

УДК 355.02.009(4)

СПЕЦИФІКА ПРОЯВУ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВИХ ВІДНОСИН У ДЕРЖАВАХ ЄВРОСОЮЗУ

Білошицький В. І.

*кандидат політичних наук, доцент кафедри військової підготовки,
Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут»*

У статті розглянуто сутність цивільно-військових відносин, специфіку формування системи таких відносин у країнах Євросоюзу. Підкреслено важливість їх подальшої оптимізації з метою набуття країнами Євросоюзу стабільних демократичних якостей.

В статье рассмотрены сущность гражданско-военных отношений, специфика формирования системы таких отношений в странах Евросоюза. Подчеркнута важность их дальнейшей оптимизации с целью приобретения странами Евросоюза стабильных демократических качеств.

In the article essence is considered of civil-military relations, the specific formation of the system of such relations in the countries of the European Union. Underlined importance of their subsequent optimization with the purpose to obtain by countries of the EU of stable democratic qualities.

Ключові слова: демократична країна, цивільно-військові відносини, демократичний цивільний контроль, цивільний уряд, забезпечення національної безпеки.

Вступ. За десятиліття, що минули з часу видання праці С. Хангінгтона «Солдат та Держава. Теорія і політика військово-цивільних відносин» [8], ситуація в світі суттєво змінилася. Завдяки появі, становленню та розвитку міжнародних організацій, зокрема, ОБСЄ, що відбувалось в розрізі принципів геостратегічних змін середовища безпеки, цивільно-військові відносини (ЦВВ) отримали додаткову компоненту – міжнародну [9]. Відправною крапкою стало закінчення Холодної війни та припинення протистояння блоків, що сприяло виходу в активну фазу процесу трансрегіонального воєнно-політичного співробітництва.

Визначною подією Форуму ОБСЄ із співробітництва в сфері безпеки стала розробка «Кодексу поведінки, що стосується військово-політичних аспектів безпеки» ОБСЄ [5]. Цей документ було складено в період з вересня 1992 по листопад 1994 р. Метою розробки було подолання адаптаційних проблем «молодими демократіями». «Кодекс поведінки...» визначає напрямки та принципи регулювання внутрішньої та міжнародної діяльності держав у військово-політичній сфері. Він набрав чинності з 01.01.1995 р. як документ – політичне зобов'язання для держав-учасниць Будапештського саміта наради з безпеки і співробітництва в Європі (грудень 1994 р.) і був схвалений главами держав і урядів 52-х країн.

«Кодекс поведінки ...» містить тези відносно політичного контролю, демократії та принципів застосування збройних сил, військових формувань і сил внутрішньої безпеки, а також розвідувальних служб і поліції. Ті питання, що колись належали компетенції виключно внутрішньодержавної юрисдикції, завдяки «Кодексу поведінки ...» вийшли на вищий щабель міжнародних відносин. Незалежні, демократично створені інститути, згідно документа, мають контролювати структури, що реалізують державну монополію застосування сили всередині держави або за її межами. Всі ці структури (сили, служби) є системою забезпечення національної безпеки та оборони держави. Вони будуються на принципах законності, демократії, нейтралітету, поваги до прав людини і громадянських прав, а також дотримання норм міжнародного гуманітарного права. Зокрема, стаття 20 розділу 7 зазначає: «Держави-учасниці розглядають демократичний політичний контроль над військовими і воєнізованими силами, силами внутрішньої безпеки, а також розвідувальними службами і поліцією як незамінний елемент стабільності і безпеки. Вони будуть сприяти інтеграції своїх збройних сил з громадянським суспільством в якості важливого прояву демократії».

Задачі статті. Окреслити сутність цивільно-військових відносин (ЦВВ) в країнах Євросоюзу; розглянути Євросоюз як демократичне об'єднання європейських країн, де оборонні проблеми вирішуються як воєнним, так і цивільним персоналом; деталізувати особливості становлення цивільно-військових відносин в країнах Євросоюзу; проаналізувати історію становлення ЦВВ в різних країнах ЄС.

Результати дослідження. Європейський союз (ЄС) – інтеграційне угруповання двадцяти восьми західноєвропейських країн (Німеччина, Великобританія, Франція, Італія, Іспанія, Нідерланди, Бельгія, Люксембург, Данія, Ірландія, Португалія, Греція, Австрія,

Фінляндія, Швеція, з 1 травня 2004 року – Чехія, Естонія, Литва, Латвія, Словенія, Словаччина, Кіпр, Польща, Угорщина, Мальта, з 1 січня 2007 року – Болгарія, Румунія, з 1 липня 2013 року – Хорватія), що прагнуть до економічної та політичної єдності, які згодні певною мірою поступитись національним суверенітетом на користь економічної та політичної єдності.

Мета ЄС – утвердження Європейської спільноти на міжнародній арені, зокрема шляхом проведення спільної зовнішньої політики та політики в галузі спільної безпеки, яка могла б призвести до створення у разі необхідності системи спільної оборони.

Проаналізуємо становлення та розвиток цивільно-військових відносин в деяких країнах-учасниках ЄС. Для цього проведемо порівняльний аналіз ЦВВ в державах, які схожі на Україну за чисельністю населення та збройних сил. Три з них розташовані у Східній Європі – Польща, Чехія та Угорщина; шість – у Центральній та Західній Європі – Німеччина, Великобританія, Франція, Італія, Голландія та Португалія [6].

Як відомо, поява нових держав у Східній Європі була зумовлена історично (зокрема, розпадом Радянського Союзу й Варшавського Договору). Геополітична та міжнародна ситуація в Європі змінилась. Це більшою чи меншою мірою відобразилось на всіх вищезазначених країнах. Постало питання про реформування оборонних систем цих країн з метою їх адаптування до нової міжнародної ситуації. Для цього було створено нове оборонне законодавство, розпочато скорочення збройних сил та оборонних інституцій, реорганізовано міністерства і генеральні штаби.

Практичні завдання реформування держави, необхідність розробки прогресивних методів забезпечення національної безпеки, і, враховуючи це, пошук якісно нової політичної моделі взаємодії громадянського суспільства і армії з метою забезпечення життєво необхідних інтересів держави в інших геополітичних, політичних, економічних, соціокультурних і правових умовах стали базисом комплексного аналізу проблем безпеки та ЦВВ [7].

З точки зору громадянського суспільства армія має бути реформована заради захисту національних інтересів, оскільки для суспільства принципово важливо, якою є воєнна організація та чи здатна вона при необхідності захистити це суспільство. Забезпечення воєнної безпеки передбачає концентрацію намагань як держави, так і суспільства в напрямку реалізації планомірного військового будівництва. Тут слід враховувати важливість послідовності кроків у розробці концепції щодо забезпечення воєнної безпеки, дотримання положень воєнної доктрини, виконання заходів, зорієнтованих на реформування збройних сил як структурного елемента воєнної організації держави.

Важливим елементом і воєнної організації, і громадянського суспільства є ЦВВ. Такі відносини більш широко мають розглядатись в ракурсі забезпечення національної безпеки. При цьому не слід забувати, що саме слово «відносини» висвітлює дві взаємодіючі сторони – громадянське суспільство та його воєнну організацію [1].

Маючи за відправну точку сучасні реалії, необхідно пам'ятати про нерозривний зв'язок між реформуванням воєнної організації держави та переосмисленням базових постулатів забезпечення національної безпеки. Для забезпечення якості реформ необхідною є розробка концепції національної безпеки та прийняття її державною владою як керівництва до дій. Вона має бути основою для нової воєнної доктрини держави, в якій мають знайти відображення погляди військово-політичного керівництва країни на оборону та ведення сучасної війни. Вже далі може бути обґрунтована нова форма «силової структури» держави, яка й має виконувати місію щодо захисту інтересів держави і суспільства.

Вищесказане є надзвичайно важливим. Як відомо, збройні сили (ЗС) виконують як зовнішні, так і внутрішні функції. І необхідно чітко визначити, чи адекватні ЗС сучасному стану суспільства та чи збалансованою і наскільки сучасною є система ЦВВ [4]. Єдиних поглядів з приводу цього не існує. Схеми та підходи до керівництва оборонними установами в країнах ЄС є різноманітними. Єдине, що їх об'єднує – це цивільний контроль над збройними силами та необхідність визначення об'єму відповідальності уряду, зокрема – міністерства оборони й генерального штабу, аби визначити персональні компетенції та межі відповідальності.

Конфлікти з питань контролю над ЗС та іншими силовими структурами не притаманні демократіям Заходу та Північної Америки. Їх оборонні системи були створені після Другої світової шляхом узгодження різних позицій та точок зору. Інакше це складалось в східних демократіях. Тут можна було спостерігати протистояння різних гілок влади в боротьбі за місце в структурі національної оборони, між міністрами оборони та начальниками генеральних штабів. Цивільний контроль в цих країнах застосовано досить нещодавно, якість його ще далека від досконалості.

В демократичних суспільствах військові здійснюють оперативний контроль, керівництво ЗС, а цивільний контроль – це прерогатива вищих цивільних урядовців. Отже, треба добре розуміти різницю між політичним контролем та цивільним контролем над ЗС [3].

Ефективність ЦВВ, виходячи з практики західних демократій, базується на принципі спільної відповідальності за національну оборону. Завдання уряду – визначення цілей оборони, ресурсне забезпечення оборонних програм. Завдання військових – боєготовність ЗС для виконання означених цілей. В деяких питаннях та сферах відповідальність політичних урядовців збігається з військовими. Це відбувається і в тих державах, де цивільний контроль має усталені традиції та принципи. Не завжди цивільні й військові урядовці можуть поділити функції. Відповідно, виникає питання, які функції вважати виключно завданням військових. Західні військові керівники до своїх функцій відносять:

- контроль за виконанням чинної військової доктрини;
- організацію і структуру збройних сил в рамках законів, ухвалених урядом;
- набір новобранців і вишкіл військового персоналу;
- керівництво просуванням офіцерів у званнях (що, однак, потребує узгодження з урядом або парламентом);
- планування військових операцій та керування тактичним застосуванням збройних сил.

Без чіткого розмежування функцій ЗС та уряду неможливі стабільні ЦВВ. Цього, наприклад, бракувало у східноєвропейських державах (особливо в Польщі). Проте, треба відмітити, за останні роки в цій країні було схвалене нове покращене законодавство.

Конституція будь-якої держави відображає в загальних рисах роль президента, прем'єр-міністра і парламенту в національній обороні. Аналізуючи конституції різних країн, можна побачити деякі відмінності, інколи – навіть суттєві. Чіткість, лаконічність конституційних статей, наприклад, Німеччини, Франції й Туреччини, дають більш чітке розуміння ролі вищих урядовців в національній обороні. В інших країнах конституції є «обмеженими» в питаннях розподілу ролей, а в деяких – взагалі уникають подібної деталізації. Для «старих» демократій, наприклад, Великобританії, це не є проблемою (Британія взагалі не має «класичної» конституції). Проте для демократій пострадянського типу відсутність чіткого розмежування ролей може стати джерелом політичних конфліктів (як це сталося в Польщі й Угорщині).

Як наслідок, кожною державою ЄС були прийняті закони, що стосуються національної оборони, організації та функцій міністерства оборони, незважаючи на наявність чи відсутність статей в конституціях. Більшість держав Євросоюзу невинно модернізує та змінює такі закони, тому законодавство цих країн відносно оборони можна вважати досить повним, вичерпним. До таких країн відносяться нові демократії Східної Європи, та ті, що виникли після авторитарного правління (наприклад, Іспанія та Португалія). Тому в цих країнах чітко прописана організаційна структура міністерства оборони, а також фактори, що є основою відносин між міністром оборони й урядом.

Як йшлося вище, якісно досконалі ЦВВ потребують чіткого розмежування повноважень ЗС та уряду. Глава країни, монарх або президент, є головнокомандуючим ЗС в кожній країні. В країнах з президентською формою правління (Франція, Польща) президент відіграє важливу роль в національній обороні. В державах з парламентською формою правління ця роль є більш символічною. Так, в конституції Німеччини зафіксовано, що Головнокомандуючим ЗС у мирний час є Федеральний Канцлер (прем'єр-міністр).

Кожна держава визначає свої правила, компетенції та обсяг влади прем'єр-міністра, який найчастіше завідує формуванням національної оборонної політики, коригує діяльність міністерства оборони та міністерств, що пов'язані з цим питанням, контролює здійснення директив, що видаються радами безпеки, оборонних програм.

Міністр оборони підзвітний прем'єр-міністру, який фактично призначає міністра оборони за ухвалою глави держави. Проте є приклади виникнення непорозумінь в сфері ЦВВ, що викликані відсутністю чіткого визначення повноважень та обов'язків щодо структур оборони президента і прем'єр-міністра, міністра оборони і начальника генерального штабу, як це сталося в Польщі. Наслідком цього стали декілька урядових криз. За чотири роки було прийнято відставки трьох міністрів оборони і одного начальника генерального штабу. Подібні проблеми існують і в Угорщині.

В розглянутих державах цивільні займають посади міністра оборони та допоміжні посади в оборонному відомстві. Кожна держава самостійно визначає кількість та тип таких посад. Офіцер не може бути призначений на таку посаду, він може претендувати лише на посаду радника. Але існують й винятки, як, наприклад, у Великобританії та Канаді.

В деяких інших країнах існують свої правила. Так, певна кількість військових на посадах в міністерстві оборони вважається нормою (Франція, Німеччина). Міністр оборони Італії або Португалії має право призначати керівниками як цивільних, так і військових. У країнах

колишнього Варшавського договору реорганізація військових міністерств в світлі участі цивільного персоналу здійснюється досить повільно. Це пояснюють відсутністю кваліфіковано підготованих цивільних, хоча насправді причиною є попередня ментальність. Виняток – Угорщина та Польща. Всі головні посади міністерств оборони в цих країнах поступово переходять до цивільних.

В чому ж принципове значення обіймання таких посад цивільними? Насамперед, це: сприяння зміцненню цивільного контролю над ЗС і загального нагляду з боку цивільних урядовців, які репрезентують цивільний сектор уряду та країни, а не закріплення керівництва міністерством оборони виключно за військовим, які, за визначенням, мають свої професійні інтереси; залучення цивільних експертів, знань яких бракує військовим (управління ресурсами, економіка, фінанси і бюджет, формулювання оборонної політики тощо).

Проаналізуємо розвиток ЦВВ в провідних країнах ЄС. Наприклад, Великобританія, Франція, США мають значні здобутки в становленні ЦВВ, які вважаються важливою допоміжною ланкою (функцією) у військових операціях [2]. Так, британські військові керівники при проведенні операцій налагоджують тісні взаємини з лідерами місцевих громад. У США подібними завданнями займаються спеціально підготовлені фахівці з цивільних справ.

Одну з найбільш розвинутих та досконалих моделей ЦВВ розроблено у Франції в 90-ті роки минулого сторіччя. Французька доктрина розглядає три важливі та залежні один від одного напрямки цивільно-військових відноси. З метою полегшення операцій ЗС найголовнішим вважається «військово-цивільне співробітництво», яке полягає в контролюванні потоків біженців або зборі інформації серед цивільного населення. Інший напрямок – «військово-цивільні справи» як допоміжна функція, що здійснює допомогу органам влади приймаючої сторони в області управління, зв'язку, відновлення зруйнованої господарсько-економічної інфраструктури і т.п. Третій напрямок – «військово-цивільні відносини», тобто інформаційно-пропагандистське забезпечення військової операції.

При штабах ЗС під час здійснення гуманітарних операцій мають бути створені відділи з цивільних справ, що гіпотетично можуть складатися з гуманітарного, підрозділу, підрозділу з економічних питань, підрозділів по громадським зв'язкам та безпеці. До їх складу зараховуються і військові, і цивільні фахівці.

У Великобританії розуміння керівництвом ЗС необхідності створення спеціальних органів військово-цивільної взаємодії виникло по закінченню операції НАТО в Боснії. Відчувалась необхідність підвищення ефективності військово-цивільних заходів у всьому спектрі можливих операцій. Тому в 1996 році при Штабі сухопутних сил Великобританії було створено регулярний підрозділ для управління спеціальною групою у цивільних справах. Основою став резервний інженерний корпус, який складався з цивільних і військових фахівців (спочатку 50, згодом 200 чоловік). У 1997 році було створено штаб групи, в серпні 1998 року підрозділ запрацював з повною потужністю. Нова модель ЦВВ США відчутно вплинула на британську структуру військово-цивільного співробітництва. В обох випадках співробітники поділяються на персонал загального призначення та «функціональних» фахівців.

Висновки. Зі слів С. Хангінгтона відносини між військовою та цивільною владою «страждають від нестачі теоретичної бази» [8]. В наші часи ці слова набирають іншого, більш об'ємного значення.

Європейський Союз – це об'єднання, яке можна вважати активним учасником будь-яких миротворчих операцій. Наслідками його діяльності є створення умовно названої «загальноєвропейської армії» та узгодженої реорганізованої оборонної промисловості, що, безумовно стало значущим досягненням в політиці безпеки. Виділення коштів на розвиток військово-промислового комплексу – сфера відповідальності цивільних керівників, що вимагає прозорості й чіткості в цьому питанні.

Найважливішими напрямками теоретичного осмислення та практичного втілення інституту ЦВВ є функціональний та соціальний, причому функціональний відбиває загрози суспільній безпеці, а соціальний є дзеркалом соціальних структур, ідеологій, домінуючих органів політичної системи. Взаємодія між ними є постійною, змінною в часі та залежною від внутрішньо- та зовнішньополітичних обставин.

«Безпекоцентрична» сучасність потребує принципово нового підходу до проблем ЦВВ. Йдеться про загальний контекст відносин громадянського суспільства з силовим сегментом державної влади. При цьому нова модель повинна бути доповнена міжнародно-політичними та історико-культурними компонентами.

Література

1. Актуальні проблеми реалізації політики національної безпеки України в оборонній сфері: науково-інформаційний збірник / Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції України / ред.: В. П. Горбулін. – К., 2006. – 192 с.
2. Білошицький В. І. Цивільно-військові відносини в країнах НАТО: історія та сучасність / В. І. Білошицький // Вісник НТУУ «КПІ» Політологія. Соціологія. Право: зб. наук. праць. – К.: НТУУ «КПІ», 2013. – № 4 (20). – С. 7-13.
3. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела / Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння. – К., 2011. – 428 с.
4. Збройні Сили України в системі органів державної влади // Політологія : підручник для слухачів вищих військових навчальних закладів, у яких здійснюється підготовка військових фахівців тактичного рівня ; за заг. ред. В. Ф. Смолянюка. – Вінниця : Нова книга, 2002. – С. 254-279.
5. Кодекс поведінки, що стосується військово-політичних аспектів безпеки – ОБСЄ, 1994. – 55 с.
6. Олійник С. Цивільно-військові відносини. Порівняльний аналіз / С. Олійник // Спостерігач. – 1996. – № 27.
7. Останків В. І. Військова безпека Росії на початку XXI сторіччя / В. І. Останків. – М.: Вече, 2007. – 352 с.
8. Huntington S. The Soldier and the State: The Theory and Policies of the Civil-Military Relations / S. Huntington. – The Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press. – 1957. – 534 p. – P. 2.
9. Pollard T. The Hollywood War Machine: U.S. Militarism and Popular Culture / T. Pollard, C. Boggs, – Paradigm Publ. – 2007. – 464 p.