

УДК 327:323.28(477)

**І.М. Коропатнік,**  
кандидат юридичних наук, доцент

## **ПРОБЛЕМИ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНІ В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ**

*У статті на підставі аналізу досвіду країн-членів НАТО в галузі побудови системи цивільно-військового співробітництва визначено напрями її розвитку в Україні за сучасних умов.*

**Ключові слова:** *цивільно-військове співробітництво, цивільно-військові відносини, правове регулювання, антитерористична операція, громадянське суспільство.*

*В статье на основании анализа опыта стран-членов НАТО в области построения системы гражданско-военного сотрудничества определены направления ее развития в Украине в современных условиях.*

**Ключевые слова:** *гражданско-военное сотрудничество, гражданско-военные отношения, правовое регулирование, антитеррористическая операция, гражданское общество.*

*In paper on the basis of an analysis of the experience of member countries of NATO in the field of building of the system of a civil and military cooperation the directions of its development in Ukraine in modern conditions are defined.*

**Key words:** *civil and military cooperation, civil and military relations, legal regulation, anti-terrorist operation, civil society.*

За умов проведення в Україні антитерористичної операції гостро постає питання забезпечення територіальної цілісності нашої держави, безпеки її громадян. Як свідчить аналіз ситуації в зоні конфлікту, організація протидії незаконним військовим формуванням, повернення контролю держави над окупованими територіями значною мірою залежать від поєднання зусиль Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з суб'єктами громадянського суспільства. Завдяки консолідації дій військових формувань, волонтерських та правозахисних громадських об'єднань вже вдалося частково подолати негативні наслідки руйнації системи оборони України протягом багатьох років. Разом з тим, кінцевою метою проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей після завершення військової операції проти незаконних військових формувань та відновлення контролю по периметру державного кордону є подолання терористичних загроз та чинників, що їх спричиняють, силами військових формувань.

Виконання цих завдань потребує тісної співпраці військових частин та підрозділів з представниками місцевого населення, що є невластивою функцією для військових формувань. Для цього необхідне створення потужної та розгалуженої системи цивільно-військового співробітництва, розрахованої на тривалий час існування, яка буде виступати інструментом такої взаємодії.

Разом з тим, сьогодні спостерігається недостатність теоретико-методологічних напрацювань у цій сфері, що в поєднанні із прогалинами в нормативно-правовому забезпеченні цивільно-військового співробітництва обумовлює актуальність та

новизну цієї статті. Метою написання статті є аналіз досвіду країн-членів НАТО в галузі побудови системи цивільно-військового співробітництва та визначення напрямів її розвитку в Україні.

Вважається, що методологічні основи концепції цивільно-військового співробітництва було закладено в роботі С. Хантінгтона "The Soldier and the State: Theory and Politics of Civil-Military Relations", виданій у 1957 році [1]. Положення цієї книги сприймалися й сприймаються досі неоднозначно: про це, зокрема, свідчить й той факт, що назву описаних у ній відносин в україномовній та російськомовній науковій літературі часто перекладають як військово-цивільні, підкреслюючи таким чином пріоритетність у цих відносинах військової організації держави [2, с. 7–13]. Надалі базові положення щодо можливих моделей співпраці громадянського суспільства й військової організації держави було розвинуто С. Хантінгтоном у доповіді на конференції з цивільно-військових відносин, що проходила Міжнародним форумом демократичних досліджень і Європейським центром досліджень в галузі безпеки імені Джорджа Маршалла. Вчений проводить розмежування між моделями побудови цивільно-військових відносин у демократичних та авторитарних (поставторитарних) державах за ознакою наявності об'єктивного цивільного контролю. Цей вид контролю передбачає: 1) високий рівень військового професіоналізму та усвідомлення військовими обмеженого характеру їх військової компетенції; 2) фактичне підпорядкування військових цивільному політичному керівництву, яке приймає основні рішення в галузі зовнішньої та військової політики; 3) визнання політичним керівництвом за військовими певної сфери професійної компетенції та автономії; 4) як результат – наявність мінімального втручання військових у політику, а політиків – у військову сферу [3, с. 29–34].

На цих положеннях у майбутньому було побудовано методологічну базу нових досліджень, за результатами яких було з'ясовано, що молоді демократичні держави в цілому досягають у сфері побудови нових цивільно-військових відносин більших успіхів ніж у інших сферах політичного та економічного життя держави. Зокрема, словенський вчений А. Беблер, вивчаючи особливості цивільно-військових відносин у Східній Європі, робить висновок про концептуальний характер змін, які відбулися з 1989 року, і виокремлює як критерії таких змін: підвищення прозорості оборонної політики та посилення в багатьох випадках контролю з боку парламенту та громадської думки; збільшення кількості цивільних працівників військових відомств; радикальні кадрові перестановки вищого командного складу збройних сил; позбавлення від впливу СРСР і, як наслідок, – розробка нових доктрин національної безпеки; часткова передислокація збройних сил та зміни їх складу; посилення ролі колегіального керівництва збройних сил; відносна політична нейтралізація збройних сил; ідеологічний плюралізм; скасування дискримінації віруючих; припинення кримінального переслідування за ухилення від служби за моральними чи релігійними ознаками [4].

Практичний етап реалізації концепції цивільно-військового співробітництва розпочався в другій половині 80-х років минулого століття й був пов'язаний із діяльністю Організації Північно-Атлантичного договору (НАТО). Під час врегулювання численних міжетнічних конфліктів у країнах Східної та Південної Європи із залученням міжнародного миротворчого контингенту з усією гостротою постали проблеми відбудови зруйнованої інфраструктури в постраждалих регіонах, відновлення нормальної діяльності органів територіальної організації населення, а також створення умов для недопущення таких конфліктів у майбутньому. Вирішити ці проблеми суто військовими методами було неможливо. Результати переосмислення цих проблем знайшли спочатку своє відображення в директиві Військового комітету НАТО № 411, прийнятій у серпні 1997 року, де військово-цивільне

співробітництво визначається як “військова операція, основним завданням якої є підтримка цивільної влади, населення, міжнародних та урядових організацій, яка буде сприяти реалізації військових цілей” [5]. Згодом у прийнятій на Вашингтонському саміті 23–25 квітня 1999 року Стратегічній концепції НАТО визначається, що взаємодія між об’єднаними збройними силами і цивільним оточенням (включаючи урядові і неурядові організації) в операційній зоні є провідною умовою успіху операцій.

Слід зазначити, що, незважаючи на наявність у діяльності НАТО певних елементів цивільно-військового співробітництва, зокрема, під час проведення військових операцій, його інституціоналізація відбулася досить пізно. При цьому під інституціоналізацією розуміється створення системи навчання персоналу, наявність необхідного для діяльності цього персоналу обладнання та матеріалів, а також існування теоретико-методологічної бази функціонування цього персоналу та виконання ним певних завдань. Перша доктрина цивільно-військового співробітництва була підготовлена за результатами аналізу попередніх місій, зокрема, у 90-ті роки минулого століття на Балканах. Зокрема, на підставі узагальнення кращого досвіду в цій сфері біло визначено принципи, функції та обов’язки підрозділів СІМІС.

Союзу спільну доктрину цивільно-військового співробітництва (Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation, або АJP-9) як перший узагальнюючий документ, в якому було викладено концепцію зазначеного виду співробітництва, було підготовлено під керівництвом Штабу Верховного Головнокомандувача Збройних Сил НАТО в Європі (Supreme Headquarters Allied Powers Europe, або SHAPE). Вона набула чинності в червні 2003 року. За своїм змістом вона була націлена в першу чергу на вирішення оперативних питань. Питання планування цивільно-військового співробітництва було нормативно визначено окремо, вони були закріплені у Функціональній настанові з планування (NATO CIMIC Functional Planning Guide (CFPG)). Окремо було врегульовано практичні питання тактичного рівня в документі під назвою Тактика, методи і процедури діяльності (Tactics, Techniques and Procedures (TTPs) у 2004 році. Ці базові документи складають нормативно-правову основу діяльності у сфері цивільно-військового співробітництва НАТО.

Практичне втілення положень цих документів розпочинається в січні 2003 року як багатонаціональний проект, який спочатку фінансувався шістьма країнами-членами НАТО (Чеською Республікою, Данією, Німеччиною, Нідерландами, Норвегією та Польщею). За результатами реалізації цього проекту Група цивільно-військової співпраці “Північ” офіційно отримала статус Міжнародного військового штабу НАТО. Завдяки цій групі командувачі НАТО і цивільні установи можуть створити потрібні умови для налагодження зв’язку між цивільними та військовими протягом усього періоду проведення операцій, а особливо – при проведенні післяконфліктних заходів з підтримання миру. Отже, цивільно-військові відносини – це ще й значний фактор гуманітарної допомоги, допомоги з подолання наслідків катастроф, інших операцій у разі надзвичайних ситуацій цивільного характеру, які виконують національні або міжнародні військові сили. Італія, Угорщина і Греція приєдналися до цієї ініціативи, запропонували створення Групи СІМІС “Південь” із прикріпленням до загальновійськового штабу в Неаполі [2, с.11].

Основними засадами цивільно-військового співробітництва країн-членів НАТО є такі. По-перше, це розуміння та прийняття принципів, правил, доктрини та секторів роботи (так званий кластерний підхід). По-друге, ефективна побудова цивільно-військових відносин потребує проведення якомога більшої кількості спільних навчань та спільного планування перед розгортанням. По-третє, для досягнення мети скорішого відновлення нормальної життєдіяльності певного

регіону необхідним є якнайшвидше перекласти відповідальність за це на місцеві органи влади, що, у свою чергу, потребує сприяння в усуненні проблем, які заважають їх роботі. По-четверте, обмін інформацією, пов'язаною із цивільно-військовим співробітництвом, має відбуватися без загрози власній безпеці та неупередженості. По-п'яте, компетенція військових має охоплювати додержання безпеки на певній території та допомогу гуманітарним організаціям. По-шосте, умовою досягнення поставлених цілей при побудові цивільно-військових відносин є уникнення публічної критики деструктивної поведінки суб'єктів, які проживають або здійснюють свою діяльність на території зони конфлікту, оскільки це може стати причиною нового протистояння.

Звернемо увагу на те, що в п. 7 Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору, підписаній ще 9 липня 1997 року, однією зі сфер консультацій та співробітництва між зазначеними суб'єктами, зокрема шляхом спільних семінарів, спільних робочих груп та інших програм співробітництва, визначені цивільно-військові відносини та демократичний контроль над збройними силами [6]. Проте, якщо питання демократичного контролю у зазначеній сфері ще у 2003 році знайшли своє відображення в Законі України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, прийнятому, як зазначено в його преамбулі, з метою захисту національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини та відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Україною, то питання цивільно-військового співробітництва під час вирішення збройних конфліктів на території України довгий час не стояли на порядку денному. І лише з початком антитерористичної операції [7], за умов серйозних геополітичних втрат України, дестабілізації суспільно-політичної обстановки у східних та південних областях України, які загрожують гуманітарною катастрофою та економічним колапсом найбільшого експортно-орієнтованого регіону України, дезінтеграцією держави, аж до її розпаду [8], необхідність побудови ефективної системи роботи з населенням була усвідомлена на рівні керівництва державою та Збройними Силами України.

У липні 2014 року рішенням начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України в зоні проведення АТО на території Донецької та Луганської областей розпочали діяльність оперативні групи цивільно-військового співробітництва, за результатами діяльності яких були прийняті рішення щодо введення штатних посад цивільно-військового співробітництва. За станом на сьогодні створено управління цивільно-військового співробітництва Генерального штабу Збройних Сил України, яке буде координувати виконання відповідних завдань у Збройних Силах України. Важливість розвитку цієї ділянки діяльності Збройних Сил України та розбудови в них системи цивільно-військового співробітництва обумовлена сьогодні як необхідністю здійснення комплексу заходів для недопущення гуманітарної катастрофи на території Донецької і Луганської областей, так і залежністю між збільшенням довіри жителів зазначеного регіону до державних органів, у тому числі й до Збройних Сил України, і можливістю нейтралізувати діяльність незаконних озброєних формувань на цій території. Отже, доцільність створення штатних підрозділів цивільно-військового співробітництва та їх комплектування підготовленим до виконання поставлених завдань особовим складом не викликає сумнівів. Одночасно при визначенні особливостей їх підпорядкування й функціонального призначення доцільно врахувати досвід країн-членів НАТО, зокрема особливості побудови співпраці між військовими та неурядовими органами та іншими суб'єктами громадянського суспільства; сприяння якнайшвидшому відновленню нормальної діяльності місцевих органів

влади; додержання принципу нейтральності під час оцінювання дій суб'єктів, що мешкають на території конфлікту, тощо.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Samuel P. Huntington*. The Soldier and the State : The Theory and Politics of Civil-Military Relations /Cambridge : Harvard University Press, 1957/, 83–85 and passim.
2. *Білошицький В.І.* Цивільно-військові відносини в країнах НАТО: історія та сучасність / В.І. Білошицький // Вісник Національного технічного університету України “Київський політехнічний інститут”. Політологія. Соціологія. Право. – 2013. – № 4. – С. 7–13.
3. *Хантингтон С.П.* Вооруженные силы и демократия. Реформирование военно-гражданских отношений / С.П. Хантингтон // История современности. – 1999. – № 4. – С. 29–34.
4. *Bebler A.* On the Evolution of Civil-Military Relations in Eastern and Central Europe,” Inter-University Seminar Newsletter 23 /Fall 1994/: 9.
5. NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Policy. MC 411. – Brussels, Aug. 1997. – P.9.
6. Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору // Офіційний вісник України. – 2006. – № 34. – Ст. 2453.
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року “Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України” : Указ Президента України від 14.04.2014 № 405/2014 // Офіційний вісник Президента України. – 2014. – № 14. – Ст. 745.
8. Рекомендації парламентських слухань на тему : “Обороздатність України у XXI столітті : виклики, загрози та шляхи їх подолання” : схвалено постановою Верховної Ради України від 12 серпня 2014 року № 1639-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 36. – Ст. 2003.

Отримано 18.12.2014