

УДК 323:351.746

**В. Моторний**

## **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВИХ ВІДНОСИН У ДЕМОКРАТИЧНИХ КРАЇНАХ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОЛЕКТИВНОЇ БЕЗПЕКИ**

Проведено аналіз нових підходів до визначення співвідношення цивільного та військового елементів у системі європейської колективної безпеки у контексті реагування на виклики тенденцій глобалізації. Розглянено теоретичні концепції традиційного (американського) та прагматичного (європейського) підходів до визначення ролі долі військового сегмента у забезпеченні миру.

**Ключові слова:** цивільно-військові відносини, система безпеки, Північно-Атлантичний альянс.

Глобалізація, поширення небезпеки розповсюдження ядерної зброї, розширення території терористичних атак, міжнародні конфлікти, стихійні лиха та інші катаклізми природного та техногенного походження порушують питання забезпечення національної та колективної безпеки країн Європи. Гарантом безпеки у Європі та світі є на сьогодні Північноатлантичний альянс, військові та цивільні складові якого діють як єдине ціле, але з відповідною мірою відповідальності кожна за свої ділянки. Найбільш відомими прикладами пошуку оптимальних відносин між військовими та цивільними механізмами безпеки є:

- міри, які приймають нині країни Альянсу для покращення європейської архітектури безпеки;
- підтримка НАТО в використанні всебічного підходу до розгляду проблеми та розробці стратегічної концепції;
- зусилля США у створенні інтегрованого потенціалу з реконструкції та стабілізації.

На сьогодні проблематика військово-цивільних відносин є часткою відносин громадянського суспільства з силовим елементом державної влади. Тому створення їх нової моделі повинно включати міжнародно-політичні та історико-культурні компоненти.

Але інституалізація такої моделі, яка включає військову, правоохоронну та економічну складові та створення системи державного управління, виявилася складною справою [1]. Не зважаючи на консенсус з основних питань, спостерігаються деякі розбіжності у поглядах керівництва європейських країн із проблем визначення ролі та міри відповідальності окремих цивільних та військових інститутів. Ці протиріччя можна спостерігати на прикладі двох підходів до безпеки – американського та європейського. Саме розгляду цих протиріч і присвячена стаття.

Проблема демократизації сфери безпеки і оборони, оптимізації цивільно-військових відносин через встановлення системи демократичного цивільного контролю над збройними силами привертає увагу багатьох науковців, зокрема: В. Кротікова, В. Смолянюка, О. Гриненко, А. Бірюченко, Н. Череміскіної, Н. Баранова, А. Владимірова, П. Гольбаха, И. Грабовського, Ф. Дайсона, Я. Кузьминова, С. Малюкова, А. Салуцко, А. Свечина, Е. Степанову, Ю. Сумбатяна, А. Поторакова, Б. Шапошникова. Однак

висвітлення проблеми обмежується лише окремими публікаціями в засобах масової інформації або у навчальних чи фахових виданнях. Ґрунтовніший аналіз питання функціонування демократичного цивільного контролю наведено у монографіях В. Баранівського, В. Гречанінова, Г. Ситника та М. Требіна. Але окремі аспекти проблеми, а саме питання розробки найбільш дієвої моделі цивільно-військових відносин у контексті створення системи колективної безпеки ще потребують подальших досліджень.

Розглядаючи підходи до створення системи колективної безпеки, треба відзначити, що перший підхід є характерним для окремої держави з добре розвиненими інститутами національної безпеки, а другий – для держав, які прагнуть створити нову систему колективної безпеки [2].

Ці підходи демонструють одну з головних проблем, яка стосується цивільно-військових відносин, а саме – якою є міра можливого використання збройних сил до вирішення нетрадиційних військових завдань та більш тісної інтеграції до змішаних цивільно-військових структур без втрати військового потенціалу. Науковці розрізняють дві позиції у вказаному питанні – це традиційний погляд, який ґрунтується на позиціонуванні збройних сил як основи безпеки, які виконують властиві їм бойові функції та сучасний (прагматичний) підхід, представники якого підтримують необхідність використання збройних сил у нетрадиційних для них сферах безпеки та розвитку, а також значну інтеграцію військових та цивільних інститутів у цих сферах [3]. На сьогодні ці дві протилежності не дають можливості продовжувати роботу з розробки та адаптації досконалої моделі ЦВВ. Дискусія вчених точиться навколо постулатів С. Ханінгтона щодо чіткого поділу військової та цивільної функціональної сфер як засобів досягнення військової ефективності, з одного боку, та цивільним контролем над діяльністю збройних сил – з іншого [4]. Такий розподіл є необхідним для ліберальних демократій, в яких система цінностей та процес прийняття рішень несумісні з небезпекою для людини, які складають бойові дії. Тільки дисципліна та дотримання необхідних правил для виконання бойового завдання є основою для успіху військових професіоналів. Відхід від цього та будь-яка спроба інтегрувати цивільні інститути з військовими послабить ефективність останніх. Таким чином, коли цивільна влада надає військовим автономію для удосконалення своєї підготовки, цивільні лідери очікують отримати ефективний військовий інструмент, який не зможе через відданість професійно військовим цінностям конкурувати з політичною владою. На думку С. Ханінгтона саме таким шляхом розподіл та різниця забезпечать ефективність підпорядкування військових цивільним [5].

Найвідоміший представник прагматичного напрямку М. Яновитц визнає, що сучасна безпека залежить не лише від виконання збройними силами традиційних бойових завдань. Він вважає, що збройні сили повинні надавати такі послуги державі, які будуть співпадати з її політичними цілями у міжнародній політиці [6]. Боротьба проти можливості виникнення ядерної війни, та часткове ядерне роззброєння не зменшили ризику виникнення глобального конфлікту, саме тому, що локальні конфлікти при наявності відповідних чинників мають можливість перерости у регіональні або глобальні. У цих конфліктах для збройних сил актуальним стало використання поліцейських функцій, що потребує від військових відповідної підготовки. Тому збройні сили повинні бути готові до таких дій, де військова сила може бути використана мінімально, а основне полягає у забезпеченні виконання міжнародних законів, а не у досягненні військової перемоги. Такий висновок означає, що цивільний політичний контроль неможливо встановити з використання підходу С. Ханінгтона, за яким визначена автономія військових у сфері

професійних знань та навичок обмінювалася на відданість військовому ремеслу. А цивільний контроль був би можливим тільки тоді, коли цивільні та військові розуміють про спільну відповідальність за безпеку. Таким чином прагматичний підхід визначає військову сферу як службову роль, яку відіграють військові у суспільстві. Тому забезпечення цивільного контролю здійснюється не розподілом, а повним розумінням загальноприйнятних суспільних цінностей, взаєморозумінням та відданістю демократичним традиціям [7].

Як свідчать історичні події, дотепер представники цих двох підходів не дійшли до консенсусу з питання співвідносин використання базових ідей [8]. Це пов'язано з тим, що під час виконання операцій із забезпечення миру виникають нетрадиційні умови, які потребують вироблення всебічних військово-цивільних підходів до безпеки. Тому проблема, як сформувати ефективну систему військово-цивільних відносин без зменшення рівня цивільного контролю над політикою безпеки та зниження військової ефективності на сьогодні має першочергове значення [9].

Представники традиційного напрямку вимагають чіткого розподілу сфер відповідальності між цивільними та військовими та звуження оборонної місії військових. Їхні опоненти стверджують про те, що такий розподіл, з огляду на масштаби небезпеки, є неприпустимим. Як бачимо, фундаментальна відмінність полягає у різному розумінні масштабів загроз. Представники прагматичного підходу вважають, що не зважаючи на глобалізацію та взаємозалежність держав, небезпека виникнення глобального конфлікту є реальною [10].

Прихильники традиційного підходу розглядають оборонний потенціал як чинник стримування потенційних агресій або конфліктів та проводять активну кампанію за збереження військової могутності.

Альтернативні пропозиції полягають у більш гнучкому реагуванні саме на сучасні загрози: тероризм, злочинність, наркотрафік, масова міграція, зміну клімату та інші нетрадиційні причини конфліктів. Це передбачає створення так званої "гібридної оборони" та ретельно зкоординованої діяльності цивільних інститутів [11].

Безперечно, якщо аналізувати вірогідність та наслідки можливих загроз та визначати, які підходи до створення системи безпеки є оптимальними, то краще за все треба використовувати комплексний метод, який би враховував позиції обох сторін.

Необхідно наголосити, що такі країни, як Великобританія та Франція проводили певні експерименти у створенні таких структур, які би відповідали вимогам обох сторін. Так, наприклад, розглядалися можливості створення автономного військового потенціалу та постійного оперативного штабу, який би міг здійснювати управління та контроль над розгорнутими військовими контингентами [12]. Але Великобританія була не впевнена в необхідності створення такої автономної військової структури. Її політичне керівництво вважало створення незалежного військового потенціалу прямим викликом оборонній сфері НАТО через ігнорування принципу створення спільних військово-цивільних структур. У 2000 р. було взято курс на створення структур, які б забезпечили тісну координацію цивільних та військових аспектів управління кризами. Формальних цивільно-військових відносин або координаційних механізмів, сформованих на рівні нижчому від Комітету з політичних питань безпеки, створено не було. Внаслідок чого відбуваються зміни у бік збільшення військових структур. Так, наприклад, чисельність Військового комітету ЄС була більшою від чисельності Комітету з питань цивільних аспектів управління кризами і, крім того, останній не мав відповідної штабної підтримки. Тільки у 2003 р.

Великобританія, Італія, Нідерланди, з одного боку, та Німеччина, Франція, Бельгія, Люксембург – з іншого, прийняли рішення про створення в структурі Військового штабу Управління військово-цивільних операцій [13]. У 2007 р. розпочалися зрушення у системі комплектування кадрами системи цивільного планування, що забезпечило певний паритет військового та цивільного персоналу. У 2008 р. було створено Директорат з питань планування управління кризами, а 2009 р. ратифіковано Лісабонський договір, який передбачав об'єднання діяльності Ради ЄС та Комісії ЄС у апараті Вищого представника ЄС з питань загальної зовнішньої політики та безпеки. Але це не призвело до консенсусу представників обох напрямків, бо не вирішувало питання, наскільки автономним має бути військова складова [14].

На порядок денний постало питання уніфікації зовнішньої політики ЄС, що дало б можливість створити централізоване керівництво, яке необхідно для проведення змін у контексті використання всебічного підходу до реалізації проблем колективної безпеки [15].

Особливо актуальним це стало після прийняття у 1994 р. на форумі ОБСЄ “Кодексу поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки”, який з 1995 р. став обов'язковим для виконання усіма країнами. Його особливістю було те, що в ньому були закріплені положення, які стосуються міжнародного політичного контролю, демократії та принципів використання збройних сил та військових формувань, а також служб безпеки та поліції [16].

Метою документа була передача контролю над структурами, які потенційно мають можливість використовувати силу незалежним демократичним інституціям. Усі сили, які входять до системи забезпечення національної безпеки та оборони, повинні дотримуватися принципів законності, демократії, нейтралітету, поваги до прав людини, а їх дії відповідати загальним нормам гуманітарного права. Але, на думку російського вченого А. Полторакова “хоча цей кодекс має набір стандартів розглядати його як обов'язкову концепцію з конкретними правилами цивільного контролю не можна”. До головних принципів цивільно-військових відносин він відносить функціональний та соціальний, де функціональний виходить із загроз суспільній безпеці, а соціальний відображає соціальну ідеологію, структуру та органи, які відіграють домінуючу роль у політичній системі. Взаємодія між тими двома імперативами, які визначають функціонування збройних сил, є теоретичною базою практики об'єкта військово-цивільних відносин [17].

Зважаючи на євроінтеграційні спрямування України, вагомим значення набуває потреба наближення національного законодавства до стандартів ЄС і НАТО. Відповідне завдання випливає із прийнятих політичних рішень та правових актів України.

Під час вирішення проблем сектора безпеки країни ЄС і НАТО переважно керуються національними інтересами, власним законодавством, традиціями й історичним досвідом.

Аналіз рекомендацій ПАРЄ стосовно демократичного контролю дозволяє виділити певні основні вимоги щодо його здійснення. У Збройних Силах України вжито низку організаційних заходів, спрямованих на збільшення питомої ваги цивільного персоналу.

Так, загальна штатна чисельність посад, що можуть заміщуватися цивільними особами (включаючи військові посади з подвійною тарифікацією), становить близько 33%. Триває робота із поетапної заміни військових посад, за якими не передбачається безпосереднє виконання обов'язків військової служби, на відповідні цивільні. Проте

фактична чисельність цивільного персоналу становить тільки 23,5%, що обумовлено більшою привабливістю військової служби внаслідок наявності встановлених законодавством гарантій соціального захисту (пенсійний вік, забезпечення житлом, деякі пільги, отримання освіти та медичної допомоги за рахунок бюджетних коштів тощо).

Крім того, заміна військових посад на цивільні відбувається поступово по мірі їх вивільнення, оскільки правових механізмів переходу з одного виду служби на інший (наприклад, з військової на державну), крім як через звільнення з військової служби, не існує.

Таким чином, органи законодавчої влади мають створювати чіткі й адекватні закони, які, зокрема, визначають види оперативної діяльності, що загрожують порушенням прав громадян, умови її здійснення, вимоги щодо дотримання законності. Ці органи також мають контролювати бюджет, зокрема шляхом вибіркового перевірок і надання річних звітів про використання бюджетних коштів.

Органи виконавчої влади повинні здійснювати послідовний контроль за діями силових структур, наприклад, зобов'язуючи їх надавати щорічні звіти про свою діяльність. Відповідний міністр повинен нести політичну відповідальність за нагляд над спецслужбами, а його відомство – мати можливості для ефективного контролю. Він також зобов'язаний надавати в парламент річні звіти. Органи судової влади повинні мати право на проведення активного попереднього і наступного контролю, зокрема право надавати дозвіл на здійснення окремих заходів, що можуть призвести до порушення прав людини. Основним принципом наступного контролю є розгляд судом звернень громадян щодо порушення їх прав органом безпеки.

Інші органи (наприклад, омбудсмен, уповноважений із захисту інформації) мають бути наділені правом здійснювати постійний контроль (у будь-яких справах).

Приватні особи повинні мати право доступу до інформації, яка не є таємною.

Зазначене дає всі підстави для висновків про те, що основні принципи побудови системи цивільного контролю за діяльністю силових структур України, які закріплені у рекомендаціях ПАРЄ, нині враховано, а також сформовано і врегульовано у правовому відношенні чіткий механізм здійснення постійного контролю за їх діяльністю.

### Література

1. Полтораков А. Ю. Современные контексты военно-гражданских отношений (концепция С. Ханнингтона применительно к реалиям XXI столетия) / А. Ю. Полтораков // Национальная безопасность [Текст]. — 2010. — № 1.
2. Качанова Т. Невоенная проблематика в деятельности НАТО / Т. Качанова // Мировая экономика и международных отношений [Текст]. — 2008. — № 3. — С. 129—132.
3. Полтораков А. Ю. Современные контексты военно-гражданских отношений...
4. Денисенко В. С. Сэмюэл Хантингтон о военно-гражданских отношениях во внешнеполитической стратегии США / В. С. Денисенко, В. И. Катранджиев // Вестник Российского университета дружбы народов [Текст]. — 2001. — № 1. — (Серия: Международные отношения).
5. Huntington S. The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations [Text] / S. Huntington. — Cambridge : Belknap Press, 1957. — P. 65.
6. Janowitz M. The Professional Soldier: A Social and Political Portrait / M. Janowitz. — N.-Y. : Free Press, 1960. — P. 19.

7. Полтораков А. Ю. Современные контексты военно-гражданских отношений...
8. Качанова Т. Невоенная проблематика в деятельности НАТО... — С. 129—132.
9. Денисенко В. С. Сэмюэл Хантингтон о военно-гражданских отношениях во внешнеполитической стратегии США...
10. Шиманський В. США і НАТО в сучасній системі міжнародної безпеки / В. Шиманський // *Магістеріум. Політичні студії* [Текст]. — 2006. — Вип. 10. — С. 105—111.
11. Бодрук О. Європейські прагнення й американські можливості: Вплив взаємовідносин США та їх європейських партнерів на подальшу долю НАТО / О. Бодрук // *Політика і час* [Текст]. — 2004. — № 3. — С. 69—76; № 4. — С. 12—20.
12. Европейский Центр исследований по вопросам безопасности им. Джорджа К. Маршалла [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.marshallcenter.org/site-graphic/lang-ru/page-research-bibliographies-1/xdocs/library/bibliographies/civil-military-relations.htm>.
13. Європейський Союз [Текст] : підручник / кол. авт. — 2-ге вид. доп. та випр. — К. : НАОУ, 2008. — 397 с.
14. Дюре М. Механізм особливого партнерства / М. Дюре // *Політика і час* [Текст]. — 2008. — № 11. — С. 22, 23.
15. Полтораков А. Ю. Современные контексты военно-гражданских отношений...
16. Полтораков А. Ю. Военно-гражданские отношения в контексте национальной безопасности: политико-структурные аспекты / А. Ю. Полтораков // *Национальная безопасность* [Текст]. — 2009. — № 8. — С. 81—89.
17. Там же.

## **V. Motorni**

### **THEORETICAL PRINCIPLES OF FORMING CIVIL AND MILITARY RELATIONS IN DEMOCRATIC COUNTRIES IN THE CONTEXT OF PROVIDING COLLECTIVE SECURITY**

**The analysis of new approaches to determining the correlation concerning civil and military elements in the system of European collective security in the context of taking a challenge of trends towards globalization is conducted. Theoretical conceptions of traditional (American) and pragmatic (European) approaches to determining the share of military segment in providing peace in the world are considered.**

**Key words: civil and military relations, system of collective security, NATO.**