

არასამთავრობო ორგანიზაცია
“საქართველო ნაგო-ში”

დემოკრატიული კონტროლი შეიარაღებულ კალებზე

თბილისი
2005

ორგანიზაცია “საქართველო ნატო-ში” მადლობას
უხდის ამერიკის შეერთებული შტატების
დემოკრატიის მხარდაჭერის ეროვნული ფონდს (NED)
პროექტის – “სამოქალაქო კონტროლი შეიარაღებულ ძალებზე”
დაფინანსებისთვის

რედაქტორი:

აკაკი კალმახელიძე

ავტორები:

სამოქალაქო კონტროლის მექანიზმები

და საერთაშორისო გამონდობა - **გიორგი ნაცვლიშვილი**

პარლამენტის როლი თავდაცვის სფეროში

სამოქალაქო კონტროლის განხორციელებაში - **ირაკლი ქვინტი**

თავდაცვის ბიუჯეტი და სამოქალაქო კონტროლი -

ნატა ჯავახიშვილი, ზია არეშიძე

არასამთავრობო ორგანიზაცია “საქართველო ნატო-ში”

მანაბლის ქ. 8, თბილისი 0105, საქართველო.

ტელ: +995 32 92 25 03

ფაქსი: +995 32 92 39 63

ელ-ფოსტა: georgiafor nato@hotmail.com

ინტერნეტ გვერდი: www.nato.ge

წინასიტყვაობა

აღნიშნული ბროშურა გამოიცა ამერიკის შეერთებული შტატების დემოკრატიის მხარდაჭერის ეროვნული ფონდის (National Endowment for Democracy) დაფინანსების საშუალებით. ბროშურის ავტორია არასამთავრობო ორგანიზაცია საქართველო ნაგო-ში. გამოცემაში მოცემულია 3 კვლევითი სტატია, რომელიც მიმოიხილავს თავდაცვის სფეროს ორგანიზებას დემოკრატიული სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების კუთხით. სტატიების შემუშავებისას აქცენტი გაკეთდა იმ ქვეყნებზე რომლებსაც დემოკრატიული სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების დიდი ხნის გამოცდილება გააჩნიათ და ასევე იმ სახელმწიფოებზე რომლებიც დემოკრატიზაციის გზას სულ რამოდენიმე წლის წინ დაადგნენ. ნაშრომები აგრეთვე მიმოიხილავენ პარლამენტის როლს თავდაცვის სფეროსთან მიმართებაში, რომელიც აუცილებელია შეიარაღებულ ძალებზე ეფექტური დემოკრატიული კონტროლის განსახორციელებლად და თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმარებასა და მისი შემდგომი განხორციელების ძირითად ასპექტებს.

სამოქალაქო კონტროლის მექანიზმები

და

საერთაშორისო გამოცდილება

საქართველო, ისევე როგორც პოსტსაბჭოთა ქვეყნების უმრავლესობა გარდამავალ პერიოდში იმყოფება. აღნიშნული ქვეყნების დემოკრატიულ სახელმწიფოებად ჩამოყალიბება სხვა მრავალ ცვლილებასთან ერთად მოითხოვს შეიარაღებულ ძალებზე მკაცრი სამოქალაქო კონტროლის დაწესებას, რაც ზოგადად პოლიტიკის შემუშავების პროცესში სამხედრო პირთა მონაწილეობის შემცირებაში გამოიხატება.

შეიარაღებულ ძალებზე სამოქალაქო კონტროლი ზოგადი გაგებით გულისხმობს შეიარაღებული ძალებისა და სამართალდამცავი ინსტიტუტების დემოკრატიული სისტემის ორგანულ ნაწილებად ჩამოყალიბებას. სამოქალაქო კონტროლი სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების ისეთ სისტემას წარმოადგენს, რომელიც გამორიცხავს სამხედრო მანქანის საზოგადოებაზე ღომინირებას და მოსახლეობაზე სამხედრო ღირებულებებისა და ინტერესების თავზემოხვევას.

სამოქალაქო კონტროლის ერთ-ერთი მექანიზმია საპარლამენტო კონტროლი, რომლის ნაყოფიერება დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად ეფექტურად მონაწილეობს პარლამენტი პოლიტიკურ პროცესებში.

სხვადასხვა ქვეყნის მაგალითზე, სადაც სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების სისტემას დიდი ხნის ისტორია აქვს და სტაბილურად ფუნქციონირებს, შეიძლება გამოიყოს შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ექვსი დამახასიათებელი კომპონენტი.

პირველი: შეიარაღებულ ძალებს, სპეცდანიშნულების სამსახურს და სხვა სამართალდამცავ სტრუქტურებს არ გააჩნიათ დამოუკიდებელი პოლიტიკური ფუნქცია. ისინი ექვემდებარებიან დემოკრატიულად არჩეულ ხელისუფლებას. არიან პოლი-

ტიკურად ნეიგრალურნი და არ მონაწილეობენ პოლიტიკურ პროცესებში.

მეორე: გოტალიგარული და ავტორიტარული რეჟიმებისგან განსხვავებით, სადაც არმია მაქსიმალურადაა იდეოლოგიზირებული და უსიგყვოდ ემორჩილება მმართველ ვერტიკალს, დემოკრატიულ საზოგადოებაში შეიარაღებული ძალებისა და ქვეყნის ხელისუფლების ურთიერთობა შესაბამისი კანონებით რეგულირდება. შეიარაღებული ძალების და სამართალდამცავი სტრუქტურების ამოცანები, ფუნქციები და უფლებამოსილებები, ასევე შიდა ურთიერთობანი განსაზღვრულია კანონმდებლობით.

მესამე: პრინციპული გადაწყვეტილებები, რომლებიც შეეხება შეიარაღებული ძალების გამოყენებას, სტრატეგიულ საკითხებს, სამხედრო აღმშენებლობას, თავდაცვის სფეროს აღმშენებლობას, სამხედრო სფეროში მაღალ თანამდებობებზე დანიშვნებს, მზადდება სამხედრო ხელმძღვანელობის მონაწილეობით, თუმცა მიიღება საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების სამოქალაქო ორგანოების მიერ. შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიმღებ სამოქალაქო ინსტიტუტებს გააჩნიათ პრაქტიკული შესაძლებლობა შეამოწმონ სამხედროთა მიერ გადაწყვეტილებების შესრულება და საჭიროების შემთხვევაში სათანადო კორექტივები შეიგანონ.

მეოთხე: სამოქალაქო ხელისუფლება და სამოქალაქო ინსტიტუტები სამხედრო სფეროში არასამხედრო ხასიათის კონფლიქტების გადაწყვეტისას არბიტრების როლში გამოდიან.

მეხუთე: მაქსიმალური გამჭვირვალობა, საზოგადოების ინფორმირება სამხედრო სფეროს, სამხედრო წარმოების მდგომარეობის შესახებ. დაუშვებელია სამხედრო სფეროში არსებული ნეგატიური მოვლენების გასაიდუმლოება და საზოგადოებისგან დამალვა. სამოქალაქო კონგრესის პირობებში, როგორც წესი საიდუმლოებას უნდა წარმოადგენდეს მხოლოდ ის ინფორმაცია, რომლის გაკონფიდენციალაც მდგომარეობაში ნეგატიური შედეგის მომგანი იქნება, ან ინფორმაცია რომელიც ეკონომიკურ და სამეცნიერო-ტექნოლოგიურ საიდუმლოს შეიცავს (მაგ. სამობილიზაციო და ოპერატიული გეგმები, სამეცნიერო და ტექნოლოგიური მონაცემები, საინფორმაციო სისტემების მართვა და მდგომარეობა და სხვა).

მეექვსე: შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონგრესი გულისხმობს არამარტო კონგრესს არმიაზე და სამართალდამცავ სტრუქტურებზე სახელმწიფოს მხრიდან, არამედ საზოგადოებრივ კონგრესსაც. ამ შემთხვევაში კონგრესლში იგულისხმება სამოქალაქო საზოგადოებასთან სხვადასხვა სახის ურთიერთობები, სამხედრო ხელმძღვანელობის და ოფიცერთა კორპუსის მიერ საზოგადოებრივი ღირებულებების აღიარება და საკუთარი თავის საზოგადოების ნაწილად გათავისება.

შეიარაღებული ძალების პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი ძირითადად სამი გზით მიიღწევა:

პირველი: სათანადო კანონმდებლობით განსაზღვრულია ჯარში პოლიტიკური მოღვაწეობის შემლუღები ან აკრძალვები. სამხედრო მოსამსახურეთათვის ასევე აკრძალულია პოლიტიკური მოღვაწეობა სამხედრო დაწესებულებების გარეთ.

მეორე: შეიარაღებული ძალების გამოყენება ქვეყნის შიგნით მართლწესრიგის დასაცავად და სხვადასხვა კრიზისული სიტუაციების გადასაწყვეტად მკაცრად უნდა რეგულირდებოდეს კანონმდებლობით.

მესამე: აუცილებელია კანონის უზენაესობის აღიარება და დაცვა ყველა სიტუაციაში, მათ შორის სამხედრო ძალის გამოყენებისას, როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე მის საზღვრებს გარეთ.

იმისათვის რომ შემცირდეს სამხედროთა ჩარევა პოლიტიკაში დემოკრატიული ქვეყნების კონსტიტუციები და კანონმდებლობები კრძალავენ გასამხედროებული ორგანიზაციების მონაწილეობას პოლიტიკურ პროცესებში. შეიარაღებული ძალების პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფა აუცილებელია იმისათვის, რომ არ მოხდეს სამხედროთა მონაწილეობა პარტიულ პოლიტიკაში და სხვა იმგვარი ქმედებები, რომლებიც ახასიათებთ არადემოკრატიულ წყობილებებს. მიუხედავად ამისა, დასაშვებია სამხედროთა მონაწილეობა სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავების პროცესში, ზოგადად დებატებსა თუ დისკუსიებში.

მიუხედავად იმისა რომ სამხედრო ინსტიტუტებს უმეტეს დემოკრატიულ ქვეყნებში ეკრძალებათ პოლიტიკურ საქმიანობაში მონაწილეობა, სამხედრო ოფიცრებს ცალსახად არ ეკრძალებათ მთავრობაში პასუხისმგებელი თანამდებობების დაკავება. მიუხედავად სამართლებრივი აკრძალვების სიმცირისა, ახალი დემოკრატიული ქვეყნების სამოქალაქო ხელისუფალთ მიაჩნიათ რომ შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის დამყარებისათვის აუცილებელია სამხედრო პირთა გამოყვანა საკაბინეტო თანამდებობებიდან.

თითქმის ყველა დემოკრატიული ქვეყანა კრძალავს პარტიებისა და მოძრაობების საქმიანობებს სამხედრო ნაწილებში. ასეთი ქმედება შეიძლება გაგებულ იქნას როგორც პარტიული და პოლიტიკური შეხედულებების ოფიციალური მხარდაჭერა. ბევრ მოწინავე დემოკრატიულ ქვეყანაში ჯარისკაცებს ეძლევათ უფლება იყვნენ პარტიის წევრები და საჯაროდ გამოხატონ თავიანთი აზრი, თუ ისინი არ მოქმედებენ შეიარაღებული ძალების სახელით. მაგრამ აუცილებლად გასათვალისწინებელია ის ფაქტი

რომ არ შეიძლება სამხედრომ საჯაროდ გამოავლინოს თავისი უპატივცემულობა ქვეყნის ხელმძღვანელის მიმართ, როგორც ამას ითვალისწინებს ა.შ.შ-ს შესაბამისი კანონმდებლობა.

მოწინავე დემოკრატიული ქვეყნებში სამხედროებს გააჩნიათ ხმის მიცემის უფლება. ზოგიერთ განვითარებად ქვეყნებში კი სამხედროებს ეკრძალებათ არჩევნებში მონაწილეობა, ვინაიდან არსებობს საფრთხე, რომ ჯარისკაცების ხმის მიცემაზე შეიძლება იმოქმედონ მეთაურებმა.

დემოკრატიულ ქვეყნებში მხოლოდ არჩეულმა ხელისუფლებამ უნდა განსაზღვროს, თუ როგორ უნდა შემცირდეს სამხედროთა როლი გარეშე საშიშროებისგან დასაცავად, ან გაფართოვდეს საშინაო უსაფრთხოების უზრუნველყოფისთვის და სამოქალაქო პროგრამების შესრულებისთვის (მაგ. ჯანდაცვა და განათლება, ინფრასტრუქტურის განვითარება). ამასთან ერთად, სამხედროს როლის განსაზღვრისას დემოკრატიულმა ხელისუფლებამ უნდა ჩამოაყალიბოს მკაფიო საკანონმდებლო ჩარჩო, რომელიც დაარეგულირებს სამხედროთა მონაწილეობას, სამოქალაქო ზედამხედველობას და კონკრეტულ მიზნებს, რომლებიც გამომდინარეობს ამ როლებიდან.

ავტორიტარული მმართველობისას სამხედროებს ხშირად გაფართოვებული როლი ენიჭებოდათ საშინაო უსაფრთხოებასა და სამოქალაქო ქმედებებში. ისინი თავიანთი მიზნების განხორციელებაში სამოქალაქო ხელისუფლებისგან ფართო ავტონომიით სარგებლობდნენ. უმეტესი ავტორიტარული რეჟიმები ცივი ომის პერიოდში არ ანსხვავებდნენ საშინაო და საგარეო უშიშროების საფრთხეებს. სანაცვლოდ ისინი აერთიანებდნენ ამ ორ ცნებას და განსაზღვრავდნენ მოქალაქეთა ჯგუფებს როგორც მტრებს, რომელთა წინააღმდეგაც უნდა დაეწყოთ ბრძოლა. ასევე ამართლებდნენ სამხედროთა გამოყენებას პოლიციურ საქმეებში, კონგრდაზვერვაში და სამოქალაქო აქციებში. მრავალ სამხრეთ ევროპის, ლათინური ამერიკის, სამხრეთ აზიის ქვეყნებში პოლიცია ხშირად თავდაცვის სამინისტროს კონტროლქვეშ იყო. პოლიციის ოფიცრები სამხედროთა ქვემდგომნი იყვნენ და პოლიციური დანაყოფები სამხედრო ოფიცერთა განკარგულების ქვეშ ექცეოდნენ. ყველგან სამხედრო დაზვერვის აგენტები ჩაბმულნი იყვნენ მოქალაქეებზე ინფორმაციის შეგროვებაში. სამხედროთა მიერ სამოქალაქო პროგრამები ჯანდაცვის, განათლების და ინფრასტრუქტურის სფეროში ხორციელდებოდა ისეთ ღირებულ რეგიონებში რომლებიც მიჩნეული იყო, როგორც შესაფერისი რაიონები საპროტესტო მოძრაობის დასაწყებად. ამ რაიონებში სამხედროები მოსახლეობის დაზვერვით და ვითარების მონიტორინგით იყვნენ დაკავებული. უმრავლეს ქვეყნებში სამხედროთა ასეთი გაფართოებული ფუნქციები იწვევდა ადამიანის

უფლებათა დარღვევებს და სამხედროთა პოლიტიკაში ფართოდ ჩაბმას.

ამ გარემოებების გათვალისწინებით რიგმა დემოკრატიულმა ქვეყნებმა სამხედროთა ძირითად მოვალეობად განსაზღვრა გარეშე საფრთხისგან თავდაცვა. მაგალითისთვის, ესპანეთის კონსტიტუციიდან ამოღებული იყო სამხედროების როლის ისტორიული გაგება როგორც ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესების უზრუნველყოფა. 1988 წლის ბრაზილიის კონსტიტუციის თანახმად სამხედროების მოვალეობა იყო კანონისა და წესრიგის დაცვა ხელისუფლების სამი შტოდან ერთ-ერთის მოთხოვნით. 1991 წლის კანონმდებლობის მიხედვით კი ეს როლი მნიშვნელოვნად შემცირდა. სამხედროებს მხოლოდ მაშინ ენიჭებოდათ წესრიგის დამყარების უფლება, თუკი პოლიციური ძალების მცდელობა წარუმატებელი იქნებოდა. მოკლედ, მრავალი დემოკრატიული ქვეყანა მივიდა ერთიანი მიზნით დასკვნამდე; სამხედროებს არ შეიძლება კონსტიტუციურად მიენიჭოთ პირველხარისხის როლი სამოქალაქო ან საშინაო უსაფრთხოების საკითხებში. პირველ რიგში, პოლიციურმა ძალებმა და სამოქალაქო მინისტრებმა უნდა აიღონ პასუხისმგებლობა წესრიგის დაცვაზე და მოსახლეობის სხვადასხვა მომსახურებაზე.

ნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებში, სუსტი სამოქალაქო ინსტიტუტების არსებობა, რომლებიც სათანადოდ ვერ ებრძვიან კრიმინალისა და სიღარიბის ბრძას, იწვევს სამხედროთა ნეგატიურ ჩარევას საშინაო საქმეებში. მრავალი ქვეყნები რომლებიც განიცდიან კომპეტენტური კადრების არარსებობას, კორუფციას, დისციპლინის ნაკლებობას, ღარიბ მაგერიალურ-ტექნიკურ ბაზას და ცუდად გაწვრთნილ პოლიციურ ძალებს, უუნარონი არიან წინ აღუდგნენ გაფიცვებსა და საპროტესტო აქციებს, ებრძოლონ ნარკობიზნესს, შეამცირონ კრიმინალის ღონე. ასეთ ქვეყნებში ხშირად კონცენცირებულია დიდი რაოდენობის იარაღი და არსებობს მიდრეკილება ძალადობისკენ. ზოგ ქვეყანაში სამხედრო ძალები ერთადერთი ორგანოა, რომელიც ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე მოქმედებს. პოლიტიკურად ისეთ ქვეყნებში, რომლებშიც სიღარიბის მაღალი ღონეა, დიდი მოთხოვნილება არსებობს სამხედროების ჩარევისა სამოქალაქო და პოლიციური მოქმედებების შესრულებაში. ზოგ შემთხვევაში სამხედროებმა შეიძლება ასევე მიითვისონ ამგვარი ფუნქციები იმისათვის, რომ მოიპოვონ რესურსები და მართონ საზოგადოების ქმედებები.

საშინაო საქმეებში სამხედრო ჩარევის შესაძლებლობის არსებობისას, ზოგიერთი ახალი დემოკრატიული ქვეყანა არ კმაყოფილდება მხოლოდ იმის განსაზღვრით, რომ სამხედროთა ძირითადი მიზანი - გარე თავდაცვაა. ეს შეიძლება გოვებდეს იმის საშუალებას, რომ სამხედროები გამოყენებულ იქნან ყოველგვარი კონტროლის გა-

რეშე. კანონმდებლობაში მკაცრად უნდა იყოს ასახული: 1) სამოქალაქო კონტროლი სამხედროთა ქვეყნის შიგნით საქმიანობაზე 2) სამხედროთა როლის შემცირება სამოქალაქო ორგანიზაციებთან მიმართებაში 3) ადამიანთა უფლებების დარღვევის რისკის მინიმუმამდე შემცირება. მოქალაქეებმა, რომლებიც არ არიან სამხედროები, უნდა იცოდნენ სად და როგორ უნდა იქნას გამოყენებული შეიარაღებული ძალები. განსაზღვრული უნდა იყოს რისი გაკეთება შეიძლება და რისი არა, ასევე განსაზღვრული უნდა იყოს ქმედების დაწყებისა და დამთავრების დრო. სამოქალაქო პირებზე და ოფიცრებზე გადანაწილებული უნდა იყოს ხელმძღვანელობის და მართვის პასუხისმგებლობა. სამხედროებს უნდა გააჩნდეთ მხოლოდ დამხმარე როლი. მათი დახმარება მხოლოდ მაშინ უნდა იყოს გამოყენებული, როდესაც პოლიცია ვერ გაართმევს თავს ამოცანას, მაგრამ მათ არ უნდა მიენიჭოთ დაჭერის, ძალით დაკავების სხვა პოლიციური უფლებები. სამხედროთა დახმარების საკითხი მკაცრად უნდა იყოს განსაზღვრული კანონმდებლობით.

1996 წლის გვაგემალას სამშვიდობო შეთანხმება, რომლითაც დასრულდა შიდა კონფლიქტი, კარგი მაგალითია იმ პრინციპებისა, თუ როგორ უნდა იმართოს სამხედროთა მონაწილეობა შიდა საქმეებში: “როცა ჩვეულებრივი საშუალებები საზოგადოებრივი წესრიგის და აღგილობრივი მშვიდობის შენარჩუნებისთვის ამოიწურება, პრემიენგს გამონაკლისის სახით შეუძლია გამოიყენოს სამხედრო ძალები ამ მიზნისათვის.” სამხედრო ძალების გამოყენება ყოველთვის დროებითი უნდა იყოს, ისინი უნდა იყვნენ სამოქალაქო ხელისუფლების მმართველობის ქვეშ და არ უნდა არღვევდნენ მოქალაქეთა კონსტიტუციურ უფლებებს. სამხედროთა მოქმედება დროში და უფლებამოსილებებში მკაცრად უნდა იყოს შეზღუდული და უნდა დასრულდეს მაშინვე როგორც კი მიზანი მიღწეული იქნება. ქვეყნის პრემიენგმა საქმის კურსში უნდა ჩააყენოს საკანონმდებლო ორგანო და კონგრესს ნებისმიერ დროს უნდა ჰქონდეს უფლება შეაჩეროს სამხედროთა მოქმედება. ყველა შემთხვევაში ოპერაციის დასრულებიდან 15 დღეში პრემიენგმა საკანონმდებლო ორგანოს უნდა წარუდგინოს სამხედროთა მოქმედების დეტალური ანგარიში.

გერმანიის კონსტიტუციის 87ა მუხლი ამის მსგავსად მოითხოვს, რომ სამხედროები გამოყენებულ იყვნენ მხოლოდ სამოქალაქო ხელისუფლების ინიციატივით და მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც პოლიცია უუნაროა დემოკრატიის დასაცავად შეიარაღებული აჯანყებულების წინააღმდეგ. სამხედროებმა აუცილებლად უნდა ითანამშრომლონ სამოქალაქო ხელისუფლებასთან და პარლამენტს უნდა შეეძლოს შეწყვიტოს სამხედროების გამოყენება.

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის პირობებში საყოველთაოდ აღიარებულია ხელისუფლების საკანონმდებლო შტოს წამყვანი როლი თავდაცვის საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.

პარლამენტის როლი თავდაცვით საკითხებში ძირითადად ხუთი გზით განისაზღვრება: 1) თავდაცვით და უსაფრთხოების საკითხებზე კანონშემოქმედებითი მოღვაწეობა, 2) ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგიის ჩამოყალიბება, 3) თავდაცვისა და უსაფრთხოების საკითხებზე გადაწყვეტილებათა გამჭვირვალობა, 4) ბიუჯეტის დამტკიცება და 5) ხარჯვითი ნაწილის კონტროლი.

ქართული რეალობისთვის ძალზედ მნიშვნელოვანია სხვადასხვა ქვეყნებში არსებული სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების გაანალიზება. ამ მხრივ ძალზედ სასარგებლოა ისეთი ქვეყნების მაგალითების განხილვა, რომლებშიც შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის სისტემა შედარებით ახალია.

1990-იანი წლებიდან იწყება ბალტიისპირეთის ქვეყნების შეიარაღებული ძალების ფორმირება.

ლიტვის ეროვნული უსაფრთხოების საკანონმდებლო ბაზა წარმოდგენილია ქვეყნის კონსტიტუციაში და საერთაშორისო ხელშეკრულებებში. ლიტვის ეროვნული უსაფრთხოების სისტემა და პრინციპები განსაზღვრულია კანონით ეროვნული უსაფრთხოების შესახებ. ლიტვაში დემოკრატიული სახელისუფლებო ინსტიტუტების ჩამოყალიბებამ, სამხედრო სფეროში გატარებულმა რეფორმებმა შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული სამოქალაქო კონტროლის წარმატებული მაგალითი შექმნა.

ლიტვის კანონმდებლობით მკაფიოდაა განსაზღვრული ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს უფლებამოსილება.

პრეზიდენტი: სამხედრო ოპერაციების და სხვადასხვა თავდაცვითი აქციების ჩატარებას ქვეყნის პრეზიდენტი და თავდაცვის მინისტრი ხელმძღვანელობს. შემდეგ მოდიან შეიარაღებული ძალების სარდალი, განსაკუთრებულ შემთხვევებში კი ერთგვებიან ჩვეულებრივი ჯარებისა და მოხალისეთა ძალების სარდალი.

პარლამენტი: ლიტვის სეიმი პასუხისმგებელია შეიარაღებული ძალების ფინანსურ ასიგნებებებზე. კანონმდებლობით გათვალისწინებული პროცედურებით სეიმი ახორციელებს შეიარაღებულ ძალებზე და სხვა სამართალდამცავ სტრუქტურებზე საპარლამენტო კონტროლს. მთავრობა, თავდაცვის მინისტრი და შეიარაღებული ჯარების სარდალი შეიარაღებული ძალების მართვაზე ანგარიშვალდებულნი არიან პარლამენტის წინაშე.

სეიმის კანონშემოქმედებით მოღვაწეობაში შედის: კანონების და კანონქვემდებ-

ბარე აქტების მიღება, რომლებიც აუცილებელია ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად; კანონების მიღება, მთავრობის მიერ შემოთავაზებული ეროვნული უსაფრთხოების პროგრამების ლეგიტიმაციის მიზნით; თავდაცვის და ეროვნული უსაფრთხოების სფეროზე საბიუჯეტო ასიგნებების განსაზღვრა და ხარჯვის კონტროლი; რეგულარული საჯარისო ფორმირებების და რეზერვის რაოდენობის კანონმდებლობით განსაზღვრა.

სეიმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქციაა პრეზიდენტის მიერ შემოთავაზებული კანდიდატურების დამტკიცება ეროვნული უსაფრთხოების სფეროს სხვადასხვა ხელმძღვანელ თანამდებობებზე. ამ თანამდებობებზე მხოლოდ სამოქალაქო პირები ინიშნებიან.

მთავრობა: ეროვნული უსაფრთხოების კანონის მიხედვით მთავრობა პასუხისმგებელია ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის, უსაფრთხოების და სამოგადობრივი წესრიგის დაცვაზე. მთავრობა კონტროლს უწევს მინისტრებისა და სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტების მოღვაწეობას. მთავრობა ყოველწლიურ ანგარიშს წარუდგენს სეიმს ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის ფუნქციონირების და თავდაცვის სფეროს ასიგნებათა შესახებ. მთავრობის მოვალეობაა ასევე წარუდგინოს სეიმს დასამტკიცებლად ეროვნული უსაფრთხოების განმტკიცების გრძელვადიანი პროგრამა.

სახელმწიფო უშიშროების დეპარტამენტი: აღნიშნული ორგანო არნგარიშვალდებულია ლიგვის სეიმისა და პრეზიდენტის წინაშე. მისი ამოცანაა ქვეყნის სუვერენიტეტის, კონსტიტუციური წესრიგის და ეროვნული ინტერესების დაცვა. ძირითად ფუნქციას კი დაზვერვა და კონტრლაზვერვა წარმოადგენს. დეპარტამენტის ფუნქციებში ასევე შედის ქვეყნის და მოქალაქეების დაცვა კორუფციისაგან. სახელმწიფო უშიშროების დეპარტამენტის ბიუჯეტი, რესურსები და მეთოდოლოგია სახელმწიფო საიდუმლოებას წარმოადგენს. სეიმი აღნიშნულ დეპარტამენტზე საპარლამენტო კონტროლს ახორციელებს სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის მოთხოვნების შესაბამისად. დეპარტამენტის თავმჯდომარეს სეიმის თანხმობით ნიშნავს პრეზიდენტი.

ლიგვის ეროვნული თავდაცვის სტრუქტურა შედგება სახელმწიფო თავდაცვის საბჭოსგან, თავდაცვის სამინისტროს, შეიარაღებული ძალების მთავარსარდლისა და თავდაცვის შტაბისაგან.

სახელმწიფო თავდაცვის საბჭო განიხილავს და კოორდინირებას უწევს სახელმწიფოს თავდაცვის საკვანძო საკითხებს. საბჭოს შემადგენლობაში შედიან პრემიერ-მინისტრი, თავდაცვის მინისტრი, სეიმის თავმჯდომარე და შეიარაღებული ძალების სარდალი. სახელმწიფო თავდაცვის საბჭოს თავმჯდომარეა ლიგვის პრეზიდენტი.

თავდაცვის სამინისტრო ხელმძღვანელობს თავდაცვის პოლიტიკის გაგარებას. სამინისტრო ასევე პასუხისმგებელია ეროვნული თავდაცვის სისტემისთვის გამოყოფილი სახსრების განაწილებაზე. სამინისტრო დაკომპლექტებულია სამოქალაქო პირებით და საკმარისი რაოდენობის სამხედრო ექსპერტებით.

მშვიდობიან პერიოდში შეიარაღებული ძალების მთავარსარდალი თავდაცვის მინისტრის პირდაპირ დაქვემდებარებაშია. თავდაცვის შტაბი ამზადებს ქვეყნის შეიარაღებული თავდაცვის გეგმებს, კოორდინაციას უწევს შტაბების ხელმძღვანელების და შეიარაღებული ძალების სხვა სამსახურების მოღვაწეობას.

ლიტვის კანონი ეროვნული უსაფრთხოების შესახებ, ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია და სხვა კანონები შეიძლება შეიცვალოს საგარეო პოლიტიკური ვითარების, გეოპოლიტიკური სიტუაციის და შიდა პოლიტიკური ვითარების ცვლილებების შესაბამისად.

რუსეთის ფედერაციაში შეიარაღებულ ძალებზე სამოქალაქო კონტროლის მექანიზმი ჯერ კიდევ საწყის სტადიაზეა, თუმცა გამოკვეთილია ის პრიორიტეტული საკითხები, რომლის გადაწყვეტაც აუცილებელია აღნიშნული მექანიზმის წარმატებით ფუნქციონირებისათვის.

კერძოდ,

პირველი: უნდა აიკრძალოს სამხედრო მოსამსახურეთა ამა თუ იმ ფორმით პოლიტიკური მოღვაწეობა. პოლიტიკურ პარტიებში გაწევრიანება და სხვა.

მეორე: თავდაცვის სამინისტროსა და გენერალური შტაბის ადმინისტრაციული და ფუნქციონალური გაყოფა. თავდაცვის სამინისტროს სამოქალაქო ხელმძღვანელობით დაკომპლექტება და სამინისტროსთვის შეიარაღებული ძალების პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ფუნქციის მინიჭება.

მესამე: სამხედრო ხელმძღვანელობისგან დამოუკიდებელი მექანიზმების ჩამოყალიბება, შეიარაღებული ძალების მდგომარეობის შესახებ უმაღლესი ხელისუფლების ინფორმირების მიზნით.

მეოთხე: მთავრობა და სამხედრო ხელმძღვანელობა პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულია სამხედრო ბიუჯეტის შესრულებაზე.

მეხუთე: საპარლამენტო რწმუნებულის ინსტიტუტის შემოღება, რომლის ფუნქციონირებას შევა სამხედრო მოსამსახურეთა უფლებების დაცვა, დემოკრატიზაციის პროცესების ხელშეწყობა, სამხედრო სტრუქტურებში კანონის დაცვის მონიტორინგი.

ევროპის განვითარებულ ქვეყნებში შეიარაღებულ ძალებზე და სამართალდამცავ სტრუქტურებზე დემოკრატიული სამოქალაქო კონტროლის მექანიზმს ისევე როგორც

ამერიკის შეერთებულ შტატებში დიდი ხნის ისტორია აქვს.

აშშ-ში შეიარაღებული ძალების პოლიტიკურ ხელმძღვანელობაში მთავარი როლი ქვეყნის პრეზიდენტს აკისრია. პრეზიდენტი უმაღლეს მთავარსარდალს წარმოადგენს. მას უფლება აქვს გამოაცხადოს ომი და რეაგირება მოახდინოს მოულოდნელ თავდასხმებზე. პრეზიდენტის უფლებამოსილებაში შედის სენატის დამტკიცებით უმაღლესი რანგის ოფიცერთა კორპუსის და თავდაცვის სამინისტროს ხელმძღვანელობის დანიშვნა, დეკრეტების გამოცემა, რომლებიც შეიცავენ ქვეყნის უსაფრთხოების სტრატეგიულ საკითხებს, განსაზღვრავენ შეიარაღებული ძალების პრაქტიკულ საქმიანობას და სამხედრო აღმშენებლობის მიმართულებებს.

დიდ ბრიტანეთში შეიარაღებული ძალების უმაღლესი ხელმძღვანელია მონარქი, თუმცა პრაქტიკულად ხელმძღვანელობას ახორციელებს მთავრობა და პრემიერ-მინისტრი. მთავრობის მეთაური ნიშნავს თავდაცვის მინისტრს, ახორციელებს შეიარაღებული ძალების ხელმძღვანელობას და კონტროლს, იგი ასევე ხელმძღვანელობს თავდაცვის კომიტეტს, რომელიშიც მის გარდა შედიან თავდაცვის მინისტრი, საგარეო საქმეთა მინისტრი, შინაგან საქმეთა მინისტრი, ფინანსთა მინისტრი, მრეწველობის მინისტრი, ასევე კაბინეტის სხვა წევრები და საკანონმდებლო ორგანოს წარმომადგენლები. თავდაცვის კომიტეტი წარმოადგენს ძირითად ორგანოს, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყნის სამხედრო პოლიტიკას, სამობილიზაციო პოტენციალს და ახორციელებს კონტროლს სხვადასხვა გადაწყვეტილებების შესრულებაზე.

გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში შეიარაღებული ძალების ხელმძღვანელობა განაწილებულია ფედერალურ პრეზიდენტსა და ფედერალურ კანცლერს შორის. პრეზიდენტის უფლებამოსილებაში შედის სამხედრო მოსამსახურეებისთვის მაღალი სამხედრო წოდებების მინიჭება და სამსახურიდან დათხოვნა, ასევე სხვადასხვა სამხედრო-პოლიტიკური საკითხების გადაწყვეტა. შეიარაღებული ძალების და სხვა ძალოვანი უწყებების პოლიტიკურ ხელმძღვანელობაში წამყვანი როლი ფედერალურ კანცლერს აკისრია. იგი ხელმძღვანელობს უშიშროების საბჭოს, რომელშიც შედიან თავდაცვის მინისტრი, შინაგან საქმეთა მინისტრი, საგარეო საქმეთა მინისტრი და კაბინეტის სხვა წევრები.

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული სამოქალაქო კონტროლის განხორციელების ასევე ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტია თავდაცვის სამინისტროსა და გენერალურ შტაბის ფუნქციონალური და ადმინისტრაციული გაყოფა. თავდაცვის სამინისტროს (სამოქალაქო თავდაცვის მინისტრის ხელმძღვანელობით და ძირითადად სამოქალაქო პერსონალით) უფლებამოსილებაში შედის სამხედრო აღმშენებლობის

სტრატეგიული საკითხების გადაწყვეტა, შეიარაღების და სამხედრო ტექნიკის შესყიდვების პროგრამების შემუშავება. სამხედრო ინტერესის მქონე სამეცნიერო კვლევების პროგრამების შემუშავება. სხვადასხვა ადმინისტრაციული და ეკონომიკური საკითხების გადაწყვეტა.

გენერალური შტაბი, თავდაცვის სამინისტროში შემუშავებული სტრატეგიული გეგმების საფუძველზე, ახორციელებს ოპერატიული და სამობილიზაციო გეგმების შემუშავებას, ხელმძღვანელობს სამხედრო სწავლებებს და ხელმძღვანელობს იმ სამხედრო კონგიგენსს, რომელიც საომარ ვითარებაში შეიძლება ჩაერთოს პრაქტიკულ სამხედრო ან სამშვიდობო ოპერაციებში. გენერალური შტაბის ხელმძღვანელი, როგორც წესი, ექვემდებარება სამოქალაქო თავდაცვის მინისტრს.

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული სამოქალაქო კონტროლის განხორციელების პრინციპულად მნიშვნელოვანი კომპონენტია ინფორმაციის გამჭვირვალობა. ძირითადად ინფორმაცია შეიარაღებული ძალების მდგომარეობის, სამხედრო პოლიტიკისა და სამხედრო აღმშენებლობის შესახებ აისახება აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვადასხვა სტრუქტურების მიერ საკანონმდებლო ხელისუფლებისთვის მომზადებულ დოკუმენტებში. გარდა ამისა, პარლამენტს და შესაბამის კომიტეტებს უფლება აქვთ გამოითხოვონ სამხედრო უწყებებიდან როგორც ღია, ასევე საიდუმლო ხასიათის ინფორმაცია, რათა მიღებულ იქნას საფუძვლიანი გადაწყვეტილებები, როგორც საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით, ასევე სხვადასხვა საპარლამენტო გამოძიებების ჩაგარებისას.

განხილული მაგალითები თვალნათლივ აჩვენებენ იმ ტენდენციას, რომ დემოკრატიულ ქვეყნებში შეიარაღებული ძალების ხელმძღვანელობა კოლეგიალურ საფუძველზე ხორციელდება. იქმნება კოლექტიური ორგანოები, რომელშიც შედიან სხვადასხვა სტრუქტურების წარმომადგენლები. სტრატეგიული მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში მონაწილეობას ღებულობენ როგორც სამოქალაქო, ასევე სამხედრო ექსპერტები.

კონსტიტუციის და კანონების შექმნა არ არის საკმარისი იმისათვის რომ გარანტირებული იყოს სამხედროთა მიერ სამოქალაქო თავისუფლების უზრუნველყოფა და დემოკრატიული გზით არჩეული ხელმძღვანელობისადმი ანგარიშვალდებულება, თუმცა ეს პირველი აუცილებელი ნაბიჯია, რომელიც ქვეყნის ხელისუფლებამ უნდა გადადგას.

პარლამენტის როლი თავდაცვის სფეროზე სამოქალაქო კონტროლის განხორციელებაში

თავდაცვის სფეროზე სამოქალაქო კონტროლი გულისხმობს – საპარლამენტო, სახელმწიფო-ადმინისტრაციულ და საზოგადოებრივ კონტროლს.

თავდაცვის სფერო არის – სახელმწიფო აღმასრულებელი ორგანოების ერთობლიობა, რომელიც შექმნილია და მოქმედებს კონსტიტუციისა და კანონის შესაბამისად და რომელთა დანიშნულებაა სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვა გარე აგრესიისაგან. მათ, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებსა და ფარგლებში უფლება აქვთ გამოიყენონ ძალისმიერი და საბრძოლო შეიარაღებული მეთოდები და/ან განახორციელონ სპეციალური ოპერაციები.

თავდაცვის სფეროზე სამოქალაქო კონტროლის განხორციელების ძირითადი პრინციპებია:

1. იურიდიული და კონსტიტუციური მექანიზმების არსებობა, რომელიც ადგენს ურთიერთდამოკიდებულებას სახელმწიფო მეთაურს, მთავრობას, პარლამენტსა და შეიარაღებულ ძალებს შორის, მათ უფლებამოსილებას და ურთიერთდაქვემდებარებას როგორც მშვიდობიან, ასევე საომარი მდგომარეობისას და განსაზღვრავს შესაბამისი ორგანოების ფუნქციებს და თავდაცვის სტრუქტურების სტატუსსა და უფლებამოსილებებს;
2. უმაღლესი სამოქალაქო-პოლიტიკური ხელისუფლების მიერ შეიარაღებულ ძალებზე ხელმძღვანელობის განხორციელება;
3. სამხედროთა სრული ნეიტრალიტეტი (დეპოლიტიზაცია);
4. სამხედროთა დეიდოლოგიზაცია;
5. სამხედრო მოსამსახურეთა და მათი ოჯახის წევრთა სოციალური და სამოქალაქო უფლებების დაცვა, აგრეთვე სამსახურიდან დათხოვნილ პირთა და მათი ოჯახის წევრთა სამოქალაქო ცხოვრებასთან ადაპტაციისათვის ხელშეწყობა;
6. თავდაცვის სფეროს გამჭვირვალობის, მისი მასობრივი ინფორმაციის სამუალებებთან და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან კონსტრუქციული თანამშრომლობის უზრუნველყოფა;
7. ეფექტური საპარლამენტო კონტროლის განხორციელება.

პარლამენტი თავდაცვის სფეროზე კონგროლს ახორციელებს შემდეგნაირად:

1. ქვეყნის კონსტიტუციის შესაბამისად იღებს კანონებს, რომლითაც რეგლამენტირდება და განისაზღვრება თავდაცვის სფეროს მართვის სისტემა, სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილება და ფუნქციები თავდაცვის სტრუქტურების მართვის სფეროში, შეიარაღებული ძალების გამოყენების წესი, მიზნები და ამოცანები. პარლამენტი საკანონმდებლო დონეზე უზრუნველყოფს სამხედრო მოსამსახურეთა სამოქალაქო, სოციალური და პირადი უფლებების დაცვას და აგრეთვე ამ სფეროსთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებს.
საკანონმდებლო აქტების შემუშავების, მიღებისა და მათი განხორციელების კონგროლისას პარლამენტი კრძალავს ისეთი შეიარაღებული ფორმირებების შექმნას, რომლებიც არ შედის თავდაცვის სფეროში, არ ექვემდებარება კონსტიტუციით განსაზღვრულ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს და არ კონგროლირდება მათ მიერ.
პარლამენტმა საკანონმდებლო დონეზე უნდა უზრუნველყოს რომ შეიარაღებულ ძალებს არ ჰქონდეთ შესაძლებლობა განახორციელონ ისეთი ფუნქციები, რაც სცდება კანონმდებლობით მათთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს.
პარლამენტი ქმნის სამართლებრივ ბაზას სამხედრო თანამდებობის პირთა პერსონალური და სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემისათვის, ამ პირთა მიერ ისეთი ბრძანებების გაცემის შემთხვევებისას, რაც ეწინააღმდეგება ქვეყნის კონსტიტუციას, კანონმდებლობასა და სამართლის საერთაშორისო ნორმებს.
პარლამენტი საკანონმდებლო დონეზე უზრუნველყოფს შეიარაღებული ძალების პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტს და მის დეიდეოლოგიზაციას.
საკანონმდებლო დონეზე ადგენს, რომ ისეთი სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საქმეების განხილვა, რაც არ წარმოადგენს თანამდებობრივ სამართალდარღვევას, განეკუთვნება სამოქალაქო სასამართლოების კომპეტენციას (მხოლოდ იმ ქვეყნებში სადაც არსებობენ სამხედრო სასამართლოები).
2. პარლამენტი ამტკიცებს თავდაცვის ბიუჯეტს, აკონგროლებს მის შესრულებას და თავდაცვის სტრუქტურებისთვის არასაბიუჯეტო სახსრების მოზიდვის პროცესს. ამ მიზნით პარლამენტი, მთავრობის (სახელმწიფო მეთაურის) წარდგინებით, იღებს გადაწყვეტილებებს სახელმწიფო საბიუჯეტო სახსრებიდან თავდაცვის სფეროს დაფინანსების სტრუქტურის, წესისა და ოდენობის შესახებ, აგრეთვე წყვეტს არასაბიუჯეტო სახსრებიდან დაფინანსების მართებულობასა და ფორმის საკითხებს.

მთავრობა ვალდებულია მიაწოდოს პარლამენტს ნებისმერი ინფორმაცია, მათ შორის საიდუმლო, რაც აუცილებელია დაფინანსების შესახებ გადაწყვეტილების მისაღებად. ინფორმაცია ბიუჯეტის საერთო სტრუქტურისა და ოდენობის შესახებ ღიაა.

აკრძალულია თავდაცვის ბიუჯეტისათვის გამოყოფილი სახსრების სხვა მიზნით გამოყენება.

საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის კონტროლის მიზნით მთავრობა ყოველწლიურად წარუდგენს პარლამენტს შესაბამის ანგარიშს, აგრეთვე თავდაცვის სფეროში მიმდინარე ფინანსური მდგომარეობის შესახებ ყველა იმ ინფორმაციას, რაც აუცილებელია სახელმწიფო თავდაცვის მდგომარეობის კომპეტენტურად და სრულფასოვნად შეფასებისთვის.

3. პარლამენტი მთავრობის წარდგინებით ამტკიცებს ეროვნულ თავდაცვაში შემავალი ორგანოების შემადგენლობას, სტრუქტურას და საშტაგო რაოდენობას. მთავრობა აგრეთვე ვალდებულია მიაწოდოს პარლამენტს მთელი ინფორმაცია, მათ შორის საიდუმლო, რაც საჭიროა პარლამენტის მიერ თავდაცვის სტრუქტურისა და ოდენობის საფუძვლიანად და დასაბუთებულად დადგენისათვის.
4. უკეთებს რაგიფიკაციასა და დენონსირებას იმ საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, რომლებიც შეიცავენ ვალდებულებებს შეიარაღებისა და შეიარაღებული ძალების შემცირების შესახებ, აგრეთვე მათი გამოყენებისა და გამოყენების შეზღუდვის შესახებ.
5. აწარმოებს პიროვნების, საზოგადოებისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების, აგრეთვე ეროვნული თავდაცვისა და მისი შემადგენელი ორგანოების ფუნქციონირების უმნიშვნელოვანესი საკითხების რეგულარულ განხილვას, საპარლამენტო მოსმენის, საპარლამენტო და სადეპუტატო გამოკითხვების ფორმით.
6. ახორციელებს სამხედრო მოსამსახურეთა, სამოქალაქო, პირადი და სოციალური უფლებებისა და ინტერესების საკანონმდებლო რეგულირებას, აგრეთვე თავდაცვის სფეროს საქმიანობასთან დაკავშირებით მოქალაქეთა, საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა წინადადებების გათვალისწინებას.
7. აწარმოებს სამხედრო-პოლიტიკური მდგომარეობის განხილვას და შეფასებას, საგანგებო და საომარი მდგომარეობის შემოღებას და გაუქმებას, ომის გამოცხადებას და მავის დაღებას.
8. ამტკიცებს შეიარაღებული ძალების საზღვრებს გარეთ გამოყენებას და უცხო ქვეყნის შეიარაღებული ძალების ქვეყნის ტერიტორიაზე დაშვების საკითხებს.

თავდაცვის ბიუჯეტი

და

სამოქალაქო კონტროლი

თავდაცვის ბიუჯეტზე კონტროლი - სამხედროებზე სამოქალაქო კონტროლის განხორციელების უმნიშვნელოვანესი ნაწილია. სამხედროები უნდა ემსახურებოდნენ სახელმწიფო პოლიტიკის მიზნებს, ხოლო თავდაცვის ბიუჯეტი არ უნდა აღემატებოდეს მთავრობის შესაძლებლობებს და თავდაცვის სფერომ სახელმწიფო ბიუჯეტის ჩამოყალიბების პროცესში კონკურენცია უნდა გაუწიოს სხვა სექტორებს.

საბიუჯეტო პროცესი თავისი ხასიათით უწყვეტია და მომავალი წლის ბიუჯეტის დაგეგმვა მიმდინარე წლის ბიუჯეტის მიიღებისთანავე იწყება. ამგვარი უწყვეტობა ხელს უწყობს სამოქალაქო კონტროლის განმტკიცებას და ეფექტური პოლიტიკის შემუშავებას. დემოკრატიულ სახელმწიფოებში ბიუჯეტის შემუშავების პროცესი საზოგადოებრივი დებატებისა და სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობით მიმდინარეობს.

საბიუჯეტო პროცესი 4 სტადიას მოიცავს: ბიუჯეტის ფორმირებას, ბიუჯეტის დამტკიცებას, ბიუჯეტის განხორციელებას – სახსრების ხარჯვას, აუდიტს და შედეგების შეფასებას.

1) ბიუჯეტის ფორმირება

სახელმწიფო ორგანოების ბიუჯეტი აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ყალიბდება და გადის ორ საფეხურს: სახსრების განაწილებას სექტორებს შორის და რესურსების განაწილებას სექტორის შიგნით. უმეტეს სახელმწიფოებში სახსრების განაწილება მთავრობისა (მინისტრთა კაბინეტი) და ფინანსთა სამინისტროს ერთობლივი გადაწყვეტილების საფუძველზე ხორციელდება, რაც არსებული მთავრობის მაკროეკონომიკურ შეზღუდვებსა და პოლიტიკურ პრიორიტეტებს ასახავს.

ხარჯვითი შეზღუდვების დაწესება. სხვადასხვა ქვეყნებში არსებობს მთელი რიგი პროცედურებისა, რომლებიც უზრუნველყოფენ ხარჯების შესაბამისობას არსებულ პოლიტიკურ კურსთან. ხოლო როდესაც სახსრების განაწილების პროცესში ფინანს-

თა სამინისტროსა და სხვა სამინისტროებს შორის წარმოიქმნება უთანხმოება, ამ პრობლემის გადასაჭრელად პრეზიდენტი ან პრემიერი პოლიტიკურ კრიტერიუმებით ხელმძღვანელობენ. პოლიტიკური ორიენტაციის მქონე თავდაცვის სამოქალაქო მინისტრი, რომელსაც ეროვნულ თავდაცვაზე მკაფიოდ ჩამოყალიბებული ხედვა გააჩნია, უფრო ეფექტურად ახორციელებს ფინანსთა სამინისტროსა და პრეზიდენტზე ზეგავლენას, ვიდრე სამხედრო მინისტრი.

რესურსების განაწილება თავდაცვის სფეროში. თავდაცვის სფეროს შიგნით რესურსების განაწილებაზე სამოქალაქო კონტროლი როგორც წესი ძალიან სუსტი და არაეფექტურია. ეროვნული უსაფრთხოების სწორად დაგეგმვისათვის აუცილებელია ძლიერი სამოქალაქო თავდაცვის სამინისტროს არსებობა და ამ პროცესში სამოქალაქო პირების მონაწილეობა, რათა მართებულად მოხდეს რესურსების განაწილება.

თავდაცვის სამინისტროს ფუნქციას წარმოადგენს პოლიტიკის ჩამოყალიბება და მოსალოდნელი შედეგების პროგნოზირება. განვითარებულ, დემოკრატიულ სახელმწიფოებში, თავდაცვის მინისტრი თვითონ აყალიბებს სამინისტროს პოლიტიკას და შემდგომში “თეთრი წიგნის” საშუალებით აწვდის ამ ინფორმაციას სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს, რათა მათ თავიანთი ბიუჯეტები სამთავრობო პოლიტიკასთან შესაბამისობაში შეიმუშაონ. “თეთრი წიგნი” საზოგადოებისათვისაც ხელმისაწვდომი უნდა იყოს.

ძლიერი სამოქალაქო თავდაცვის სამინისტროს არარსებობის შემთხვევაში, გადაწყვეტილებას სექტორებს შორის რესურსების განაწილების შესახებ, ფინანსთა სამინისტრო იღებს. დებატების მიმდინარეობა ეროვნული უსაფრთხოების საკითხების შესახებ ხელს უწყობს სახსრების ადექვატურ განაწილებას და ასევე მრდის სამოქალაქო კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობებს.

2) ბიუჯეტის დამტკიცება

უმეტეს სახელმწიფოებში საკანონმდებლო ხელისუფლება არ წარმოადგენს მნიშვნელოვან მოქმედ პირს მეორე სტადიაზე გადასვლამდე, როდესაც ხდება აღმასრულებლების მიერ წარმოდგენილი წინადადებების განხილვა, შეფასება და კანონის სახით ჩამოყალიბება. ზოგიერთ ქვეყანაში ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში კანონმდებლები უშუალოდ არიან ჩართულნი, თუმცა ბიუჯეტის ფორმირებისას აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ საკანონმდებლო ხელისუფლების პრიორიტეტები ნების-

მიერ შემთხვევაში უნდა გაითვალისწინოს.

მას შემდეგ რაც ბიუჯეტი ხვდება საკანონმდებლო ორგანოში, ჩვეულებრივ მისი განხილვა ორ ფაზას მოიცავს: ჯერ ხდება მთლიანი ბიუჯეტის და ხარჯების შეფასება, ხოლო შემდგომ, სექტორებს შორის სახსრების განაწილების შეფასება.

კანონმდებლების ინტერესები თავდაცვის ბიუჯეტის მოდიფიცირების პროცესში. ამ პროცესში გასარკვევად აუცილებელია დავადგინოთ რომელი კანონმდებლები აკონტროლებენ საბიუჯეტო პროცესს. იმ შემთხვევაში, თუ საკანონმდებლო ორგანოში მოქმედი პარტიები (ფრაქციები) მაღალორგანიზებულნი და მოწესრიგებულნი არიან, მათი მხრიდან კონტროლის განხორციელების ალბათობა უფრო დიდია. ამგვარ შემთხვევაში, თავდაცვის ბიუჯეტი პარტიების (ფრაქციების) პოლიტიკური პოზიციებიდან გამომდინარე ფორმას ღებულობს. მათ შეიძლება თავდაცვის ხარჯების ზრდას ან პირიქით შემცირებას დაუჭირონ მხარი, ეს დამოკიდებულია იმაზე თუ როგორია ამა თუ იმ პარტიის ინტერესები და პოლიტიკური შეხედულებანი.

პარტიების მხრიდან თავდაცვის ბიუჯეტზე კონტროლმა შეიძლება პოზიტიურად იმოქმედოს თვითონ თავდაცვის პოლიტიკის ჩამოყალიბებაზეც, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც პარტიებს აქვთ სურვილი და შესაძლებლობა გამართონ დებატები თავდაცვის მიზნებისა და მათ ბიუჯეტთან შესაბამისობის თაობაზე (და ჩამოაყალიბონ პერსპექტივები, რომლებიც აღმასრულებელი ხელისუფლების პოზიციისაგან განსხვავდება). მათი მხრიდან კონტროლი უფრო ეფექტური იქნება, თუ პარტიებს თავიანთ რიგებში სამხედრო ექსპერტებიც მოეპოვებათ.

როცა პარტიები უფრო ნაკლებად დისციპლინირებულნი არიან, რაც უფრო ხშირად დემოკრატიზაციის პროცესში მყოფი ქვეყნებისთვის არის დამახასიათებელი, ბიუჯეტის კონტროლზე ცალკეულმა კანონმდებლებმა უფრო მნიშვნელოვანი როლი შეიძლება ითამაშონ. იმ შემთხვევაში თუ თავდაცვასთან დაკავშირებულ კომიტეტებზე ცალკეულ დეპუტატებს დიდი გეგავლენა აქვთ, ისინი ხშირად თავად ნახულობენ პოლიტიკურ სარგებელს იმ რესურსებიდან, რომლებიც თავდაცვისათვის გამოიყოფა, მაგალითისათვის, თუ ისინი იმ რეგიონიდან არიან არჩეულნი, სადაც მდებარეობს სამხედრო ბაზა ან სხვა ინფრასტრუქტურის ნაწილი.

3) ბიუჯეტის განხორციელება – სახსრების ხარჯვა

ბიუჯეტის დამტკიცების შემდეგ, სახსრების განაწილება ხორციელდება ისე, როგორც ეს შესაბამის დოკუმენტშია ფორმულირებული. თუმცა არსებობს გამონაკლისი,

რომლის დროსაც ხდება ხარჯვით კაგეგორიებს შორის თანხების ხელახალი გადანაწილება ან საგანგებო-სარეზერვო სახსრების გამოყენება.

ბიუჯეტის „გადახალისებისათვის“ ფინანსების საჭირო რაოდენობა სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაგვარად განისაზღვრება. იმ ქვეყნებში, სადაც ბიუჯეტის დეფიციტი ან ინფლაცია ხშირი შემთხვევაა, წინასწარ ხდება ამგვარი გამოვლინებების ზოგადი პროგნოზირება და გათვალისწინება.

4) აუდიტი და შედეგების შეფასება

ბიუჯეტის შეფასების ან შედეგების გადახედვის სტადიას ორი ძირითადი დანიშნულება აქვს:

- აუცილებელია განისაზღვროს ფული ბიუჯეტის შესაბამისად დაიხარჯა თუ არა (აუდიტი) – ცალკეული ფინანსური ოპერაციების შესწავლა, ასევე იმ პირების გამოვლენა, ვინც შეუსაბამოდ იყენებენ სახელმწიფო სახსრებს;
- შეფასება იმისა, მოხდა თუ არა პოლიტიკის მიზნების განხორციელება (შედეგების შეფასება) – უფრო რთულია ვიდრე აუდიტი. ეს გულისხმობს ბიუჯეტის სახსრების განკარგვის შედეგად, რამდენად სრულყოფილად განხორციელდა მიზნები, რისთვისაც ეს თანხები დაიხარჯა და რამდენად შეესაბამება მათი განხორციელება ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებს. ამგვარი შეფასება განსაკუთრებულად რთულია თავდაცვის სფეროში, ვინაიდან თავდაცვის სფერო ბევრად უფრო კომპლექსური და დახურულია ვიდრე სხვა სახელმწიფო სტრუქტურები.

არასამთავრობო ორგანიზაციები და სამოქალაქო საზოგადოება ხშირად ეფექტური მეთვალყურის ფუნქციას ასრულებს და საზოგადოების ყურადღებას მიმართავს მთავრობის მიერ დაშვებულ შეცდომებსა თუ პოლიტიკის იმ ნაწილებზე, რომლებიც გამართვას საჭიროებენ. თუმცა, ამგვარ ორგანიზაციებს და ჯგუფებს უჭირთ მოქმედება თავდაცვის სფეროში, რადგანაც მათთვის საჭირო ინფორმაცია ხშირად მიუწვდომელია და ასევე მათ ხშირად აკლიათ ამ საქმის პროფესიონალები.

თავდაცვის ბიუჯეტზე კონტროლის ისედაც რთულ საქმეს, კიდევ უფრო ართულებს ამ სფეროში საიდუმლო სახსრების არსებობა, რომელიც საკანონმდებლო კონტროლის მიღმა რჩება, როგორცაა მაგალითისთვის სადაზვერვო პროგრამები, რომელთაც საკანონმდებლო ხელისუფლება გაუცნობიერებლად აძლევს ხმას. სხვა

შემთხვევებში, ადგილი აქვს სამხედრო ხარჯების თავდაცვის ბიუჯეტის სამოქალაქო ნაწილში დამალვასაც.

სანამ ამგვარი საიდუმლო ფონდები საკანონმდებლო კონტროლს მიღმა დარჩენილი, სამხედროების არასაბიუჯეტო შემოსავლებზე სამოქალაქო კონტროლი ვერ განხორციელდება და ეს შესაბამისად საფრთხეს შეუქმნის დემოკრატიზაციის სახელმწიფო პოლიტიკას.

დასკვნა

მიუხედავად იმისა რომ მთელ რიგ დემოკრატიზაციის პროცესში მყოფ ქვეყნებში სამხედრო ხარჯების შემცირება მიმდინარეობს, დემოკრატიულად არჩეული სამოქალაქო პირები და მათი წარმომადგენლები ვერ ახორციელებენ თავდაცვის ხარჯების ეფექტურ კონტროლს. ამის მიზეზია ის, რომ ქვეყნებში მანამდე არსებულ ეკონომიკურ პოლიტიკას და სახსრების განკარგვის სისტემას აკლდა ყურადღება ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებთან მიმართებაში.

ბევრ სახელმწიფოში, რომელიც დემოკრატიზაციის გზას დაადგა, უკვე ჩამოყალიბდა ძლიერი ფინანსთა სამინისტროები, რომლებიც წარმართავენ ფისკალურ პოლიტიკას, მაგრამ ინსტიტუტები, რომლებიც პასუხს აგებენ თავდაცვის ხარჯების შინაარსზე - შედარებით სუსტნი არიან. ამგვარ სახელმწიფოებში სამოქალაქო თავდაცვის სამინისტროები შედარებით ახალი ხილია და მათ ჯერ არ აქვთ განვითარებული პროცედურები და კანონისმიერი საშუალებები, რათა წარმართონ ეროვნული უსაფრთხოების დაგეგმვის პროცესი, რომელიც გაადვილებს საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების მიღებას. საკანონმდებლო ორგანო ხშირად უუნაროა ან არა აქვს სურვილი მონაწილეობა მიიღოს თავდაცვის საკითხებზე გამართულ ეროვნულ დებატებში, ხოლო არასამთავრობო ორგანიზაციები და სამოქალაქო საზოგადოება შეზღუდულია საინფორმაციო და პროფესიული რესურსებით. სამოქალაქო კონტროლის განმტკიცება და ეროვნული თავდაცვის ხარისხის გაუმჯობესება შესაძლებელია ეროვნული დებატების განმტკიცებითა და იმ ინსტიტუტების გაძლიერებით, რომლებიც თავდაცვის პრიორიტეტების საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებაზე იქნებიან პასუხისმგებელი.

