, правового представительства и независимого судопроизводства, наряду с восстановлением традиционных принципов разрешения конфликтов. Комбинация укрепления доверия и местных инициатив также необходима, как и более широкое создание учреждений. Приоритеты должны быть определены по принципу взаимного содействия и должны выполняться параллельно. Признавая, что правосудие, безопасность и более глобальное верховенство закона не ограничиваются прописанным законодательством, а определяют и социальный кодекс поведения, регулирующий мирное сосуществование, правовой подход должен быть многовекторным и включать такие пункты как укрепление доверия и увеличение возможностей, передача полномочий сообществам и создание организационной инфраструктуры.

В последовательном подходе наиболее острые потребности в безопасности и правосудии должны получить приоритет. Организационная реформа – это долгосрочная инвестиция; в течение первых дней миротворческого процесса сообщества не могут ожидать более глобальных реформ. Но как только механизмы будут налажены и приведены в соответствие с наиболее острыми потребностям безопасности, может начаться процесс организационной реформы.

Как указано выше, гражданское общество играет определяющую роль в обоих случаях, его участие на всех этапах конфликта (до, во время и после) многовариантно. В заключение, стоит признать, что представители гражданского общества выполняет свою миссию с энтузиазмом и с риском для жизни. В конфликтных ситуациях действия гражданского общества зачастую серьезно ограничены как обстановкой ожесточенности и опасности, так и неправомерными действиями различных организаций, которые подлежат надзору. Члены организаций по правам человека подвергаются контролю и своевольно арестовываются. Цензура, преследование и даже физическое насилие и убийства стали слишком распространены. Формирование местных сетей, ассоциаций организаций-защитников и установление партнерских отношений с международными правительственными и неправительственными организациями будут способствовать укреплению внутренней безопасности. Дополнительные предложения по работе с сообществами с ограниченными возможностями излагаются в главе 14, по созданию альянсов с международным сообществом – в главе 13. Но участие гражданского общества в надзоре над сектором безопасности во времена ожесточенных конфликтов – это, в конечном счете, пример мужества, для которого ни одно руководство не сможет определить правила и стандарты.

Сведения об авторах

Питер Албрехт – магистр Лондонской экономической школы (LSE) в сфере национализма и этнической принадлежности, магистр Орхусского университета в Дании в области антропологии и этнографии, соискатель степени доктора философии Датского университета международных отношений (DIIS) и Бизнес-школы Копенгагена (CBS). Занимается внедрением реформ в секторе безопасности на местном уровне в Сьерра Леоне. Ранее Питер Албрехт являлся старшим сотрудником Международной программы по вопросам сохранения мира, в рамках которой он работал на Балканах и в Западной Африке. Питер Албрехт также работал в Миссии ООН в Косово, Международном образовательном центре Кофи Анана по поддержанию мира в Гане, Датском институте международных отношений и Датской ассоциации по международному сотрудничеству. Питером Албрехтом написан ряд работ по гендерным вопросам и реформированию сектора безопасности. Совместно с Кареном Барнсом Питер Албрехт работал над созданием пакета реформ, учитывающих гендерный аспект сектора безопасности под эгидной DCAF–ODIHR (Бюро демократических институтов и прав человека) – INSTRAW (Международного института ООН по проведению исследований и тренингов в сфере продвижения женщин).

Марина Капарини – заместитель директора Программы реформирования сектора безопасности Международного центра правосудия переходного периода. Марина Капарини специализируется на проблемах правосудия и управления сектором безопасности, имеет значительное количество публикаций по этим темам, проводила анализ и консультации для широкого круга заинтересованных лиц по всему миру. Одна из ее недавних работ посвящена роли негосударственных субъектов деятельности, включая группы гражданского общества, частные военные компании и компании в сфере обеспечения безопасности. В настоящее время Марина Капарини работает над вопросами чувствительного с правовых позиций подхода к процессу реформирования сектора безопасности. Марина Капарини имеет степень бакалавра с отличием по политологии и степень магистра по международным отношениям университета Калгари.

Иден Коул – заместитель руководителя отдела Operations NIS (взаимодействия со странами, которые после провала СССР приобрели независимость) Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС, DCAF), где отвечает за развитие и управление программами ДКВС по демократическому надзору над сектором безопасности в бывшем Советском Союзе и Азии. Он опубликовал несколько статей по вопросам контроля над сектором безопасности в СНГ и Азии, а также по отдельным проблемам, например, по управлению частной компанией в сфере обеспечения личной безопасности. Прежде чем начать свою деятельность в ДКВС, Иден Коул занимался исследованием гуманитарных вопросов в качестве волонтера в Лондоне. Он имеет степени бакалавра и магистра Лондонского университета.

Теодора Фуйор – инспектор научно-исследовательского отдела Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС, DCAF), поддерживаемого румынским правительством. Она отвечает за исследовательские проекты, проекты по документированию и подготовке публикаций в сфере парламентского надзора над сектором безопасности. Прежде чем присоединиться к ДКВС, Теодора Фуйор была старшим советником Комитета по защите общественному

порядку и национальной безопасности в Палате депутатов румынского парламента. Ранее она работала научным ассистентом в Парламентской ассамблее НАТО в Брюсселе. Госпожа Фуйор – магистр в сфере международных экономических отношений, магистр в области международных отношений и европейской интеграции. Теодора Фуйор проходила обучение в Дипломатической академии (Перу) и в Центре Джорджа С. Маршалла в Гармиш-Партенкирхене (Германия). Теодора Фуйор закончила Национальный колледж Румынии по вопросам обороны и безопасности.

Ваган Галумян – научный консультант Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС, *DCAF*). Занимается проблемами реформирования сектора безопасности в Азии и бывшем Советском Союзе. До работы в ДКВС, Ваган Галумян был консультантом в Министерстве образования Чили. До этого он работал переводчиком в дипломатическом представительстве по делам беженцев в Организации Объединённых Наций. Ваган Галумян имеет степень бакалавра с отличием по политологии и степень магистра по международным отношениям (в сфере безопасности и конфликтологии) Женевского института по изучению международных отношений и развития.

Марк Гутри – независимый консультант, специализирующийся в вопросах прав человека и юриспруденции. Марк Гутри в течение семнадцати лет работал в качестве барристера в Лондоне; являлся членом *Tooks Chambers* – адвокатской конторы *Michael Mansfield QC*, где специализировался на защите в сфере уголовного права, гражданских акций против полиции и вопросах по правам человека. Впоследствии Министерство иностранных дел и дел Содружества Соединенного Королевства Великобритании предложило ему принять участие в Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине в качестве советника по правовым нормам человека и старшего советника по правам человека. После он был назначен заместителем руководителя Отдела ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека в Варшаве. Будучи родом из Кейптауна, Марк Гутри принимал участие в борьбе за свободу в Южной Африке, поэтому в сфере его научно-исследовательских интересов находится общественно-политическая ситуация в Африке. Марк Гутри является членом Королевского африканского общества.

Данкан Хискок – исследователь, имеющий многочисленные статьи по вопросам безопасности в бывшем Советском Союзе и Азии. Ранее работал международным консультантом директора Международного центра политических исследований в Киеве (Украина) и координатором проекта организации «Безопасный мир» в Восточной Европе. Последними работами Данкана Хискока являются: *Integration and Coordination of DDR and SALW: Experience and priorities* (CICS, университет Брэдфорда); *Human Security in Bangladesh* (Saferworld, 2008 г. – готовится к публикации), *The Commercialisation of Post-Soviet Private Security (Private Actors and Security Governance: DCAF, 2006 г.)*, и *Security Sector Reform in Armenia* (Saferworld, 2005 г.). В данный момент Данкан Хискок работает в Институте исследования государственной политики в Великобритании.

Катрин Кинцельбах – политолог, в данный момент занимается исследованиями в Институте прав человека имени Людвиг Больтцмана в Вене. С 2001 по 2007 год Катрин Кинцельбах работала в Программе развития ООН (UNDP), занимаясь вопросами предупреждения кризиса и восстановления после него, а также вопросами демократической формы правления, в том числе и в секторе безопасности. Катрин Кинцельбах также работала в Управлении Верховного комиссара ООН по делам беженцев (UNHCR) в Женеве, и непродолжительное время – в качестве обозревателя в ОБСЕ. Катрин Кинцельбах имеет звания магистра Кингс-колледжа (Лондон), магистра в университетах Флоренции и Бонна; в настоящий момент готовится к защите докторской работы в области философии в Венском университете.

Иан Лей – профессор права в университете Дарема и содиректор Центра по защите прав человека в Дареме. Среди его публикаций имеются такие, как: *Law, Politics and Local Democracy* (Oxford University Press, 2000 г.); *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy* (Oxford University Press, 1994 г.) в соавторстве с Лоренс Люстгартен; *Who's Watching the Spies: Establishing Intelligence Service Accountability* (Potomac Books, 2005 г.) в соавторстве с Гансом Борном и Ло Джонсон; *Religious Freedom in the Liberal State* (Oxford University Press, 2005 г.) в соавторстве с Рексом Ахдаром, и *Making Rights Real: the Human Rights Act in its First Decade* (Hart Publishing, 2008 г.) в соавторстве с Роджером Мастерманом. Также Иан Лей – один из соавторов издания OSCE / DCAF *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel* (Варшава, 2008 г.). Его политический доклад *Making Intelligence Accountable* (в соавторстве с доктором Гансом Борном, опубликованный Печатным домом Парламента Норвегии в 2005 г.), был переведен на 12 языков. Иан Лей был консультантом в Бюро демократических институтов и прав человека при ОБСЕ и в Венской комиссии.

Анджела Маккей – профессиональный преподаватель с большим опытом работы в системе ООН, ОБСЕ и других международных институтов, а также в неправительственных организациях в сфере разработки, развития и внедрения преподавания для военных, полиции и гражданских лиц. Анджела специализируется в области гендерных вопросов, прав человека, торговли людьми и, с недавних пор, по проблемам бывшего СССР. В 2007 году она была членом команды ICMPD (Международного центра по разработке миграционной политики), проводила тренинги для Приграничной полицейской службы в Косово. В данный момент Анджела Маккей работает в качестве советника организации GenCap («Главные возможности») Гуманитарной акции с миссией ООН в Кении.

Сифосами Малунга – политический советник Управления регионального служебного центра по Восточно- и Южноафриканскому регионам. Сифосами начал работу в Региональном сервисном центре в январе 2008 года, куда был переведен из Центра управления ПРООН в Осло. В ПРООН Сифосами Малунга был советником по вопросам управления, конфликтов и построения мира. Он также работал в составе переходной администрации ООН в Восточном Тиморе (UNTAET), и правопремной миссии поддержки ООН в Восточном Тиморе (UNMISSET) на различных должностях, в том числе, руководителя отдела по общественной защите, инспектора по правовым вопросам, инспектора по юридическим вопросам и судебного адвоката при Трибунале по особо тяжким преступлениям в Восточном Тиморе. Он также работал в Международной организации развития (IDLO) в качестве менеджера по управляющей программе для Проекта судебного образования в Восточном Тиморе, а также в отделении ПРООН Афганистана в качестве менеджера Программы судебной реформы. Сифосами Малунга является квалифицированным специалистом в сфере правительственной политики и технической поддержки, а также управления программами по восстановлению и созданию институтов в постконфликтных ситуациях. Он начал свою карьеру в Зимбабве, где работал в качестве прокурора, после чего переехал в Ботсвану и занимал ту же должность. Имеет степень магистра права отделения Международного общественного права университета Осло и степень бакалавра юридических наук с отличием университета Зимбабве.

Джоанна Менделсон Форман – старший член-корреспондент Центра стратегического и международного образования (CICS), где работает в различных программах, затрагивающих ее сферы интересов. В прошлом Джоанна Менделсон Форман – содиректор Проекта постконфликтного восстановления, она пишет статьи о реформе сектора безопасности в конфликтных регионах, экономическом развитии в послевоенном обществе, а также роли ООН в мирной деятельности. До 2006 года Джоанна работала директором проекта по миротворчеству, безопасности и соблюдению прав

человека в Фонде ООН, советником Миссии ООН в Гаити. Ранее Джоанна Менделсон Форман занимала руководящие должности в Бюро международного развития Правительства США старшего советника в Бюро гуманитарной помощи и Управлении переходных инициатив в Отделе постконфликтных ситуаций Мирового банка. Она имеет докторскую степень по истории в Вашингтонском университете, Сент Луис, Миссури, и правовую степень в Американском университете Вашингтона (округ Колумбия). Джоанна Менделсон Форман является членом Совета иностранных отношений США.

Амрай Мюллер – в данный момент соискатель степени доктора философии Ноттингемского университета, исследует отношения правовых обязательств, обусловленных Международным пактом по экономическим, общественным и культурным правам и международному гуманитарному праву. Ранее она работала в Немецком институте по правам человека (DIMR) и Европейском региональном центре ПРООН, а также в СНГ по правам человека и вопросам безопасности. Сфера научных интересов Амрай Мюллер – права человека в системе международного права (LL.M) и международные отношения (B.A.). Свои исследования Амрай Мюллер проводит в Великобритании и Германии. Статьи Амрай Мюллер вышли в таких изданиях, как *The Role of National Human Rights Institutions in the United Nations Treaty Body Process* (DIMR, 2008 г.), *Ombudsman Institutions and Security Sector Oversight* (Monitoring and Investigating the Security Sector: UNDP/DCAF, 2007 г.).

Александра Перо – в данный момент является старшим независимым консультантом по вопросам гражданского общества и коренного населения. Имеет богатый опыт в вопросах предотвращения конфликтов, миротворчества, прав человека и регионального развития. Ранее работала в Отделе гражданского общества ПРООН в Нью-Йорке, участвовала в разработке политики и программ. До работы в ООН Александра Перо была исследователем в женских неправительственных организациях Аргентины, Турции и США.

Джеффри Превитт – руководитель команды Программы управления и социального капитала ПРООН по вопросам помощи палестинцам. Ранее в течение пяти лет работал в качестве советника по гражданскому обществу и снижению уровня бедности в Европейском региональном центре ПРООН и СНГ. Джеффри Превитт также работал советником ПРООН в Аддис-Абебе и Эфиопии, оказывал помощь в проведении инициатив по снижению уровня бедности в Центральной и Восточной Африке, а также несколько лет работал в штаб-квартире ПРООН на различных должностях. До вступления в ряды ООН Джеффри Превитт работал с организациями гражданского общества в Малави и Венгрии. Много писал о вопросах взаимодействия сектора безопасности и организаций гражданского общества. Последняя работа посвящена общественным инициативам. Джеффри Превитт имеет степень магистра по международному развитию Университета Корнелла, а также степень бакалавра университета Висконсина – Мэдисон.

Ризал Дарма Путра – исполнительный директор Индонезийского института стратегических и оборонных исследований в Джакарте. (LESPERSSI). Сфера научных интересов Ризала Дарма Путра – оборонные и стратегические исследования, в частности вопросы безопасности в Восточной Азии. Вклад Ризала Дармы Путры в качестве докладчика в процесс демократизации сектора безопасности значителен: Ризал Путра принимал активное участие в различных международных семинарах и дискуссиях по вопросам реформирования сектора безопасности, занимался пропагандистской деятельностью совместно с комитетами по обороне и внутренней безопасности Национальной Ассамблеи Исламской Республики Афганистан в мае 2008 года. За последнее время Ризал Дарма Путра подготовил значительное количество публикаций по вопросам военного реформирования в Индонезии, включая искоренение «военного бизнеса». Также он является консультантом индо-

незийских масс-медиа по стратегическим вопросам. Имеет степень магистра по международным отношениям в университете Индонезии.

Ясмин Шериф – старший советник по реформированию секторов правосудия и безопасности при Бюро по предотвращению кризисов и восстановлению ПРООН. Ясмин Шериф сотрудничает с ООН с 1988 года, в эти годы она работала с UNHCR, ОСНА, ПРООН и ДРКО в некоторых наиболее конфликтных регионах мира, таких как Афганистан, Босния и Герцеговина, Камбоджа, Демократическая Республика Конго, Косово и Судан. Также работала в Штаб-квартире ООН в Нью-Йорке и Женеве. С 2002 по 2003 год была приглашенным профессором в университете Лонг-Айленда в Нью-Йорке, отвечала за Программу выпускников при ООН, где вела лекции по проблемам Организации Объединенных Наций, правам человека, гуманитарному праву и Среднему Востоку. Ясмин Шериф сотрудничала с различными национальными и международными масс-медиа и много печаталась. Имеет степень магистра по праву (LLM) со специализацией по международному гуманитарному праву и правам человека в Стокгольмском университете (1987 г.).

Наукове видання

ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ
Посібник для організацій громадянського суспільства

Російською мовою

Переклад з англійської

Відповідальний за випуск

Олександр Михалочко

Підписано до друку 2010. Формат Папір офсетний. Гарнітура OfficinaSans. Друк офсетний.
Тираж 1000 прим. Замовлення

Надруковано з готових діапозитивів в ВАТ «Патент»,
м.Ужгород, вул. Гагаріна, 101, тел.: (0312) 66-07-03