

---

## 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 досвідчених 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.