

Proceedings of International Educators Conference

Hosted online from Rome, Italy.

Date: 25th August, 2023

ISSN: 2835-396X

Website: econferenceseries.com

ЗАПАДНОЕВРОПЕЙСКИЕ МОДЕЛИ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ОБОРОНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ

Тулкинжон Каримов

член Комитета по обороне и безопасности

Законодательной палаты Олий Мажлиса

Республики Узбекистан, кандидат политических наук

В данной статье анализируется контрольная функция представительных органов государственной власти в сфере обороны и безопасности в отношении обеспечения безопасности государства и общества на примере западноевропейских стран.

Анализ истории государственности европейских стран показывает, что парламенты демократических государств играли большую роль в вопросах безопасности как в военное, так и в мирное время. Во время Римской республики, Голландской республики в 17 веке, Великобритании во время Второй мировой войны и совсем недавно, событий в Средиземноморском регионе, а также недавних событий на Украине, мировые парламенты влияли на политику безопасности и сектора безопасности посредством обсуждения и надзора. Современные угрозы безопасности — это не только военные угрозы, требующие защитных мер, но и невоенные угрозы, такие как терроризм, гражданские войны, организованная преступность, незаконная торговля или распространение огнестрельного оружия или даже оружия массового уничтожения. Эти новые угрозы требуют слаженной работы всех служб государственной безопасности.

Члены парламента играют решающую роль в разработке и реализации национальной, международной политики и политики безопасности. Кроме того, парламенты обеспечивают прозрачное и подотчетное принятие решений во всех политических сферах. Хотя конституционные положения различаются от страны к стране, парламенты традиционно обеспечивают контроль над военными и оборонными бюджетами.¹

¹ Иден Коул, Филипп Флури. Контроль и руководство: Парламенты и управление в секторе безопасности. ДКВС, Женева 2015г. - 92 с.



Proceedings of International Educators Conference

Hosted online from Rome, Italy.

Date: 25th August, 2023

ISSN: 2835-396X

Website: econferenceseries.com

Сектор безопасности включает в себя все «государственные агентства и органы, которые имеют полномочия применять силу, контролировать силу или применять силу перед лицом угрозы». Принято за норму, что такими организациями являются военные (армия, флот, авиация), разведка, пограничные службы и военизированные организации. Контроль сферы обороны и безопасности со стороны представительных органов осуществляется «в целях создания системной подотчетности и прозрачности при усилении независимого системного демократического контроля»². Именно подотчетность и прозрачность обеспечивают эффективное управление, обеспечивающее соблюдение верховенства закона.

Парламентский надзор за обороной и безопасностью является полным только в том случае, если контролируются пять ключевых компонентов: политика, кадры, финансы, оборудование и системы вооружения. Парламентский контроль над сектором безопасности не существует сам по себе. По сути, основной принцип парламентского контроля заключается в поддержании баланса между политикой безопасности и обществом путем обеспечения подотчетности правительства и согласования целей, политики и процедур военных и политических лидеров. Во многих странах наибольшей заботой парламентов остается согласование военных и политических целей, а не угроза военного переворота.

В Европе возрождается вопрос о демократическом парламентском контроле над вооруженными силами. Этот вопрос занимает важное место в политической и научной повестке дня некоторых европейских стран по ряду причин. Во-первых, отмена обязательной воинской повинности в ряде европейских стран (Голландия, Бельгия, Франция, Италия, Испания, Португалия) вызвала критические дискуссии по вопросам демократического управления вооруженными силами. Многие эксперты опасаются, что демократический контроль над наемной армией будет сложнее, чем над призывной армией. Во-вторых, в последние годы большинство европейских стран вовлечены в процесс сокращения своих вооруженных сил, что способствовало расширению задач, связанных с участием вооруженных сил в

² David Spence and Philipp Fluri, eds. *The European Union and Security Sector Reform* London: John Harper Publishing, 2008.



Proceedings of International Educators Conference

Hosted online from Rome, Italy.

Date: 25th August, 2023

ISSN: 2835-396X

Website: econferenceseries.com

миротворческих миссиях. В-третьих, в связи с важностью военной деятельности на международном уровне все большее значение приобретают международное сотрудничество и демократический парламентский контроль над военными структурами. В-четвертых, было требование со стороны международных организаций, таких как НАТО и ОБСЕ, к посткоммунистическим государствам Центральной и Восточной Европы перестроить свои военно-политические отношения на основе демократических принципов. Без демократизации военно-политических отношений эти страны не могли стать членами западных международных организаций, к тому же в большинстве переходных обществ реформы в сфере безопасности проводились раньше, чем политико-демократические реформы. Перед реформированием сектора безопасности переходные общества приняли новые конституции, расширяющие полномочия законодательной власти и вводящие гражданский контроль над вооруженными силами. Это был важный шаг, поскольку сектор безопасности должен быть реформирован демократическим путем, который отвечал бы не только функциональным требованиям вооруженных сил, но и требованиям общества. Эти четыре фактора указывают на возрождение демократического контроля как при старых, так и при новых демократических режимах в Европе.³

Установление парламентского контроля в сфере обороны и безопасности в странах Западной Европы характеризуется членством в военном блоке НАТО. В новейшей истории большинство стран НАТО акцентировали внимание на возможности применения вооруженных сил в связи с угрозой советской агрессии. С окончанием «холодной войны» остро встал вопрос о демократическом управлении вооруженными силами. Причин актуальности этой проблемы несколько. Прежде всего, изменения, которые произошли в Центральной и Восточной Европе, и как следствие, демократические институты стали развиваться в бывших коммунистических странах. В переходный период этих стран кардинальные изменения потребовали

³ Контроль и управление: актуальность парламентского контроля над сектором безопасности и его реформированием. сборник статей по фундаментальным аспектам парламентского контроля над сектором безопасности (Ганс Борн, Филипп Флури, Саймон Ланн и др. Документ ДКВС № 4 Брюссель Женева-Киев. 2006стр.28-2



Proceedings of International Educators Conference

Hosted online from Rome, Italy.

Date: 25th August, 2023

ISSN: 2835-396X

Website: econferenceseries.com

«Члены парламента» также означают только членов Палаты общин. Правительство несет ответственность только перед Палатой общин, что называется «парламентской ответственностью». Палата общин осуществляет «парламентский контроль».⁵ Палата общин состоит из депутатов, избираемых на 5-летний срок закрытым голосованием в одномандатных округах по мажоритарной избирательной системе. Палата общин может быть распущена премьер-министром с согласия монарха. В настоящее время Палата общин является национальным представительным органом, состоящим из 650 членов. Депутаты образуют различные комитеты, занимающиеся вопросами, имеющими серьезное общественное значение. Одной из важнейших функций парламента является принятие законов и контроль за деятельностью правительства. Члены парламента и, соответственно, члены правительства обладают правом законодательной инициативы, так как по закону министры также должны быть членами одной из палат. Члены Палаты лордов не избираются, и большинство из них наследуют свои полномочия. Палата лордов существенно ограничена в своих полномочиях. Он не имеет права исправлять или откладывать финансовые решения. Остальные законопроекты имеют право на отсрочку только на один год. Как национальный представительный орган британский парламента представляет собой трехсторонний институт, в состав которого входят не только обе палаты, но и монарх, «король в парламенте». Наличие всех трех элементов в парламенте составляет британский парламента. Парламентское законодательство представляет собой строго последовательный процесс рассмотрения законопроектов сначала в нижней, а затем в верхней палате. Обсуждение законопроекта, предложений осуществляется путем парламентского обсуждения или дебатов. Предложения, проекты решений формируют позицию палаты по конкретному вопросу. Таким образом, депутаты выносят вопрос на обсуждение посредством предложений и предлагают принять по нему решение. Право на внесение предложений наиболее активно используется оппозицией, поскольку это дает возможность для широкого обсуждения государственной политики.⁶ Законопроекты могут быть внесены

⁵ Саидов А.Х. Парламент Великобритании. // “Кұқық және мемлекет” журналы, 3 (72), 2016, 22-28 стр.

⁶ Саидов А.Х. Парламент Великобритании. // “Кұқық және мемлекет” журналы, 3 (72), 2016, 22-28 стр.



Proceedings of International Educators Conference

Hosted online from Rome, Italy.

Date: 25th August, 2023

ISSN: 2835-396X

Website: econferenceseries.com

как в верхнюю, так и в нижнюю палаты, но обычно обсуждаются сначала в Палате общин, а затем в Палате лордов. Законопроект, одобренный Палатой общин, направляется в Палату лордов. Финансовые законопроекты должны быть рассмотрены и одобрены не позднее одного месяца со дня их поступления в верхнюю палату, после чего законопроект подписывается королем.

Надзор за правительством является наиболее важной функцией Палаты общин. Подотчетность правительства парламенту является ядром всей системы контроля. В Великобритании существует парламентская (ответственная) система правления. . Это означает, что правительство будет сформировано из числа членов парламента и будет ответственно перед парламентом (в этом случае парламент принадлежит только Палате общин) и должно будет уйти в отставку, если будет вотум недоверия против это.

Правительство несет коллективную ответственность перед парламентом. Вотум недоверия одному министру правительства обычно рассматривается как вотум недоверия всему правительству. Правительство Великобритании подотчетно парламенту. Контроль за деятельностью правительства осуществляется в следующих формах. Депутаты направляют вопросы членам правительства, которым министры дают устные пояснения в палатах и готовят письменные ответы, публикуемые в парламентских отчетах. Парламентский надзор за обороной и безопасностью осуществляется Комитетом по обороне, состоящим из 28 членов Палаты общин. Комитет имеет контрольные (военные, исполнительные, бюджетные, следственные) полномочия. Полномочиями принимать или пересматривать предлагаемые законы об обороне наделен парламент. В то время как право вызывать министра обороны для дачи показаний на заседаниях комитетов или пленарных заседаниях принадлежит самому парламенту, это совместные полномочия комитета и парламента задавать вопросы министру обороны.

Также к полномочиям комиссии относятся:

- вызов военных и государственных служащих для дачи показаний на заседаниях комитетов,
- вызов общественных экспертов (из научно-исследовательских институтов и других научных учреждений по изучению общественного мнения) для дачи показаний на заседаниях комиссии,
- Запросить документы из Минобороны или военных,



Proceedings of International Educators Conference

Hosted online from Rome, Italy.

Date: 25th August, 2023

ISSN: 2835-396X

Website: econferenceseries.com

- Проведение исследований по вопросам обороны (по запросу парламента),
- Проведение слушаний по вопросам защиты.

Парламент имеет право полностью вносить поправки в законопроекты, касающиеся парламентского комитета защиты. Комитет и парламент имеют ограниченные полномочия по контролю за оборонным бюджетом и не имеют права вносить поправки в фонд оборонного бюджета или проводить плановые и текущие проверки оборонного бюджета. Сам парламент имеет право одобрять или отклонять любые предложения по оборонному бюджету. Парламент также должен дать мандат миротворческой миссии британских вооруженных сил и утвердить бюджет миссии. Члены комитета имеют право выезжать в миротворческие миссии британских вооруженных сил за рубежом. Полномочия комитета в отношении расходов на оборону ограничиваются уведомлением комитета и парламента о решении министра обороны осуществить закупки в евро или долларах. Парламент и комитет не уполномочены планировать политику безопасности, концепцию обороны, военную стратегию, кадровый состав системы обороны.

ИТАЛИЯ

Италия имеет самую большую военную силу в Европейском Союзе, насчитывающую 161 550 солдат. В Италии с населением 59 млн человек в вооруженных силах числится 176 350 военнослужащих, а общая численность военнослужащих составляет 355 800 человек, из них 17 900 человек резерва.⁷ Национальный парламент Италии представляет собой двухпалатный законодательный орган, в который входят 600 избранных членов парламента. Палата депутатов Италии и Сенат Италии образуют парламентские палаты. Конституция 1947 года является важнейшим источником итальянского парламентского права. Глава 1 части 2 Конституции («Организационное устройство республики») непосредственно посвящена Парламенту. В системе разделения властей законодательная власть формально ставится на первое место. В то же время в других частях конституции есть положения, которые так или иначе касаются работы парламента. Глава «Парламент» состоит из глав «Палаты» (статьи 55-69) и «Законотворчество» (статьи 70-82). Палата депутатов, состоящая из 630 членов, избирается на национальной основе по

⁷ The Military Balance 2021 / International Institute for Strategic Studies. — Abingdon: Taylor & Francis, 2021. — 504 p. — ISBN 9781032012278.



Proceedings of International Educators Conference

Hosted online from Rome, Italy.

Date: 25th August, 2023

ISSN: 2835-396X

Website: econferenceseries.com

многомандатным округам. 315 сенаторов избираются по одномандатным округам в регионах. Срок полномочий обеих палат составляет пять лет, которые могут быть продлены только в случае войны. Двухпалатный характер современного итальянского парламента вытекает из существования двух конституционных принципов: равенства и функциональной автономии палат.

Принцип равенства палат вытекает из положений статьи 70 («Законодательная функция осуществляется обеими палатами»). Согласно статье 94 («Правительство пользуется доверием обеих палат»), функции палат равны в осуществлении законодательной и контрольной функций.⁸ Статья 64 Конституции Италии предусматривает, что каждая палата принимает свои правила процедуры абсолютным большинством голосов своих членов. Регламент Палаты депутатов Часть 2 «Законодательный порядок» - содержит порядок рассмотрения различных законопроектов в палате и ее комитетах и связанных с ними разделах. Часть 3, озаглавленная «Процедуры участия палаты в разработке политики, надзоре и информации», содержит главы о надзорных функциях палаты и отношениях с другими органами.

Основная часть парламентской деятельности приходится на постоянные комиссии. В Палате депутатов создано 14 постоянных комитетов, в Сенате – 12, и их перечень указан в соответствующем положении.⁹ Постоянный комитет по обороне создается как в Палате депутатов, так и в Сенате. Комитет по обороне Палаты депутатов состоит из 43 членов и 4 сотрудников. Комитет обороны имеет исполнительную, военную, бюджетную контрольную и законодательную власть. Инициатива закона об обороне не находится в ведении парламента или комитета, но он имеет право принимать или пересматривать предлагаемые законы об обороне.

Комитет может вызвать министра обороны для дачи показаний перед его заседаниями или пленарными заседаниями. Ни парламента, ни комитет не имеют полномочий требовать от Минобороны и вооруженных сил соответствующие документы, а также проводить расследования по вопросам

⁸ <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf>

⁹ <http://www.belpaese2000.narod.ru/Italia/ufficiale/parlam1.htm>



Proceedings of International Educators Conference

Hosted online from Rome, Italy.

Date: 25th August, 2023

ISSN: 2835-396X

Website: econferenceseries.com

обороны по запросу парламента.¹⁰ Сам комитет уполномочен проводить слушания по обороне и рассматривать текущий оборонный бюджет. Парламент может полностью изменить законопроекты, касающиеся комитета обороны. Право рассматривать все бюджетные документы, касающиеся обороны, вносить поправки в фонд оборонного бюджета, утверждать или отклонять любые бюджетные предложения, связанные с обороной, является совместным правом парламента и комитета. Парламент и комитет должны принять решение и утвердить бюджет войск для участия в миротворческих миссиях за рубежом. Члены комитета могут посещать войска в миротворческих миссиях за границей. И парламента, и комитет имеют ограниченные полномочия в вопросах, связанных с расходами на оборону. Утверждение высокопоставленных военнослужащих также не предусмотрено в полномочиях парламента и комитета. Анализы показывают, что принятие решений в сфере обороны и безопасности предполагает тесное сотрудничество не только между правительствами (представляющими государства), но и между парламентами (представляющими граждан). В быстро меняющихся условиях безопасности для парламента всего мира как никогда важно обсуждать вызовы и угрозы безопасности, связанные с обороной. Однако главная проблема заключается в том, что парламента часто полагаются на информацию от правительства и вооруженных сил, институтов, над которыми они должны осуществлять контроль. Это создает асимметрично зависимые отношения между парламентом, правительством и военными. Ситуация еще больше осложняется общей закрытостью или отсутствием прозрачности сектора безопасности, характером его операций и глубиной культуры секретности.

Парламенты разработали собственные стратегии для эффективного решения этой ситуации:

- используют в своей деятельности опыт негосударственных некоммерческих организаций (например, обращаются в исследовательские центры для

¹⁰ Контроль и управление: актуальность парламентского контроля над сектором безопасности и его реформированием. Ганс Борн, Филипп Флури, Саймон Ланн, ISBN 978-92-9222-129-4 (англ.) © Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2010, Брюссель-Женева-Киев 2011 с.88-93



Proceedings of International Educators Conference

Hosted online from Rome, Italy.

Date: 25th August, 2023

ISSN: 2835-396X

Website: econferenceseries.com

проведения исследований, приглашают гражданских экспертов для участия в слушаниях и т. д.);

- Международные парламентские ассамблеи и международные аналитические центры все активнее участвуют в оказании помощи парламентам. Депутаты активно участвуют в собраниях, где обмениваются опытом и мнениями с парламентариями других стран;
- имеет штат для поддержки как самих депутатов, так и парламентских комитетов;
- существует система государственной службы (например, набор, отбор, продвижение по службе); сами парламентарии являются опытными экспертами;
- как члены парламента, так и сотрудники парламента участвуют в национальных и международных семинарах и ознакомительных поездках;
- имеет научные центры и библиотеки, которые проводят обширные исследования и анализ.

Парламентский контроль в сфере обороны и безопасности в странах Западной Европы представляет собой подчинение вооруженных сил демократически избранному представительному органу. Все решения, связанные с обороной страны в целом — организация, развертывание и разворачивание вооруженных сил, определение потребностей и приоритетов обороны, выделение необходимых ресурсов — являются обязанностью демократического правительства и пересматриваются законодательной властью в целях обеспечения законодательства. Конечная цель состоит в том, чтобы вооруженные силы служили обществу, которое они защищают, и чтобы военная сила и мощь соответствовали политическим целям и экономическим основаниям.

