

Особенности функционирования военно-гражданских отношений в развитых демократиях

Для демократических государств принято выделять две базовые модели построения военно-гражданских отношений. Причем обе из них предполагают в качестве главного принципа – формирование отношений сотрудничества. Однако если в одной из моделей сотрудничество базируется на строгом разделении сфер ответственности субъектов военно-гражданских отношений («концепция разделения»), то во второй – подобное разделение отсутствует.

Первая модель военно-гражданских отношений присуща в основном странам, для которых свойственно традиционно-историческое преобладание государственных начал общественной жизни. Военно-гражданские отношения согласия – следствие высокого уровня интеграции между военными и гражданскими институтами, «оплодотворенной» ценностно-культурными взаимосвязями государства и гражданского общества. Их возникновение связано с длительным периодом становления и развития государств и их военной организации под длительным воздействием постоянного фактора внешней военной угрозы. Именно постоянно существующая угроза нападения в значительной степени определяет характер связи вооруженных сил и политических институтов, вооруженных сил и самого общества. Согласие между ними выступает не просто способом их взаимосвязи, а формой существования и развития общества и государства. Существенно влияет на возникновение и развитие военно-гражданских отношений согласия также территориальное формирование и размещение воинских контингентов, наличие преимущественно всеобщей воинской обязанности как принципа комплектования вооруженных сил, этническая и конфессиональная идентификация военнослужащих и т.п.

Наиболее характерным показателем согласия военных и гражданских выступает организационно-оформленная общественная самодеятельность военнослужащих. Наличие в вооруженных силах общественных объединений в ценностном отношении ничем не отличается от аналогичных структур гражданского общества. Деятельность общественных объединений, функционирующих в вооруженных силах, имеет свою специфику, но глубина согласия между военными и гражданскими имеет место.

Вторая модель военно-гражданских отношений присуща западным демократиям – государствам с развитыми и автономно функционирующими институтами гражданского общества. Центральной идеей военно-гражданских отношений разделения является законодательно установленное состояние отдельного функционирования военных и гражданских институтов, утверждение отношений между ними на основе жестких «правил игры», соблюдение которых становится привычным в обществе. Для них характерно: существование активного и развитого гражданского общества с хорошо отлаженным и воспринимаемым гражданским контролем над военной сферой; жесткое ограничение общественно-политической активности военнослужащих; правовое закрепление невмешательства военных во внутреннюю жизнь общества, в

особенности политическую; комплектование вооруженных сил на преимущественно добровольной основе.

По мнению многих военных политологов, такая система военно-гражданских отношений обеспечивает стабильность общества своим неучастием военнотружущих в политической борьбе, отсутствием у них партийных симпатий и антипатий, ориентацию на поддержку законодательной и исполнительной власти. Основную смысловую нагрузку в содержании военно-гражданских отношений разделения несет идея гражданского контроля над военной организацией, всей военной сферой общественной жизни.

Мировая политическая теория и практика накопила значительный опыт организации контроля над армией и его осмысления в различных конкретно-исторических контекстах. В широком смысле гражданский контроль над вооруженными силами мыслится как сложный и непрерывный социальный процесс определения места и роли вооруженных сил в демократическом обществе. В этом контексте принципиальным является понимание демократии, предложенное исследователями Г. Алмондом и Б. Пауэллом – как системы, в которой контроль управляемых над управляющими более сильный, чем контроль управляющих над управляемыми [1].

В узком смысле гражданский контроль над вооруженными силами как социально-политический процесс предполагает рассмотрение характера и форм взаимодействия государства и общества по поводу места и роли силовых ведомств [2].

Или – управление вооруженными силами со стороны политического руководства страны, которое, в свою очередь, избрано путем свободного волеизъявления граждан. В отсутствии действенного политического руководства и при определенных обстоятельствах армия может приобрести очень высокую степень самостоятельности и весомо влиять на политику государства [3].

История развития гражданского контроля над армией выработала ряд основополагающих принципов его организации. Среди них большое значение для понимания природы контроля над армией имеет тезис о том, что контроль над вооруженными силами есть прерогатива создавшего их общества.

Так, согласно М. Веберу, одним из основных атрибутов государства является государственная монополия на легитимное обладание силой и использование этой силы. В конечном итоге, государство и только государство имеет право создавать и использовать армию [5].

Понимание сути гражданского контроля усложняет тот факт, что в англоязычной среде предпочитают использовать вместо термина «civilian control» – «civil control», где «civil» также имеет значение «гражданский» с юридическим контекстом принадлежности к государству. В профильных словарях термин «гражданский» позиционируется как относящийся к правовым отношениям граждан между собой и с государственными органами и организациями. Атрибутивный характер данного слова, являющегося достаточно частотным и встраиваемым в широкий спектр словоупотребления (гражданский кодекс, гражданское право, гражданский спор, гражданский долг, гражданский брак, гражданская война и т.п.), подчеркивает, прежде всего, что данный признак свойственен лишь сознательному члену общества – гражданину. Антонимичный ряд гражданский/военный позволяет противопоставить общество и армию. С

целью устранения данного противопоставления некоторые отечественные исследователи гражданско-военных отношений предлагают использовать термин «демократический контроль», так как, по их мнению, он имеет большую точность по сравнению с термином «гражданский контроль». Под «демократическим контролем над армией» понимается идея демократического подхода к руководству Вооруженными Силами со стороны высшей государственной власти – участие руководства государства в руководстве армией и воздействие на нее демократическим путем через создаваемые специально для этого политические институты.

Наиболее выдающимся исследователем современной теории и практики гражданского контроля над вооруженными силами является С. Хантингтон. На Западе военно-политологическая работа С. Хантингтона «Солдат и Государство. Теория и политика военно-гражданских отношений» (1957) считается едва ли не «библией» исследований «сектора безопасности». Вот что вспоминал по этому поводу сам С. Хантингтон: «Моя первая книга, вышедшая в 1957 году, называлась «Солдат и государство» и была посвящена взаимоотношениям военных и структур гражданского общества - в основном применительно к Соединенным Штатам, но также и в более широком смысле. Она вызвала столь противоречивые оценки и была подвергнута критике не только профессором с моего факультета, но и многими другими авторитетными специалистами. Однако прошло почти 50 лет, и на нее ссылаются чуть ли не как на классическую работу о взаимоотношении военных и гражданских институтов. И многие, кто исследует сегодня эту тему, начинают с упоминания той моей книги» [6].

Учитывая то обстоятельство, что предложенная С. Хантингтоном концепция, уже давно ставшая классической, появилась более полувека тому назад, актуализируется потребность ее переосмысления с учетом непростых реалий начала XXI века.

Модель С. Хантингтона отталкивалась от идеи профессионализма офицерского состава, определявшейся в терминах опыта, ответственности и корпоративности. Здесь необходимо отметить, что западное понимание категории «профессионализма» существенно отличается от отечественного. В восточнославянских языках (белорусском, русском или украинском) «профессия» – это не более чем основной вид трудовой деятельности, которая требует соответствующей подготовки и является основным источником существования. В германских языках основное значение иное – оно толкуется как «публичное торжественное заявление» или даже «обет». Соответственно, широко употребляемый в отечественном военно-политическом дискурсе термин «профессиональная армия» для западного экспертного сообщества остается маловразумительным. Базируясь на западном понимании «профессионализма» гарвардский профессор С. Хантингтон предложил систему, дающую возможность установить баланс между компетенцией военных и всеобъемлющим политическим верховенством гражданских; эту систему ученый определил понятием «объективный контроль». С. Хантингтон рекомендовал гражданскому руководству предоставить профессиональным военным значительную автономию в тактической и оперативной сфере в обмен на их полное и безусловное подчинения гражданскому контролю в вопросах политики и «большой стратегии». Хоть эта система и не всегда подтверждалась практикой, она на

протяжении полстолетия формировала представление американского «стратегического сообщества» о том, как гражданской власти нужно осуществлять надзор за «военщиной». Если ее не нарушали, она приводила и к сбалансированным в целом отношениям между гражданскими и военными, и к разумным политическим решениям [6].

Объективный контроль можно считать надежным средством против политизации вооруженных сил. Профессиональные военные продвигаются иерархической лестницей благодаря усовершенствованию своего профессионального мастерства. В связи с этим они хотят добиться максимальной изолированности профессиональной деятельности от внешних влияний, и прежде всего от политики.

По словам С. Хантингтона, «вмешательство военных в политику является антитезисом объективному контролю: гражданский контроль уменьшается по мере того, как увеличивается участие армии в институциональной, классовой и конституционной политике. Субъективный контроль, наоборот, предполагает такое вмешательство. Суть объективного гражданского контроля предполагает признание автономности военного профессионализма; суть субъективного гражданского контроля состоит в отрицании независимости военной сферы ... субъективный гражданский контроль достигает своих целей путем навязывания военным гражданских ценностей, превращая армию в зеркало государства. Объективный гражданский контроль добивается своих целей путем милитаризации армии, превращая ее в инструмент государства». При объективном гражданском контроле, по убеждению его приверженцев, достигается принципиальное снижение влияния армии в обществе. Армия становится политически «стерильной» и нейтральной ко всем участникам политической борьбы. Тем самым лозунг гражданского контроля перестает быть прикрытием групповых политических интересов, возвышаясь до уровня аналитической концепции, могущей обеспечивать интересы всех социальных прослоек общества. Контроль осуществляется в той мере, в какой уменьшается власть военных групп [6, с. 80].

Кроме того, при субъективном контроле разные гражданские агенты, например парламент и глава государства, стараются максимизировать свое влияние на вооруженные силы. Вместе с тем объективный контроль предусматривает признание существования в вооруженных силах особых, оставленных профессиональным военным автономных, свободных от политики сфер.

Таким образом политическая деятельность гражданских групп в вооруженных силах минимизируется. В своей сфере военные самые осуществляют контроль. При условии объективного контроля над вооруженными силами С. Хантингтон сводит гражданский элемент контроля к той границе, что не дает возможности военным самостоятельно определять, например, порядок их использования в рамках конституционного предназначения [6, с. 83].

Для сравнения, Эрик Нордлингер предлагал «либеральную» и «проникающую» модели гражданского контроля, хотя они по смыслу полностью совпадали с хантингтоновскими определениями объективного и субъективного контроля.

Либеральная (объективная) модель отношений между армией и гражданской властью четче всего просматривается в западных полиархиях. Главной чертой этой модели является строжайшее разграничение ролей и функций между политической и военной сферами: попросту говоря, армию здесь держат вне политики. Во-первых, действуют формальные механизмы подчинения армии гражданскому руководству, которое, в свою очередь, подотчетно законодательному собранию или обществу в целом. Во-вторых, к ведению гражданской власти относится сам процесс принятия решений по вопросам обороны: роль военных здесь сведена к тому, что они представляют свои точки зрения, а затем исполняют полученные распоряжения. Хотя на самом деле армия пользуется громадным влиянием, она все же является лишь одной из многих групп интересов, которой надлежит понимать, что недопустимо ставить под сомнение решения политического руководства страны. В-третьих, действует принцип политической нейтральности армии, в соответствии с которым она сохраняет верность государству независимо от того, какая партия находится у власти.

Профессор С. Хантингтон констатировал, что обе эти формы гражданского контроля имеют одну и ту же цель – максимальное усиление гражданской власти относительно власти военных структур и минимизацию влияния военных на политику. Однако методы достижения этих целей у субъективного и объективного гражданского контроля радикально различаются. По словам С. Хантингтона, «вмешательство военных в политику является антитезисом объективного контроля: гражданский контроль уменьшается по мере того, как увеличивается участие армии в институциональной, классовой и конституционной политике. субъективный контроль, наоборот, предполагает такое вмешательство. Суть объективного гражданского контроля предполагает признание автономности военного профессионализма; суть субъективного гражданского контроля состоит в возражении независимости военной сферы. ... субъективный гражданский контроль достигает своих целей путем навязывания военным гражданских ценностей, превращая армию в зеркало государства. Объективный гражданский контроль добивается своих целей путем милитаризации армии, превращая ее в инструмент государства» [6].

В целом, С. Хантингтон выделил следующие элементы объективного гражданского контроля: – высокий уровень военного профессионализма и признание военными ограничения своей профессиональной компетенции; – эффективная система подчинения армии гражданским лидерам, принимающим решения в международной и военной политике; – признание и принятие лидерства и автономии армии в особой профессиональной области; – как следствие, минимизация вмешательства армии в политику и ограничение вмешательства политиков в дела армии [6].

Таким образом, субъективный гражданский контроль заключается в подчиненности армии интересам различных политических сил. Объективный гражданский контроль предполагает нейтральность и аполитичность армии, подчиненность её государству и одновременно признание гражданскими властями автономности армии, её права на экспертное знание в области обеспечения национальной безопасности.

Признанным классиком исследования гражданского контроля над силовыми структурами является и С. Файнер, который в работе «Человек верхом на лошади» в противовес концепции С. Хантингтона писал о трех причинах, по которым профессионализм военных может привести их к столкновению с гражданской властью:

- военные могут полагать, что находятся на службе у государства, а не на службе у правительства, которое в данный момент пребывает у власти. А это может привести их к «противопоставлению общества и временно занимающей свое место администрации»;

- армия может полагать, что только военные специалисты обладают достаточной квалификацией для принятия решений в области обороны;

- военные могут отказаться от участия в решении «грязных» внутригосударственных проблем, с которыми сталкивается гражданское руководство страны, считая себя гарантом внешней безопасности государства, а не тяжеловооруженным «полицейским подразделением» [4, с. 22].

По мнению другого известного исследователя гражданско-военных отношений П. Фивера, в основе всех проблем в отношениях военных с гражданским обществом лежат два фундаментальных и противоречащих друг другу посыла:

- почти все общества нуждаются в вооруженных силах для защиты от внешней угрозы и сдерживания агрессии, хотя и вооруженные силы могут представлять угрозу для общества, которое призваны защищать;

- поскольку армия должна защищать государство от врагов, она должна вести собственные дела таким образом, чтобы не разрушать общество, которое призвана защищать [4].

В упрощенном виде суть взаимоотношений власти и армии, по мнению П. Фивера, может быть сведена к следующему: гражданское общество придумало армию, чтобы та защищала его от врагов, однако гражданские лица не могут быть вполне уверенными в том, что военные будут вести себя так, как предполагает общество. Функцию удержания военных в определенных рамках и должен взять на себя демократический контроль над армией. Однако очевидно, что основные принципы функционирования военных структур противоречат принципам демократического общества. Понятно, что каждое решение демократического правительства, будь то в военное или мирное время, выносится или утверждается гражданскими официальными лицами, избранными народом или назначаемыми на свой пост выборными представителями. В таком обществе контроль носит абсолютный и всеобщий характер: ни одно решение не может быть принято военными, если право принятия этого решения явным или косвенным образом не было делегировано военным гражданской властью. В целом, П. Фивер, описывая взаимоотношения гражданской и военной составляющих социума, определил их простой, но четкой формулой: гражданская власть в любом случае имеет преимущество перед властью военной. В контексте военно-гражданских взаимоотношений это означает, что «...военные, возможно, способны определить угрозу и меры, которые необходимо принять для сдерживания этой угрозы в пределах допустимого риска. Но вот каковы именно пределы этого риска для общества, могут решать только гражданские власти. Военные измеряют риск, а гражданские оценивают его. Независимо от того, насколько более

профессиональной является точка зрения военных на ту или иную ситуацию, мнение гражданских представителей должно всегда иметь больший вес» [4].

Список использованных источников.

1. Алмонд, Г., Пауэлл, Д., Стром, К., Далтон, Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор [Текст] / Г. Алмонд, Д. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон. – М., 1994.
2. Бельков, О.А. Гражданский контроль за военно-силовыми структурами государства [Текст] / О.А. Бельков. – М., 1996.
3. Бельков, О.А. Гражданский контроль: каким он должен быть [Текст] / О.А. Бельков // Армия и общество. – 1999. – № 2. – С. 45-48.
4. Бабанов, А.А. Армия и политическая власть в правовом государстве [Текст] / А.А. Бабанов. – М., 1995.
5. Бизюк, И.М., Хомченко, Н.И. Гражданский контроль над военной организацией государства [Текст] / И.М. Бизюк, Н.И. Хомченко // Независимое военное обозрение. – 1997. – № 4.
6. Хантингтон, С. Солдат и государство [Текст] / С.Ф. Хантингтон / Пер с англ. – М., 1997.