

УДК 342.951

Ніронка Юрій Миколайович,
кандидат юридичних наук,
директор ТОВ "Юрнікус", адвокат
e-mail: inironka@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-5772-7540>

ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВОЄННОЮ СФЕРОЮ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ: ПОГЛЯДИ НАУКОВЦІВ

Проаналізовано погляди науковців зарубіжних країн з питань визначення ролі та місця цивільного контролю над збройними силами. Розглянуто трактування ними підстав сильного і слабого цивільного контролю та наслідки цього для державної влади. Вказано на розробку науковцями дефініцій об'єктивного цивільного контролю і суб'єктивного цивільного контролю, зазначена дія цивільного контролю в демократичних країнах та його прояви у тоталітарних режимах. Варто відмітити, що у більшості публікацій, що є позитивним аспектом, погляди науковців співпадають у визначенні необхідності посилення цивільного контролю, врахуванні знань і досвіду цивільних високопосадовців для успішного розвитку оборонної сфери. А також обмеження ролі та місця збройних сил, військової еліти у складі цивільного контролю.

Ключові слова: цивільний контроль, військова еліта, військовозобов'язані, громадянське суспільство, об'єктивний цивільний контроль, суб'єктивний цивільний контроль, зовнішня загроза.

Nironka Yu. CIVILIAN CONTROL OVER THE MILITARY SPHERE IN THE EUROPEAN COUNTRIES: THE VIEWS OF SCIENTISTS

The views of the scientists of foreign countries on the definition of the role and place of civil control over the armed forces are analyzed. The interpretation of the grounds of strong and weak civil controls and the consequences of this for state power are considered. It is indicated for the development of scientists of definitions of objective civilian control and subjective civilian control, indication of civil control in democratic countries and its manifestations in totalitarian regimes. It should be noted that in most publications, which is a positive aspect, the views of scientists coincide in determining the need to strengthen civilian control, taking into account knowledge and experience of civilian highly officials for the successful development of the defense sphere. And also limiting the role and place of armed forces, military elite in civil control.

Key words: civilian control, militarism, military, civil society, objective civilian control, subjective civilian control, external threat.

Постановка проблеми. Розгляд цивільного контролю за воєнною сферою здійснюється достатньо активно науковцями провідних зарубіжних вузів, а також дослідниками, які безпосередньо займаються розглядом цієї проблематики в різних дослідницьких структурах. Інтерес викликаний, з нашого погляду, кількома обставинами, зокрема: до цього часу в зарубіжних країнах немає відповідного законодавчого акта, однак необхідність його прийняття є надзвичайно актуальною, насамперед, з метою максимального зміцнення демократії у країнах світу і недопущення встановлення військових диктатур чи режимів. Фахівцями аналізуються такі актуальні аспекти цивільного контролю над воєнною сферою, як його роль та місце у контролі за сферою оборони, розглядаються його види: об'єктивний та суб'єктивний, слабкий та сильний, наслідки домінування у цивільному контролі цивільних осіб та кадрових офіцерів, історичний досвід низки країн світу, значущість встановлення балансу цивільних та збройних сил для успішного функціонування громадянського суспільства. Варто відмітити, що у більшості публікацій, що є позитивним аспектом, погляди науковців співпадають у визначенні необхідності посилення цивільного контролю, врахування знань і досвіду цивільних високопосадовців для успішного розвитку оборонної сфери.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження цивільного контролю у збройних силах здійснюють: американський науковець Бігон Шібата (розглядає роль цивільного контролю для кращого розуміння військовими демократичної влади) [1]; дослідник історії багатопартійної демократії в Туреччині Ергун Озбудун (наводить авторське визначення об'єктивного і суб'єктивного цивільного контролю, залежність формування цивільного контролю від таких обставин, як форма державної влади, традиції та культурні цінності та ін.) [2]; болгарські дослідники Валері Ратчев та Мілана Величка доводять думку, що реалізація цивільного контролю залежить від зрілості політичної культури, політиків і самого суспільства [3]; науковці Інституту політичних наук Гельдерберського Університету (Німеччина) Аурел Круассан, Девид Куэн, Филипп Лоренц, науковий співробітник німецького Інституту глобальних і регіональних досліджень (Гамбург) Пол В. Чемберс підкреслюють основну роль цивільного контролю в забезпеченні зовнішньої оборони держави [4]; професор історії і керівник навчальної програми з питань миру і оборони в університеті Північної Кароліни в Чапел-Хілл Річард Х.Кон зосереджує увагу на необхідності встановлення цивільним контролем балансу між воєнною і цивільною владою [5]. Різні аспекти цивільного контролю досліджують науковець Майкл Р. Кенвик [6], полковник армії США (у відставці), консультант Міністерства оборони Хорватії Джек Петрі [7], колишній Генеральний секретар Генеральної асамблеї НАТО

Саймон Лан [8], Гарольд А. Тринкунас, ад'юнкт-професор, завідувач кафедрою національної безпеки Вищої школи ВМС США в Монтерей, Каліфорнія [9].

Метою статті є аналіз поглядів зарубіжних фахівців щодо ролі та місця цивільного контролю за воєнною сферою у країнах розвинутої демократії, визначення його ознак, напрямків, позитивного досвіду, який може бути перейнятий для застосування.

Виклад основного матеріалу дослідження. У різних довідниках та юридичній літературі зустрічаємо різні визначення цивільного контролю. В довідникові DCAF зазначається, що цивільний контроль через цивільну владу контролює воєнну політику, воєнні місії, склади, бюджет і закупки. Воєнна політика визначається або затверджується з боку цивільного керівництва, але військові користуються значною операційною автономією у визначенні необхідних операцій для досягнення цілей політики, зазначених цивільною владою [10, с.2].

Цивільний контроль над збройними силами означає остаточну відповідальність за прийняття стратегічних рішень у країні покладається на цивільне політичне керівництво, а не на професійних військових. Не дивлячись на заяви про повагу до цінностей контролю, фактичний рівень контролю, якого досягає цивільне керівництво, на практиці може сильно відрізнятися від заявлених політичних цілей, які військові командири повинні реалізувати в оперативні плани, до прямого вибору конкретних цілей для атаки із боку правлячих політиків [11].

Цивільний контроль над збройними силами визначається дослідниками з різних підходів. Бігон Шібата підкреслює роль та значення цивільного контролю у воєнній сфері та зазначає, що цивільний контроль може зробити військових більш ефективною бойовою силою. Однією із причин цього є те, що підготовка військових може призвести до вузьких способів мислення, а цивільний контроль змушує військових почути нові ідеї, іноді змушує їх змінити свої погляди, відійти від жорсткого мислення і підпорядкування владі [1, с.28].

Ергун Озбудун, повинен відповісти на три важливі питання: чому контролювати, що робить контроль і як контролювати? Насамперед, цивільний контроль над збройними силами є обов'язковою умовою для ліберальної демократії, однак ступінь та типи такого контролю різняться залежно від системи державного устрою, історичних традицій і культурних цінностей та різного сприйняття загрози. Проте, якщо країна не має основ ліберальної демократії, то першочерговим завданням є встановлення контролю, а питання про те, чи виконується він, головним чином, законодавчою чи виконавчою владою має другорядне значення. Науковець також розмежує об'єктивний та суб'єктивний цивільний контроль у збройних силах. На його думку, об'єктивний цивільний контроль може бути досягнуто шляхом максимального підвищення професіоналізму військових. Об'єктивний цивільний контроль досягає своєї мети шляхом мілітаризації суспільства, роблячи його інструментом держави. Суть суб'єктивного цивільного контролю полягає у запереченні незалежної воєнної сфери [2, с.3].

Валері Ратчев та Мілана Величка розглядають концептуальні підходи і обставини виникнення цивільного контролю і доводять, що існування сучасних законів і демократичних інститутів є лише передумовою ефективного цивільного контролю. Щоб такий контроль був повністю реалізований, багато залежить від зрілості політичної культури, політиків і самого суспільства. Одних законів і правил, що регулюють політичне керівництво і цивільне життя, недостатньо для контролю за воєнною діяльністю, якщо не вистачає цивільних, які навчені спілкуватися з воєнними на одній мові з професійних питань [3, с.91].

Аурел Круассан, Девід Куен, Філіп Лоренц, Пол В. Чемберс, розглядаючи зміст цивільного контролю, підкреслюють, що максимальне забезпечення цивільного контролю в умовах демократії передбачає обмеження сфер державної політики, в якій збройні сили мають остаточну юрисдикцію. Сферою діяльності таких професіоналів є зовнішня оборона, особливо у воєнний час. Тут певна ступінь автономії збройних сил від цивільного втручання є вигідною для підтримки ефективної оборони. Щоб максимізувати стабільність режиму, демократичним урядам рекомендується обмежити кількість збройних сил, тісно пов'язаних із захистом держави від зовнішніх загроз. Однак, здатність прийняття збройними силами рішень щодо державної політики без участі чи контролю з боку громадян явно несумісне з цивільним контролем [4, с.5,8].

Річард Х.Кон в «Нарисі цивільного контролю над збройними силами», висловлює свої погляди щодо:

способу кращого розуміння цивільного контролю (ним є оцінка впливу військових на рішення держави, пов'язані із внутрішньою безпекою, зовнішньою безпекою і воєнними справами);

ситуації, коли цивільний контроль слабкий або відсутній (у цьому разі військовослужбовці впливають на інші галузі державної політики і суспільного життя);

обставини, які впливають на баланс між владою військових і цивільною владою (це час і місце, діяльність осіб, прояв амбіцій високопосадовців і участь політиків, їх вага у суспільному житті, престиж військових);

встановлення заборони для військових у громадському житті (їхньої участі у перевірці партій, виборних зборах, призначення представників політичної влади, захисті виконавчої влади);

основ постійного цивільного контролю, його спрямованість на механізми державного управління, досягнення врівноваженості між державною владою і збройними силами [5].

Майклом Р. Кенвиком здійснено аналіз цивільного контролю за період з 1945 по 2010 роки та зроблений висновок, що громадянське панування в політиці досягається після того, як засновані цивільні інститути і пройшло достатньо часу, щоб дозволити: 1) розвиток загальної норми цивільного контролю у збройних силах, 2) навчання серед військової еліти, яке зміцнює віру в те, що громадянське правління стійке до воєнних викликів. Внаслідок цього цивільний контроль є самопосилуючим.

Дослідження базувалось на теорії політичних інститутів, визначенні того, чи є цивільний контроль сильним чи слабким, що зумовлено часткою військової і цивільної еліти у вищих ешелонах владного режиму. Зокрема, в режимах, де збройні сили були усунені з органів влади, контроль за ними ставав більш міцним, тому що зростаюча частка військової еліти: 1) засвоює норми, які забороняють участь військових у поліції; 2) спостерігає, як їх колеги продовжують утримуватись від участі в політиці; 3) стала більш поміркованою щодо оспорювання статус-кво на основі такої ситуації. Якщо контроль є високим, цивільні еліти домінують над військовими елітами. Чим триваліше збройні сили будуть утримуватись від політики, тим більша ймовірність того, що кадри військових будуть інтерпретувати таку поведінку як соціально бажану [6].

Джек Петрі, розглядаючи рівні цивільного контролю, визначає рівень, на якому працює цивільний та військовий персонал разом або повинен працювати разом. Він вказує, що цивільні особи працюють у Генеральному штабі, а на вищих рівнях Міністерства оборони прийняття рішень більшою мірою зосереджено в руках цивільних осіб; це гарантує, що політика оборонної установи ефективно забезпечується і здійснюється відповідно до інтересів та пріоритетів національної безпеки та оборони. Обидва рівні – цивільний та рівень кадрових офіцерів здійснюють певний ступінь цивільного контролю, а для того, щоб вони функціонували адекватно, необхідно розвивати цивільну компетенцію у справах оборони, військових слід навчити розуміти та сприймати роль цивільної участі та брати участь у визначенні цієї ролі [7].

Науковцями неодноразово підкреслюється, що цивільний контроль над збройними силами є принципом воєнної і політичної науки, яка покладає остаточну відповідальність за прийняття стратегічних рішень у країні на цивільне політичне керівництво, а не на професійних військових. Небезпека надання військовим лідерам повної автономії або суверенітету може виявитись у тому, що вони проігнорують демократичні рішення будуть застосовувати силу для досягнення бажаних результатів, що може бути свідченням перевороту або встановлення військової диктатури.

Саймон Лан підкреслює, що загальною рисою більшості демократій є те, що міністр оборони – цивільна особа. Це пояснюється тим, що цивільна особа набагато краще здатна розуміти і сприймати широкі політичні проблеми, нести відповідальність за їхнє рішення і більш вдало обійти гострі кути в конкуренції за бюджетні асигнування. Мова йде не про те, що у військових немає достатніх якостей, щоб обійняти посаду міністра. Однак освіта на цивільній основі більш сприятлива для виконання низки завдань, які потрібно вирішувати на зайнятій посаді. Цивільні особи є кращими фахівцями у питаннях управління, менеджменті і фінансах, в цьому військові професіонали часто є некомпетентними [8].

Гарольд А. Тринкунас доводить, що між керівником виконавчої влади і головнокомандуючим військами у владній ланці повинен бути статус цивільного міністра; виконавча і законодавча влада повинна розподілити відповідальність за оборонним сектором, включаючи фінансові і кадрові рішення; щоб прийняти демократичний режим, збройні сили повинні пройти реформування; загальні норми збройних сил щодо громадських питань повинні відображати норми незалежної цивільної експертизи в галузі оборони [9].

Висновки. Отже, цивільний контроль за воєнною сферою є обов'язковою умовою розвитку демократичної держави, керівною складовою демократичного контролю над збройними силами, має бути достатньо сильним, щоб не допустити спроби воєнного перевороту чи встановлення диктатури військових. Значну роль у здійсненні ефективного цивільного контролю відіграють компетентні знання та вміння цивільних осіб у сфері управління, менеджменту, фінансів; такі їхні якості є основними в його реалізації. Цивільний контроль потребує широких повноважень цивільних осіб у розробці та реалізації державної політики, обмеження військового втручання, з'ясування, чи відповідає політика збройних сил інтересам і пріоритетам національної безпеки та оборони, наскільки ефективно вона реалізується. Такі напрямки цивільного контролю варті запозичення. Актуальними питаннями перспективного дослідження повинно бути вивчення належної професійної підготовки військових кадрів щодо пріоритетних напрямків державної політики, забезпечення їх досягнення та шляхів реалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. The Spirit of Civilian Control Over the Military: Lessons from the United States Constitution. Byron SHIBATA. URL: <http://www.ritsumeit.ac.jp/acd/cg/law/lex/rlr19/shibata.pdf>
2. Civilian Control of the Military: why and what? By Mr Ergun ÖZBUDUN (Member, Turkey). (2007) URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-DEM\(2007\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-DEM(2007)005-e)
3. Civil-Military Relations and the Construction of Consolidated Democracy: The Case of Bulgaria Colonel Valeri Ratchev and Dr. Velichka Milina. URL: https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/co/co_apr02g.pdf
4. Democratization and Civilian Control in Asia | A Croissant. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/36735308.pdf>
5. An Essay on Civilian Control of the Militar. by Richard H. Kohn (1997) URL: <https://americandiplomacy.web.unc.edu/1997/03/an-essay-on-civilian-control-of-the-military/>

6. Self-Reinforcing Civilian Control: A Measurement-Based Analysis of Civil-Military Relations. Michael R Kenwick. URL: https://academic-oup-com.translate.goog/isq/article/64/1/71/5706039?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=sc

7. Democratic Civilian Control of the Military. Jack Petri. URL: https://www.google.com/search?q=action+of+civil+control&ei=86JfYpr7C5f-rgS-66bgCg&start=90&sa=N&ved=2ahUKEwjawK3h_KH3AhUXv4sKHb61CawQ8tMDegQIARBN&biw=1350&bih=608&dpr=1#:~:text=Democratic%20Civilian%20Control,srce.hr%20%E2%80%BA%20file

8. Демократический контроль над вооруженными силами в теории и на практике. Саймон Лан. *Контроль и управление: Актуальность парламентского контроля над сектором безопасности и его реформированием*. Сборник статей. Брюссель – Женева – Киев. 2011. 177 с.

9. Creation of democratic armed forces. Harold Trinkunas. URL: https://www-journalofdemocracy-org.translate.goog/articles/books-in-review-building-democratic-militaries/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=sc

10. Democratic control of armed forces? DCAF Backgrounder. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/55845/17_bg_dem_control_armed_forces.pdf

11. Civilian_control_of_the_military. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Civiliancontrol_of_the_military

REFERENCES:

1. The Spirit of Civilian Control Over the Military: Lessons from the United States Constitution. Byron SHIBATA. URL: <http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/rlr19/shibata.pdf> URL:

2. Civilian Control of the Military: why and what? By Mr Ergun ÖZBUDUN (Member, Turkey). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-DEM\(2007\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-DEM(2007)005-e)

3. Civil-Military Relations and the Construction of Consolidated Democracy: The Case of Bulgaria Colonel Valeri Ratchev and Dr. Velichka Milina. URL: https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/co/co_apr02g.pdf

4. Democratization and Civilian Control in Asia | A Croissant. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/36735308.pdf>

5. An Essay on Civilian Control of the Militar. by Richard H. Kohn. URL: <https://americandiplomacy.web.unc.edu/1997/03/an-essay-on-civilian-control-of-the-military/>

6. Self-Reinforcing Civilian Control: A Measurement-Based Analysis of Civil-Military Relations. Michael R Kenwick. URL: https://academic-oup-com.translate.goog/isq/article/64/1/71/5706039?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=sc

7. Democratic Civilian Control of the Military. Jack Petri. URL: https://www.google.com/search?q=action+of+civil+control&ei=86JfYpr7C5f-rgS-66bgCg&start=90&sa=N&ved=2ahUKEwjawK3h_KH3AhUXv4sKHb61CawQ8tMDegQIARBN&biw=1350&bih=608&dpr=1#:~:text=Democratic%20Civilian%20Control,srce.hr%20%E2%80%BA%20file

8. Демократический контроль над вооруженными силами в теории и на практике. Саймон Лан. *Контроль и управление: Актуальность парламентского контроля над сектором безопасности и его реформированием*. Сборник статей. Брюссель – Женева – Киев. 2011. 177 с. [in Russian].

9. Creation of democratic armed forces. Harold Trinkunas. URL: https://www-journalofdemocracy-org.translate.goog/articles/books-in-review-building-democratic-militaries/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=sc

10. Democratic control of armed forces? DCAF Backgrounder. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/55845/17_bg_dem_control_armed_forces.pdf

11. Civilian_control_of_the_military. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Civiliancontrol_of_the_military

Стаття надійшла до редакції: 5.05.2021