
НАСТЮК ВАСИЛЬ ЯКОВИЧ,

завідувач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності Національного
юридичного університету імені Ярослава
Мудрого, доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії
правових наук України

Стандарти демократичного контролю над сектором безпеки

«Демократичний контроль над сектором безпеки» зазвичай сприймається як підпорядкування збройних сил та інших організацій безпеки демократично обраним політичним органам. Це означає, що ухвалення рішень з національної безпеки і оборони має бути передане тим, хто відповідає за політику у сфері безпеки і оборони країни. Практична дія цієї тези пов'язана з такими питаннями: яким чином повинен бути досягнутий цивільний контроль над сектором безпеки, які структури і процедури необхідні для цього і яка роль існуючих державних інститутів – глави держави, парламенту, уряду або держслужбовців виконавчої влади.

Політичні і правові принципи і практичні підходи (стандарти) зі встановлення демократичного контролю можна об'єднати у три групи.

По-перше, конституція повинна гарантувати, що цивільні органи влади мають абсолютну владу в таких сферах, як:

– ухвалення рішень відносно війни і миру (демократія дійсно існує лише тоді, коли влада, обрана народом, ухвалює життєво важливі для суспільства рішення);

– управління і контроль над військовими, поліцією, розвідкою та іншими організаціями сектору безпеки (перше правило демократичних відносин між сектором безпеки і (громадянським) суспільством є те, що за (обраною) виконавчою владою вирішальне слово, де, коли і як армія і поліція будуть використані). Щоб запобігти неправильній інтерпретації, командні повноваження повинні в останній інстанції здійснюватися тільки однією людиною (тому командні повноваження передаються главі держави, і в той же час міністр оборони – відповідальний за оперативні проблеми);

– правочинність визначати вид організацій сектору безпеки, їхня структура і розмір мають бути закріплені за цивільною владою, а не за професіоналами.

По-друге, демократичний контроль повинен також мати свої обмеження. В усіх трьох згаданих сферах цивільна влада зазнавала б законної критики, якби приймала рішення без порад доповіданих службовців/професіоналів. Це стосується перш за все тих випадків, коли цивільна влада має тільки незначні

професійні знання у військовій сфері. Тому поради досвідчених службовців важливі для ефективності політики безпеки і оборони, хоча це не означає, що ці поради є завжди правильними або що їм обов'язково треба слідувати. Місія військових і служб безпеки – захищати суспільство і демократію, а не створювати їх. Зокрема, солдати не повинні ставати частиною урядового процесу. Громадяни в демократіях знають про необхідність збройних сил. У разі потреби – це головний інструмент для збереження свободи. Тому військові повинні бути ефективними, дисциплінованими, слухняними і готовими віддати життя заради захисту своєї країни. Місії військових не можуть бути основою суспільства.

По-третє, ефективність демократичного контролю повинна забезпечуватись державними політичними структурами на конституційно-правових засадах:

– структура державної влади повинна забезпечувати розподіл влади над армією між виконавчою і законодавчою владою. Ніхто з них не може здійснювати повний контроль, оскільки ні виконавча, ні законодавча влада не повинні мати можливості використовувати армію один проти одного. Військові мають підкорятися цим двом владам, і ці владні гілки повинні співпрацювати для забезпечення безпеки та оборони. І відповідні закони повинні це гарантувати;

– військові й поліція є частиною виконавчої влади. Уряд розробляє проект оборонної політики і бюджет. Це здійснюється через цивільного міністра, який підтримується штатом цивільних

службовців із знанням військової проблематики, що є необхідним для отримання довіри військового керівництва;

– необхідний освічений і добре поінформований цивільний штат службовців. Традиційно зв'язки військових між собою настільки сильні, що цивільна влада не може повністю покладатися на них як на єдиних радників (що також є причиною правила, яке застосовується у США: солдат, що знаходиться на службі, або звільнений у відставку, може стати військовим радником лише через десять років після завершення своєї дійсної служби). Уряд повинен створювати установи, де б відбувалося спільне навчання військових і цивільних службовців. Багато країн мали безліч чудових військових теоретиків і практиків, але майже жодного академічно освіченого цивільного експерта. Військові не вивчали питання національної безпеки, робився лише односторонній акцент на вивчення військової справи. Це створило напруженість між цивільними і військовими службовцями міністерств оборони і закордонних справ. Але консультувати уряд повинні цивільні службовці;

– не лише виконавча, але також і законодавча влада повинна мати у своєму розпорядженні штат кваліфікованих спеціалістів для прийняття рішень із проблем збройних сил. Члени парламенту потребують спеціалістів не тільки для здійснення парламентського контролю, а й для складання бюджету, за який законодавча влада несе відповідальність.

Крім державних органів, відповідальних за цивільний контроль над військовими, потрібно здійснювати

політичні та соціальні заходи на підтримку цивільного контролю над військовими:

– найважливішими елементами порядку в державі є конституційність і верховенство права. Це не означає тільки те, що держава відповідно до своєї конституції встановлює і гарантує правовий порядок. Це означає також гарантію деяких історично розвинених у західних демократичних державах правових принципів, таких, як розподіл влади, гарантія фундаментальних прав людини, зв'язок законодавства з конституційним порядком і зв'язок виконавчої і судової влади із законом і правом. Але недостатньо, щоб законодавча влада приймала закони, а виконавча влада їх застосовувала. Конституційність і правовий порядок повинні підтримуватися населенням і освітніми установами, ЗМІ й багатьма організаціями. Конституційність і правова держава перешкоджають солдатам втручатись у політику. Відповідь на те саме запитання значно відрізняється, якщо питання стосується ступеня розвиненості конституційності і правових державних гарантій цивільних прав і свободи преси в колишніх комуністичних країнах, і яким чином система освіти, ЗМІ та організації громадянського суспільства їх підтримують;

– другим, вельми істотним демократичним інститутом забезпечення демократичного контролю над військовими, є «цивільна сила». Цим терміном позначаються службовці поліції, або резервісти, які є «двічі громадянами», як одного разу сказав про них Вінстон Черчилль. Ці солдати ідентифікують себе більше з цивільною частиною суспільства, аніж зі збройними силами. Під час кризи вони – важлива протиріччя військовим, протиріччя невиконанню законів і порядку. У щоденному житті – найважливіший елемент, що підтримує інтеграцію військових у громадянське суспільство;

– третій елемент – це безпосередньо армія, яка може і зобов'язана здійснювати демократичний контроль сама над собою. Було б найлегше, якби сама армія дотримувалася чинних правових норм, прав і обов'язків, дисциплінарного порядку і порядку щодо подання скарг, а також, якщо дозволяє правовий статус, – положень по висуненню представників і доповідачів. Цивільний контроль стосується також принципів лідерства (у Німеччині відомий як «громадянин в уніформі» і «внутрішнє лідерство»). Цивільний контроль починається тоді, коли військові співпрацюють зі ЗМІ, профспілками та іншими неурядовими організаціями.