

1930–ті рр.) // *Сучасність*. – 1994. – № 2. – С. 70–76. 5. Кедрин І. *Життя, події, люди. Спомини і коментарі*. – Нью-Йорк: Видавнича кооператива "Червоної калини", 1976. – 724 с. 6. Кугутяк М. *Історія української націонал-демократії (1918–1929)*. – Т. 1. – Івано-Франківськ: Плай, 2002. – 536 с. 7. *Нова зоря*. – Львів–Станіславів. – 1938–1939. 8. *Порозуміння української преси // Діло*. – 1938. – 20 квітня. 9. Райківський І.Я. *Українська соціал-демократична партія (1928–1939)*. – Івано-Франківськ. – 1995. – 66 с. 10. Соляр І. *Українське національно-демократичне об'єднання: перший період діяльності (1925–1928)*. – Львів: Ін-т українознавства ім. І. Крип'якевича, 1995. – 72 с. 11. *Центральний державний історичний архів України у м. Львові (ЦДІАУ у м. Львові)*. Ф. 359 (Назарук Осип Тадейович, 1883–1940 рр. – адвокат, письменник, громадський і політичний діяч), оп. 1, спр. 40. 12. ЦДІАУ у м. Львові. Ф. 359, оп. 1, спр. 41. 13. ЦДІАУ у м. Львові. Ф. 359, оп. 1, спр. 44. 14. ЦДІАУ у м. Львові. Ф. 359, оп. 1, спр. 46. 15. ЦДІАУ у м. Львові. Ф. 359, оп. 1, спр. 194. 16. Швагуляк М. *Партійні поділи і загальнонаціональні інтереси. Проблема політичної консолідації українського національного руху Галичини (1919–1939) // Сучасність*. – 1994. – № 2. – С. 77–82.

УДК 355.078.3 : 321.011.5

У. Ільницька

Національний університет "Львівська політехніка"

## ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ОБОРОННОЇ СФЕРИ ЧЕРЕЗ РЕАЛІЗАЦІЮ МЕХАНІЗМІВ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ

© Ільницька У., 2008

Демократичний цивільний контроль над збройними силами розглядається як пріоритетний фактор демократизації оборонної сфери, важливий регулятор цивільно-військових відносин. Науково обґрунтовано доцільність його встановлення, проаналізовано політико-правові основи функціонування та механізми здійснення, розглянуто суб'єктів. Наголошено, що цивільний контроль над армією забезпечує реалізацію таких принципів демократії, як підпорядкованість військової політики та силових структур цивільній владі, недопущення політичної активності армії, унеможливлення функціонування її як самостійного суб'єкта політики.

**Democratic civil control over the Armed Forces is considered to be priority factor of the defensive sphere's democratization, important regulator of the civil-military relations. Expediency of its establishment is scientifically grounded, mechanisms of realization are analyzed, subjects are examined. It is accentuated, that civil control over the army ensures realization of such democratic principles as subordination of the military policy and defence and law enforcement agencies to the civil authorities, non-admission of political activity of the army, making impossible its functioning as an independent subject of politics.**

Перехідний етап розвитку держави, трансформація тоталітарного політичного режиму у напрямку демократії передбачає кардинальні зміни в усіх сферах суспільно-політичного життя. Важливою складовою демократичних державних перетворень є демократизація оборонної сфери та цивільно-військових відносин. Демократичні перетворення в галузі безпеки та оборони передбачають забезпечення верховенства права, функціонування збройних сил виключно в інтересах суспільства, недопущення милітаризації держави, оптимізацію та гармонізацію цивільно-військових відносин, унеможливлення політичної активності силових структур, підпорядкованість армії цивільній владі, деполітизацію, деідеологізацію, департизацію збройних сил, упередження зростання самостійності армії та воєначальників.

Важливим механізмом та пріоритетним засобом реалізації принципів демократизації оборонної сфери є встановлення ефективного демократичного цивільного контролю над збройними силами. Проблема демократизації оборонної сфери через втілення механізмів цивільного контролю є актуальною проблемою і для України. Трансформаційні демократичні процеси, європейський напрям зовнішньої політики, функціонування України як активного суб'єкта міжнародних відносин, вимагають динамічних демократичних

перетворень у сфері безпеки та оборони через здійснення цивільного контролю над збройними силами. Крім того, Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання щодо його встановлення. Це зафіксовано у низці документів: "Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки" (Саміт ОБСЄ, Будапешт, 1994р.); "Хартія про особливе партнерство між Україною та НАТО" (1997 р.); "Концепція (основи державної політики) національної безпеки України"; Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави" (19 червня, 2003 р.). У цих документах визначено правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над збройними силами України, подано визначення його як комплексу правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення максимальної відкритості, прозорості структури, передбачуваності й доцільності воєнної політики, демократизації цивільно-військових відносин та розвитку збройних сил відповідно до конституційних вимог та норм міжнародного права.

Отже, проблема демократизації і лібералізації оборонної сфери є важливою проблемою сьогодення. Актуальним питанням стає пошук механізмів здійснення демократичних перетворень. У цьому контексті на особливу увагу заслуговує система демократичного цивільного контролю як пріоритетний механізм забезпечення демократизації сфери безпеки та оборони.

Проблема демократизації сфери безпеки і оборони, оптимізації цивільно-військових відносин через встановлення системи демократичного цивільного контролю над збройними силами привертає увагу багатьох науковців, зокрема: В. Кротікова, В. Смолянюка, О. Гриненко, А. Бірюченко, Н. Череміської. Однак висвітлення проблеми обмежується лише окремими публікаціями в засобах масової інформації або у навчальних чи фахових виданнях. Ґрунтовніший аналіз питання функціонування демократичного цивільного контролю наведено у монографіях В.Ф. Баранівського [2] та М. Требіна [17]. Однак у цих дослідженнях проблема демократизації оборонної сфери через реалізацію механізмів цивільного контролю над збройними силами не стала окремим предметом наукових пошуків. Тому проблема вимагає глибшого науково-теоретичного осмислення, аналізу, комплексного та всебічного вивчення.

Мета та завдання дослідження – науково обґрунтувати доцільність впровадження демократичного цивільного контролю як важливої складової демократизації оборонної сфери; проаналізувати політико-правові основи його функціонування; розглянути механізми здійснення, охарактеризувати суб'єктів контролю, а також визначити чинники, що зумовлюють формування різних моделей демократичного цивільного контролю над збройними силами.

Важливою ознакою демократичного розвитку держави є динамічні процеси демократизації її окремих сфер і, зокрема, сфери безпеки і оборони. Демократизація оборонної сфери, передовсім, передбачає встановлення контролю над нею. Держава без контролю за сферою безпеки і оборони вважатиметься державою з неповною (обмеженою) демократією. Демократизація оборонної сфери передбачає недопущення мілітаризації країни, підпорядкування військових цивільній владі, оптимізацію й гармонізацію цивільно-військових відносин, контроль над витратою бюджетних коштів, унеможливлення політичної активності збройних сил або функціонування структури як самостійного суб'єкта політичного процесу, недопущення втручання армії у справи держави і створення "військової держави в межах держави".

Ефективність демократичних перетворень в оборонній сфері визначається ступенем реалізації принципів демократичного цивільного контролю над збройними силами, який у сучасних правових державах є домінантною засадою та невід'ємною складовою демократизації сфери безпеки та оборони, важливим регулятором цивільно-військових взаємин, вирішальним інструментом у справі запобігання внутрішнім військово-політичним та цивільно-військовим конфліктам.

Посилення демократичного цивільного контролю над силовими структурами стало важливим політичним питанням на порядку денному для усієї міжнародної спільноти. Свідченням актуальності проблеми є діяльність Женевського центру демократичного контролю над збройними силами, який було створено у жовтні 2000 року швейцарським урядом спільно з Федеральним департаментом оборони, цивільного захисту та спорту, а також Федеративним департаментом закордонних справ. Женевський центр демократичного цивільного контролю є міжнародною організацією, що працює у тісній співпраці з національними урядами 42 країн світу, з міжнародними та неурядовими організаціями, академічними закладами, дослідницькими інститутами. Женевський центр підтримує та заохочує державні й недержавні установи у їхніх прагненнях щодо посилення демократичного цивільного контролю за силовими структурами, а також сприяє міжнародній співпраці у цій галузі, концентруючи увагу на Євroatлантичному регіоні.

Демократичний цивільний контроль над збройними силами є ознакою правової демократичної держави з розвиненим громадянським суспільством. Принцип цивільного контролю над армією відображає суспільно

необхідну діяльність, метою якої є узгодження демократичних цінностей з адекватною оборонною політикою, поліпшення координації та взаємодії між цивільною та військовою сферами.

Науково-теоретичні засади демократичного цивільного контролю були вперше концептуально сформульовані С. Хантінгтоном у праці "Цивільний контроль над військовими: теоретичне обґрунтування". Запропонована автором модель взаємодії армії і влади передбачає ефективний контроль з боку цивільної влади над військовою сферою, істотні обмеження для військових у політичній сфері, унеможливлення здійснення армією впливу на політичну сферу і виключення ймовірності виходу її на політичну арену як самостійної сили. Існування такої моделі реалізується у країнах із ліберальною демократією (країни Західної Європи, США, Канада) [17, с. 191].

В Україні питання встановлення демократичного цивільного контролю над оборонною сферою офіційно почало розглядатись у контексті розроблення і прийняття основоположних документів програми НАТО "Партнерство заради миру". Необхідність демократизації оборонної сфери й оптимізації цивільно-військових відносин через встановлення демократичного цивільного контролю над збройними силами знайшло відображення у прийнятій в січні 1997 року Верховною Радою "Концепції національної безпеки", а також у Законі України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави" (19 червня, 2003 р.).

У правовій демократичній державі цивільний контроль за діяльністю силових структур (зокрема, над збройними силами) є найактуальнішим політичним принципом. Цивільний контроль над збройними силами у демократичній державі – це теорія і практика такого регулювання військово-цивільних відносин, за якого основні принципи демократії превалюють над принципами військової справи [17, с.73]. Це – підпорядкованість воєнної стратегії цивільній владі, зверхність політичного керівництва над сферою безпеки і оборони, підзвітність та підконтрольність силових структур демократично обраній цивільній владі. Метою демократичного цивільного контролю є забезпечення пріоритету принципів громадянського суспільства перед принципами військового будівництва. Встановлення демократичного цивільного контролю над збройними силами передбачає чітке розмежування повноважень і функцій політико-адміністративного управління збройними силами (реалізується цивільними кадрами) та функцій військово-професійного управління (реалізується професійними військовими).

Демократичний цивільний контроль – це система унеможливлення неконституційних дій та рішень, запобігання небажаному зростанню активності війська, категоричне заперечення відчуження збройних сил від політичної влади та безконтрольної діяльності військових посадових осіб. Цивільний контроль – це засіб недопущення мілітаризації держави і встановлення стратократії – прямого військового правління, це – нівелювання некерованої поведінки військового керівництва, спосіб унеможливлення протиправних, спонтанних дій з боку військових та запобігання перетворенню силової структури на самостійний центр влади.

Однак варто зазначити, що цивільний контроль не можна розглядати виключно як стримуючий механізм, систему обмежень. Це – не диктат, не форма придушень. Цивільний контроль – це певне спостереження, забезпечення демократичної спрямованості розвитку збройних сил, застереження від занепаду, розпаду, надання бажаного напрямку діяльності, а також запорука подолання перешкод на шляху до цивілізованої армії, створення оптимальної демократичної моделі силової структури. Н. Череміскіна розглядає демократичний цивільний контроль як систему заходів, що забезпечують своєчасне виявлення негативних явищ та тенденцій у функціонуванні структури [18, с. 41].

В умовах демократії система цивільного контролю – це сукупність контрольних заходів, які здійснюються суспільством відповідно до Конституції, що передбачає контроль і керівництво над збройними силами з боку законодавчої, виконавчої, судової влади, а також – безпосередній контроль з боку громадянського суспільства. Здійснення демократичного цивільного контролю передбачає створення системи обмежень, яка б ускладнювала і навіть виключала, унеможливлювала використання армії в антиконституційних цілях. Важливим принципом здійснення цивільного контролю над армією є відповідальність керівництва збройних сил перед Парламентом і виборцями.

Контроль і керівництво армією з боку виконавчої влади передбачає підлеглисть цивільному уряду, а також здійснення керування військовою адміністрацією цивільним членом уряду. Президент здійснює контроль над збройними силами через виконання функцій Верховного Головнокомандувача; через призначення на посади і звільнення з посад вищого командування збройних сил; приймає рішення про введення воєнного стану; вносить подання про оголошення стану війни тощо. Судова влада здійснює контроль за тим, щоб функціонування і діяльність армії не порушувала основні права і свободи громадян і військовослужбовців.

З боку законодавчої влади йдеться про парламентський контроль, який здійснюється через парламентські комітети; через контроль за оборонним бюджетом; прийняттям законів у галузі оборони, визначення загальної чисельності, структури збройних сил; при формуванні оборонної політики, затвердженні Воєнної Доктрини, при прийнятті Концепції національної безпеки; при схваленні рішень Президента у галузі оборони; схвалення рішень про надання військової допомоги іншим державам, про відрядження підрозділів збройних сил до інших держав або розміщення підрозділів збройних сил інших держав на території країни; через механізми залучення цивільних спеціалістів до "парламентських слухань"; залучення незалежних дослідницьких інститутів, університетів для виконання досліджень, експертиз тощо. Важливим парламентським інститутом контролю над збройними силами у деяких країнах є уповноважений парламенту з питань оборони.

Поняття "демократичний цивільний контроль" втілює одну з найважливіших норм демократії – високий ступінь участі громадян у визначенні основ воєнної політики держави та можливості впливу на її реалізацію [6, с. 38]. Означення "цивільний" передбачає задіяність більшості цивільного населення як основного суб'єкта демократизації суспільства, до прийняття політичних рішень у військовій сфері, урахування громадської думки, пропозицій громадян та громадських організацій при обговоренні та ухваленні основних напрямів воєнної політики, а також своєчасне, повне і достовірне інформування органів державної влади та суспільства про діяльність та функціонування армії. Тобто сутність цивільного контролю полягає також у відкритості обговорення та ухвалення політичних рішень, у наявності реального впливу громадян як через державу, так і через власні об'єднання, на збройні сили, стан і цільове призначення яких повинні відповідати потребам та інтересам суспільства. Контроль над збройними силами забезпечуються посиленням ролі різних цивільних інституцій, організацій, аналітичних центрів, засобів масової інформації, надання їм більших повноважень. Представники громадських організацій, ЗМІ, окремі громадяни мають право запитувати та отримувати від органів державної влади, зокрема від органів військового управління, інформацію (яка не становить державної таємниці), що стосується діяльності та функціонування збройних сил. Здійснення контролю може також відбуватись через ініціювання громадських експертиз політичних рішень та виконання наукових досліджень з військових проблем та організації оборони. Висновки та пропозиції подаються відповідним державним органам для урахування їх під час планування воєнної політики.

Формою здійснення громадського демократичного контролю є систематична участь населення у публічних дискусіях, загальнонаціональних обговореннях проблем безпеки, у відкритих парламентських слуханнях з питань функціонування збройних сил; виступи громадян із законодавчими ініціативами (через суб'єктів права законодавчої ініціативи); ознайомлення з умовами служби, життя та побуту військовослужбовців.

Отже, демократичний цивільний контроль передбачає різнопланову діяльність як органів державної влади, так і недержавних інститутів у визначенні основних положень воєнної політики й підготовки нормативно-правових та інших актів, які регламентують будівництво та розвиток воєнної організації держави, а також перевірку реалізації положень політичних рішень [6, с. 37]. Демократичний цивільний контроль передбачає: запобігання узурпації влади військовими й унеможливлення функціонування армії як самостійного суб'єкта політики; контроль за формуванням та виконанням військового бюджету; забезпечення виконання законодавства і прийняття рішень у галузі безпеки та оборони (контроль за виконанням положень Воєнної доктрини та оборонної політики); контроль за кадровою політикою у збройних силах; контроль за дотриманням прав і свобод військовослужбовців.

Особливості та принципи демократичного цивільного контролю за військовою організацією мають певні національні державницькі риси й зумовлені системою чинників і факторів. Зокрема, визначальними є: форма державного правління; тип політичного режиму; способи прийняття і реалізації військово-політичних рішень; ступінь розвитку громадянського суспільства; особливості політичної культури, свідомості; специфіка національних традицій, цінностей; ступінь розвитку правової системи; принципи і шляхи формування правової демократичної держави (або шляхом еволюційного розвитку чи внаслідок краху тоталітарного режиму).

Вищезазначені чинники зумовлюють формування специфічних для кожної держави моделей цивільно-військових відносин та механізмів здійснення контролю за оборонною сферою. Так, наприклад, М. Требін виокремлює "американський" і "німецький" варіанти здійснення цивільного контролю над оборонною сферою [17, с. 220]. "Американський варіант" полягає у такому: по-перше, конгресу надано право обговорювати і затверджувати військовий бюджет, вимагати звітування вищих військових чинів щодо становища в армії; видавати статути, настанови, що регламентують дії військ; по-друге, цивільне міністерство оборони, в якому міністр та його заступники є цивільними особами, здійснює безпосереднє військово-політичне управління військами; по-третє, політичні права і свободи військовослужбовців чітко визначені законом, а їхнє порушення жорстко переслідується [17, с. 220].

Специфікою "німецького" варіанта є функціонування паралельно із законодавчими правами парламенту, ще і спеціально створеного інституту – уповноваженого бундестагу з оборони "для охорони основних прав і як допоміжний орган при здійсненні парламентського контролю" [17, с. 220]. Ця модель передбачає призначення цивільного міністра оборони. Але його заступники та інші військові керівники – особи військові, яким гарантуються рівні з цивільними права і навіть право вступу у політичні партії (із заборонаю діяти в інтересах партії на службі) та участь у політичних заходах у позаслужбовий час.

Незважаючи на існування різних моделей демократичного цивільного контролю над збройними силами, можна виокремити його незмінні елементи: міжнародний контроль (здійснюється у межах діяльності міжнародних організацій, домовленостей); державний контроль (його здійснення відбувається на рівнях законодавчої, виконавчої, судової влади. Відповідно розрізняють парламентський контроль над збройними силами, президентський та контроль, здійснюваний органами виконавчої влади та місцевого самоврядування); суспільний / громадський контроль (здійснюється громадянським суспільством. Суб'єктами контролю виступають ЗМІ, громадські об'єднання, організації, рухи, різноманітні фонди, групи, наукові центри тощо); особистий контроль над структурою (його здійснення покладається на окремих громадян, незалежно від того, є вони військовослужбовцями, чи ні). Отже, різноманітність суб'єктів демократичного цивільного контролю пояснює різні механізми його забезпечення. Тобто він здійснюється владно-розпорядчими повноваженнями вищих органів державної влади; контрольно-спостережною діяльністю спеціальних надвідомчих органів влади; органами правосуддя; наглядом з боку інституцій громадянського суспільства та інформуванням про стан справ у военній сфері; а також через звернення, заяви та скарги громадян [3, с. 64].

Отже, пріоритетним напрямом демократизації оборонної сфери (і суспільства загалом) є встановлення цивільного контролю над збройними силами, який є обов'язковим елементом демократії, чинником стабільності, регулятором цивільно-військових відносин, запорукою підпорядкування армії цивільній владі. Цивільний контроль над силовою структурою забезпечує її деполітизацію та унеможливлення функціонування як самостійного суб'єкта політики. Крім того, встановлення та ефективне здійснення демократичного цивільного контролю над армією – головна вимога міжнародної спільноти та умова євроінтеграції України. Через реалізацію механізмів цивільного контролю над збройними силами забезпечується демократизація сфери безпеки і оборони, що є складовою загальносуспільних демократичних перетворень.

1. Афонін Є.А. Становлення Збройних сил України: соціальні та соціально-психологічні проблеми / НАН України. Ін-т соціології: Відп. ред. Л.В. Сохань, Л. Ф. Бурлачук. – К.: Інтерграфік, 1994. – 304 с.
2. Баранівський В.Ф. Демократизація Збройних Сил України. – К.: Центр практичної філософії. – 2001. – 112 с.
3. Бірюченко А. До хаки пасує краватка // Віче. – 2004. — №5(146). – С.60–64.
4. Богайчук В. Політика і армія: проблеми взаємозв'язку // Політичний менеджмент. – 2005. — №5. – С. 31–38.
5. Висоцький О. Сутність легітимації політики // Політичний менеджмент. – 2004. – № 4 (7). – С.24–35.
6. Гриненко О.І., Денєжкін М.М. Проблеми формування цивільно-військових відносин в Україні // Наука і оборона. – 2002. – № 2. – С.36–40.
7. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Збройні Сили України" // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – 1 грудня. – № 48. – С.990–996.
8. Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – С.1481–1492.
9. Законодавство України з питань військової сфери. Збірник законів та інших нормативно-правових актів. – К.: Азимут–Україна. – 2003. – 1008 с.
10. Карпінський І. Армія і держава: політична суб'єктивність армії в умовах переходу суспільства до демократії // Держава і армія : Вісник держ. ун-ту "Львівська політехніка", 1998. – № 344. – С.119–127.
11. Кротиков В. Збройні сили України: анабіоз демократії? // Віче. – 2000.—№ 6(99). – С.106–115.
12. Кротиков В. Який він – сучасний вектор розвитку Збройних сил України // Віче. – 1998. — № 5 (74). – С. 14–31.
13. Мироненко П. Силові структури – під цивільний контроль // Військо України. – 2003.— № 1–2. – С. 16–17.
14. Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни // Б. Кухта, А. Романюк, Л. Старецька, Л. Угрин, О. Красівський, Г. Ткаченко; За ред. Б. Кухти. – Львів: Кальварія, 2003. – 500 с.
15. Політологія: підручник для курсантів вищих військових навчальних закладів Збройних сил України // За заг. ред. В.Ф. Смолянюка. – 1-е видання. – Вінниця: Нова книга, 2002. – 446 с.
16. Требін М. Армія і парламент: проблеми взаємодії та контролю // Нова політика. – 1999. – № 3. – С.46–53.
17. Требін М.П. Армія та суспільство: соціально-філософський аналіз взаємодії в умовах трансформації: Монографія. – Х. : Видавничий Дім "Інжеск", 2004. – 404 с.
18. Череміскіна Н. Цивільний контроль над воєнною організацією держави // Нова політика – 2002. – № 2. – С.42 – 45.