

характер місцевого самоврядування у процесах розбудови держави [13, с.347-348]. Видається необхідним подальший розвиток в Україні правових основ та практики діяльності муніципальних органів щодо забезпечення законності та правопорядку в суспільстві. Для розв'язання цих завдань доцільно творчо використовувати весь багатий досвід органів місцевого самоврядування англо-американського типу.

Список літератури:

1. Михайловский А.Г. Реформа городского самоуправления в России. М., 1908.
2. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). М., 1971.
3. Ткачук А., Аграновф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. К., 1997.
4. Местные органы в политической системе капитализма. М., 1985.
5. Харвей Д., Худ К. Британское государство. М., 1961.
6. Ермошенко Н.Н. Опыт самоуправления территорий за рубежом. К., 1992.
7. Бромхед П. Эволюция Британской конституции. М., 1978.
8. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Х., 1996.
9. Карлов А.А. Формирование института местного самоуправления. К., 1993.
10. Детальний і ґрунтовний аналіз див.: Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США //Государство и право. 1994. №5.
11. Никеров Г.И. Административно-процесуальное право США//Государство и право 1997. №12.
12. Медведчук В. Конституційний процес в Україні і організація державної влади і місцевого самоврядування. К., 1996.
13. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. К., 1997.

Надійшла до редколегії 16.06.99

В.В.Говоруха

ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВІ ВІДНОСИНИ В ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВАХ: ВІЙСЬКОВА ПІДТРИМКА ЦИВІЛЬНОЇ ВЛАДИ

Постановою Верховної Ради України №3/97-ВР від 16 січня 1997 р. ухвалено Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України. Концепція наголошує, що існування, самозбереження і прогресивний розвиток України як суверенної держави залежать від здійснення цілеспрямованої політики щодо захисту її національних інтересів. Концепція національної безпеки (НБ) України має забезпечити: єдність принципів формування і проведення державної політики НБ; поєднання підходів до формування відповідної законодавчої бази, підготовки доктрин, стратегій, концепцій, державних і відомчих програм у різних сферах НБ. У Концепції визначені: головні об'єкти НБ, методологічна основа формування і здійснення збалансованої державної політики щодо захисту національних інтересів у всіх сферах діяльності держави і система забезпечення НБ України.

До системи забезпечення НБ України віднесена і воєнна організація держави. Початок її створення припадає на кінець 1991 року, коли перші законно утворені озброєні формування – Національна гвардія та Прикордонні війська України – стали на захист національних інтересів. Протягом

1991–1992 років було створено інші складові воєнної організації України. Цей процес не завершено, воєнна організація продовжує удосконалюватись. Одним з головних напрямків її удосконалення повинно стати створення надійного механізму військової підтримки органів державного управління під час виконання ними своїх функцій за надзвичайних обставин.

Необхідно зауважити, що залучення військових формувань до виконання завдань, які раптово виникають в умовах мирного часу, обов'язково викликатиме перетинання їх функцій з аналогічними завданнями діяльності органів місцевого самоврядування (на місцевому рівні) та вимагатиме узгоджених дій з органами державного управління. Ця проблема для України є новою, а досвід залучення військових формувань до виконання різноманітних завдань за останні роки свідчить про те, що як правило виникають непорозуміння у координації дій органів цивільного та військового управління в умовах надзвичайних ситуацій.

Інтерес до закордонного досвіду не випадковий. Припис у Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору зазначає, що до «... сфери консультацій та співробітництва, зокрема шляхом спільних семінарів, спільних робочих груп та інших програм співробітництва, включатимуть широке коло тем, таких як: цивільне планування на випадок надзвичайних ситуацій та катастроф; цивільно-військові відносини та демократичний контроль над збройними силами ...». Це стимулює в Україні дослідження взаємин цивільного та військового управління у західних партнерів, а головне – відпрацювання механізмів військової підтримки цивільної влади за надзвичайних обставин.

Упродовж минулих років діяльність НАТО в галузі цивільного планування на випадок надзвичайних ситуацій зазнала істотних змін. Ще п'ятнадцять років тому питанням організації та зміцнення цивільної оборони (ЦО) держав – учасниць Альянсу відводилось значне місце у загальних планах протидії державам – учасницям Варшавського договору. Одним з найважливіших завдань органів ЦО держав – учасниць Альянсу військово-політичне керівництво вважало створення та підготовку сил, необхідних у першу чергу для ліквідації наслідків застосування ядерної зброї та інших засобів масового ураження, а також виконання функцій, котрі спрямовані на забезпечення захисту та виживання цивільного населення і економіки. За умов мирного часу сили та засоби ЦО у більшості країн застосовувались (планувались до застосування) для боротьби з стихійним лихом і ліквідації наслідків різного роду техногенних аварій та катастроф [1. с.18-21]. Організаційна структура систем ЦО держав – учасниць Альянсу практично ідентична. Загальне керівництво діяльністю ЦО здійснюють, як правило, міністри внутрішніх справ через створені ними управління цивільною обороною. Винятки складають: США, де органи ЦО підпорядковані президентові, Канада – федеральному уряду, Португалія – міністерству оборони, Норвегія – міністерству юстиції і поліції, Ісландія – міністерству юстиції.

Найбільше за останні двадцять років від стихійного лиха на Європейському континенті потерпала Італія. Мабуть, тому саме там і накопичено значний досвід використання військових формувань для ліквідації наслідків стихійного лиха, головним чином, землетрусів та повені, було розроблено засоби знаходження та врятування людей з-під завалів, опановано методи швидкого зведення будівель для населення, що залишилось без житла, розподілу продовольства та надання медичної допомоги потерпілим. Як відзначають італійські фахівці, велике значення під час масштабних катастроф має добре організована взаємодія військових підрозділів і місцевої влади.

Питання взаємодії відпрацьовуються на спільних навчаннях. Так, на одному з них - «Калібрія», за даними італійської преси, брало участь приблизно 5500 військовослужбовців, 1200 одиниць спеціальної техніки та автотранспортних засобів, 30 літаків і вертольотів, а в іншому - «Бермуда» (ліквідація наслідків повені) брали участь військові підрозділи зі складу 4 – го армійського альпійського корпусу та 5 – го армійського корпусу, слухачі військового училища з міста Аоста, 135 одиниць різної за призначенням техніки.

Прикладом взаємодії та підтримки цивільної влади військовими можуть служити спільні дії під час ліквідації наслідків найбільшого в історії Італії землетрусу на півдні півострова у листопаді 1980 р., у зоні якого опинилось близько 7 млн. чоловік на площі 26 тис. км² (7 провінцій, 649 комун). За таких масштабів лиха органи цивільної оборони були неспроможні вирішувати самостійно завдання щодо здійснення аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт, надавати допомогу населенню. Для їх підтримки до району землетрусу були терміново відправлені підрозділи збройних сил з необхідною технікою та матеріальними засобами. Для координації дій формувань ЦО, збройних сил і місцевих органів влади були створені: центр координації допомоги, три зональних оперативних центра та 18 оперативних центрів секторів. За даними засобів масової інформації, до району землетрусу протягом шести діб було перекинуто 40 тис. чол., 2,5 тис. одиниць автомобілів, 210 одиниць спеціальної техніки, розгорнуто 7 польових шпиталів, 8 хлібопекарень, приблизно 250 радіо- та радіорелейних станцій, доставлено 2 млн. тонн продовольчих пайків, до 2,5 тис. наметів, понад 70 тис. ковдр. У зоні землетрусу в найбільш напружений період діяло 20 літаків і вертольотів [2]. На цьому прикладі простежується тенденція підпорядкування сил ЦО та військових формувань штабам під керівництвом представників цивільної влади.

Рада Північноатлантичного співробітництва свого часу (1993 р.) внесла поправки до правил, які регламентують участь Альянсу у наданні термінової допомоги районам, що постраждали від стихійного лиха в мирні часи. Завдяки існуванню механізму надання допомоги членами Альянсу була здійснена технічна допомога Україні під час аварії на Диканівських очисних спорудах (м.Харків) у 1995 р.

У січні 1994 р. в Будапешті під егідою Ради Північноатлантичного співробітництва (РПАС) відбувся семінар з гуманітарних аспектів діяльності, спрямованої на підтримання миру. Він дозволив визначити численні невійськові питання такої діяльності, які мають надто важливе значення для успішного виконання операцій на підтримання миру. У робочому плані РПАС цивільне планування на випадок надзвичайних ситуацій посідає одне з чільних місць. Найпильніша увага надається заходам з ліквідації наслідків стихійних лих і катастроф, і особливо наголошується на важливості співробітництва в цивільному плануванні на випадок надзвичайних ситуацій з урахуванням потреб цивільного захисту населення та індивідуальних можливостей держав-партнерів [3].

Безумовно, для України корисним буде вивчення досвіду взаємодії військових підрозділів і цивільної влади у деяких розвинутих країнах.

На прикладі Сполучених Штатів Америки розглянемо деякі аспекти цього питання. Відповідно до нової воєнної доктрини [4], військово-політичне керівництво США переглянуло принципи залучення збройних сил, зокрема сухопутних військ до вирішення спеціальних завдань.

Військові теоретики класифікують застосування збройних сил у конфліктних ситуаціях як «дії за умов відсутності війни» [5].

У таблиці 1 наведена класифікація обставин та дій сухопутних військ, котра прийнята у США [6, с.17-21].

Таблиця 1

Класифікація обставин та дій сухопутних військ, котра прийнята у США

| Стан | Цілі застосування сухопутних військ | Приклади дій |
|------------|---|--|
| Війна | Досягнення перемоги у війні | Крупномасштабні наступальні та оборонні бойові операції |
| Конфлікт | Стимування війни та розв'язання конфлікту | удари та рейди; встановлення миру; підтримка повстанських сил; боротьба з тероризмом; підтримання миру; евакуація цивільного населення |
| Мирний час | Зміцнення миру | боротьба з наркобізнесом; ліквідація наслідків стихійного лиха; підтримка цивільної влади; сприяння національному розвитку |

Для США військова підтримка цивільної влади характерна у таких ситуаціях: сприяння роботі життєво важливих громадських установ, стихійне лихо, відновлення промислової бази, військова підтримка сил цивільної оборони, захист національних інтересів, безперервність роботи об'єктів життєзабезпечення, захист найважливіших ресурсів, захист мобілізаційних

пунктів, підтримка боротьби з наркотиками, громадські заворушення, безперервність пошуково-рятувальних операцій.

В США військова підтримка цивільної влади (ВПЦВ) визначається як «будь-які дії та заходи, що проводяться міністерством оборони, у тому числі Військово-повітряними силами та Сухопутними військами Національної гвардії, з метою сприяння взаємодії та взаємної підтримки між міністерством оборони та будь-якими гілками цивільної влади при плануванні, підготовці або при задіянні ресурсів у зв'язку з ліквідацією наслідків цивільних надзвичайних обставин чи нападів, включаючи надзвичайні ситуації, пов'язані з національною безпекою» [7]. ВПЦВ застосовується після вичерпання у повному обсязі цивільних ресурсів, як тимчасовий захід, як потенційне завдання для всіх частин Національної гвардії і доповнює собою цивільні ресурси.

Що стосується безпосередньо Національної гвардії США, то для неї військова підтримка визначена як на федеральному рівні (передова лінія військової участі під час надзвичайних ситуацій в країні), так і на рівні штату (організована та підготовлена сила, яка забезпечує керівництво будь-якого штату адекватними можливостями реагування).

До найважливіших оперативних характеристик ВПЦВ з боку Національної гвардії (НГ) віднесені [7]: 1) ВПЦВ здійснюється за розпорядженням командувача, згідно з чинним законодавством; 2) НГ завжди залишається під командуванням та управлінням гвардійських органів управління, ніколи не підпорядковується цивільній владі; 3) НГ підтримує, а не підміняє собою цивільну владу; 4) НГ діє тільки в межах вимог поставленого завдання.

Крім того, потенційними завданнями військової підтримки можуть бути: припинення цивільних безпорядків, забезпечення безпеки районів і особливо важливих об'єктів, патрулювання дорожнього руху, організація сховищ або тимчасових таборів на випадок надзвичайних ситуацій, аварійне електропостачання, водоочищення, знищення вибухонебезпечних предметів, митна перевірка, боротьба з контрабандою наркотиків, матеріально-технічне забезпечення, транспортне забезпечення, авіаційна підтримка, пожежогасіння, пошуково-рятувальні операції, евакуаційно-медична допомога, операції щодо перекриття кордонів, розчищення завалів та звалищ, життєзабезпечення основних громадських служб.

Протягом останніх років усі питання ВПЦВ відпрацьовувались як на штабних тренуваннях, так і у реальних операціях. На міжнародній конференції «Партнерство з Україною» (березень 1998 р., м. Гарміш-Партенкірхен, Німеччина) декілька повідомлень розкривали сутність заходів ВПЦВ з боку Національної гвардії США. За повідомленням генерал-майора (у відставці), д-ра Вільяма ДЖ. Джеффердза, спеціального помічника начальника управління Національної гвардії США (за станом на початок березня 1998 року) з початку року підрозділами Національної гвардії усіх штатів було надано допомогу цивільній владі під час 13 операцій у

штатах та однієї на федеральному рівні, при цьому було задіяно 3205 чоловік особового складу. Напруженість виконання завдань у надзвичайних ситуаціях ілюструють дані, що наведені у таблиці 2 [8].

Таблиця 2

Військова підтримка цивільній владі

| Завдання у надзвичайних ситуаціях | Фінансовий рік | | |
|-----------------------------------|-----------------------------|--------|-----------------------|
| | 1998 (за станом на 1.03) | 1997 | 1996 |
| Операції в штатах | 29 | 50 | 50 |
| Усього операцій | 96 | 308 | 419 |
| Усього людино/днів | 98904 | 280265 | 716120 (Олімпіада) |

Як зауважив на тій же конференції [9] Трой Армстронг, представник служби губернатора Каліфорнії з надзвичайних ситуацій, що «... для Каліфорнії характерні чотири лиха: пожежі, повені, землетруси, бунти...». Цим пояснюється напруженість у залученні військових для надання допомоги цивільним властям у цьому регіоні.

Необхідно зазначити, що цей регіон для аналізу прикладів конкретних дій НГ обрано не випадково. У межах програми «Партнерство Національної гвардії України та Національної гвардії штатів Каліфорнія та Канзас», значна увага приділяється не тільки вивченню, а й розповсюдженню досвіду військової підтримки цивільній владі.

Розділ 3 Закону України «Про надзвичайний стан» регламентує діяльність органів законодавчої і виконавчої влади, судів, прокуратури, місцевої державної адміністрації та місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану. У статті 20 цього розділу зазначено: «У виняткових випадках, для координації дій по забезпеченню режиму надзвичайного стану при його введенні з підстав, передбачених пунктами 2, 3, 4, 5, 6 статті 4 цього Закону, Постановою Верховної Ради або Указом Президента України Командуючому Національною гвардією України може бути доручено спільно з Міністром внутрішніх справ та Головою Служби безпеки України створити оперативний штаб на чолі з комендантом території, який відповідає за підтримання правопорядку і безпеку громадян на ввіреній йому території».

Стаття 26 цього Закону визначає, що: «Для забезпечення громадського порядку, охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах надзвичайного стану, можуть використовуватися сили і засоби органів Міністерства внутрішніх справ, Національної гвардії України, Служби безпеки України відповідно до законодавства».

У цьому Законі також визначено, за яких умов Президент України може залучати військові частини Збройних Сил України.

На жаль, в Україні не всі проблеми, які пов'язані з наданням військової підтримки цивільній владі, відпрацьовані. Зокрема, на законодавчому рівні не відпрацьоване питання про відшкодування витрат військових на здійснення заходів надання допомоги населенню під час ліквідації наслідків стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій тощо.

Досвід створення оперативних штабів в Україні із представників різних за призначенням державних інститутів існує, але цей же досвід свідчить, що ці штаби перевантажені персоналом, який не знає, що йому робити у конкретній ситуації.

Сполучені Штати Америки, коли у них виникла така ж проблема, пішли шляхом створення Національного міжвідомчого цивільно-військового інституту (NICI, San Luis Obispo, California), який займається проблемами взаємодії цивільної влади та військових формувань при виникненні кризових ситуацій, проблемами боротьби з наркобізнесом тощо, у якому автор проходив курс навчання у вересні 1998 р.

Таким чином, наведені приклади та стислий аналіз дозволяють скласти певну уяву про організацію та принципи здійснення військової підтримки цивільної влади за кордоном та оперативну характеристику потенційних завдань Національної гвардії в умовах введення надзвичайного стану, або локальних його форм, на прикладі Національної гвардії США. Акцент на досвід США зроблено тому, що в США напрацьована достатня нормативна база на федеральному та регіональному рівні щодо планування та практичних дій органів влади всіх рівнів та силових структур у кризових ситуаціях. Заслужовує на увагу той факт, що на всі випадки практичних дій сил НГ, на витрати матеріальних та фінансових ресурсів, на платню військово-службовцям після виконання завдань відпрацьований механізм відшкодування з федерального, регіонального або місцевого бюджетів.

Список літератури:

1. Емельянов В. Гражданская оборона стран НАТО // Зарубежное военное обозрение. 1983. №3.
2. Емельянов В. Использование ГО в мирное время // Зарубежное военное обозрение. 1991. №10. С.65-66; №11. С.61-67.
3. NATO Handbook. NATO office of information and press. Brussels. 1995.
4. FM 100-25. Doctrine for Army SOF. December 1991.
5. FM 100-5. Operations. June 1993.
6. Печуров С. Использование сухопутных войск США в условиях мирного времени // Зарубежное военное обозрение. 1996. 7. NGR 500-1. Military Support to Civil Authorities. October 1991.
8. William J. Jefferds. Military Support to Civil Authorities. The Ukraine Partnership Conference, PSP 9807, 2-6 March 1998, Garmisch, Germany.
9. Troy Armstrong. U.S. National Guard, Civil Military Cooperation at the State Level. The Ukraine Partnership Conference, PSP 9807, 2-6 March 1998, Garmisch, Germany.

Надійшла до редколегії 14.10.99