

МЕЛЬНИК

Сергій Миколайович

УДК 351.86.071(477:1)



АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ І НАТО

ADMINISTRATIVE AND LEGAL FORMS OF INTERACTION BETWEEN MILITARY ADMINISTRATION SUBJECTS OF UKRAINE AND NATO

к.ю.н., начальник,
Військово-юридичний
інститут Національного
юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

MELNYK Serhii Mykolaiovych – PhD in Law, Head, Military and Law Institute of National Law University after Yaroslav the Wise

У статті виокремлено і розкрито зміст трьох основних форм адміністративно-правової взаємодії суб'єктів військового управління України з НАТО, які сформувалися у процесі практичної реалізації положень Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору від 09.08.1997 р. Зокрема, це: консультації України з НАТО, інституційне співробітництво, військове співробітництво. Особливу увагу акцентовано на забезпеченні переходу Збройних Сил України на стандарти НАТО («STANAG» – Standardization Agreement). Фактично, «STANAG» є міжнародною угодою, положення якої регулюють загальні правила, визначають спільний порядок дій, закріплюють єдину термінологію і встановлюють умови уніфікації технічних процесів, а також озброєння і військової техніки, іншої матеріальної частини озброєних сил НАТО і держав, з якими НАТО налагоджує партнерські відносини. Впровадження «STANAG» у практику функціонування Збройних Сил України вимагає комплексного перегляду всієї інфраструктури вітчизняного ВПК та функціонування системи Збройних Сил України.

Акцентовано увагу на тому, що правове забезпечення зазначених форм адміністративно-правової взаємодії є складним процесом. Це пояснюється тим, що на внутрішньодержавному рівні їх реалізація забезпечується значною кількістю підзаконних нормативних актів, предметом правового регулювання яких є затвердження кола суб'єктів військового управління, які вступають в адміністративну взаємодію зі структурами НАТО, визначення їх адміністративних правомочностей, окреслення моделі управлінського забезпечення такої взаємодії.

Робиться висновок про те, що на сьогодні між суб'єктами військового управління Україна і НАТО накопичений значний досвід адміністративного співробітництва. Завдяки цьому національна система військового управління не лише одержує додатковий імпульс для реформування, а й реально підвищує власний потенціал і рівень бойової готовності до виконання покладених законодавством завдань і функцій. Практика взаємодії Збройних Сил і НАТО в останні роки доводить необхідність поглиблення напрацьованих зараз форм адміністративно-правової взаємодії. Відповідно, перспективним напрямом наукової розробки зазначених аспектів є вироблення пропозицій щодо оптимальної модальності адміністративно-правового забезпечення такої взаємодії.

* * *

The article outlines and defines three main forms of administrative and legal interaction of Ukraine's military administration subjects with NATO which were formed during the practical realization of the provisions of the Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine of 09.08.1997. In particular, they are: Ukraine's consultations with NATO, institutional cooperation, military cooperation. Particular attention is paid to ensuring the transition of the Armed Forces of Ukraine to the NATO standards («STANAG» - Standardization Agreement). Actually, «STANAG» is an international agreement, whose provisions regulate general rules, determine a common procedure, elicit unified terminology and encourage the unification of technical processes, as well as armaments and military equipment, other components of the armed forces of NATO and the states, which NATO is developing partnership relations with. The implementation of «STANAG» into the practice of the Armed Forces of Ukraine functioning requires a complex review of the entire infrastructure of the national military-industrial complex and the functioning of the system of the Armed Forces of Ukraine.

It has been emphasized, that the legal support of the mentioned forms of administrative and legal interaction is a complicated process. This is explained by the fact that their implementation at the national level is ensured by a significant number of by-laws, which regulate the approval of the circle of military administration subjects, which enter into the administrative interaction with the NATO structures, determining their administrative powers, outlining the model of the administrative support of such interaction.

It is concluded, that today Ukraine and NATO have accumulated considerable experience of administrative cooperation between the subjects of military administration. Due to this, the national military administration system not only receives an additional impetus for the reform, but also really increases its own potential and level of combat readiness to perform tasks and functions imposed by law. The practice of the interaction between the Armed Forces of Ukraine and NATO in recent years proves the need to deepen the existing forms of administrative and legal interaction. Accordingly, the promising direction of scientific development of these aspects is the elaboration of proposals concerning the optimal modality of the administrative and legal support of such interaction.

Ключові слова: Україна, НАТО, суб'єкти військового управління, Збройні Сили України, Міністерство оборони України, адміністративно-правове співробітництво України і НАТО, стандарти НАТО.

Keywords: Ukraine, NATO, military administration subjects, the Armed Forces of Ukraine, the Ministry of Defense of Ukraine, administrative and legal cooperation of Ukraine and NATO, NATO standards

ВСТУП

Після проголошення державної незалежності у 1991 р. Україна за короткий час ствердилася у цивілізованому світі як миролюбний учасник міжнародної спільноти, держава, що обрала твердий курс на зміцнення миру і безпеки на планеті. Поряд із цим, важливим завданням процесів державотворення для молоді країни стала розбудова ефективного національного сектору безпеки і оборони, створення сучасних Збройних Сил України, формування системи інституцій забезпечення державної безпеки. Ці процеси супроводжувалися активізацією конструктивної співпраці органів військового управління з іншими державами і військово-політичними блоками. З урахуванням таких чинників як військово-політична ситуація у східноєвропейському регіоні, характеру політичних стосунків України з іншими державами Європи і світу, пріоритетів розвитку національної економіки України та інших обставин, динаміка реформування системи органів військового управління впродовж останніх 27 років була різною.

Важливим для України чинником впливу на розвиток системи суб'єктів військового управління і, зокрема, національних Збройних Сил, було і залишається на теперішній час взаємодія з Організацією Північноатлантичного договору (НАТО). Беручи до уваги те, що члени НАТО на сьогодні напружували найкращі у світі стандарти забезпечення національної безпеки і протидії військовому вторгненню, адміністрування структурно-функціональних перетворень сектору безпеки і оборони України за умов тісної співпраці з альянсом має важливе практичне значення. Більш того, в умовах напруженої військово-політичної ситуації у східноєвропейському регіоні, окупації Автономної Республіки Крим, триваючої спеціальної Операції об'єднаних сил у східних областях України, поглиблення взаємодії з НАТО стало одним із пріоритетів розвитку національної державності. Беручи до уваги викладене вище, зазначимо, що завданням юридичної науки є дослідження існуючих і вироблення науково обґрунтованих пропозицій стосовно юридичного забезпечення нових форм співробітництва силових відомств України і НАТО.

У зв'язку з цим *метою статті* є висвітлення сутності основних адміністративно-правових форм взаємодії суб'єктів військового управління і НАТО.

Аналіз наукових досліджень і публікацій, які присвячені обґрунтуванню юридичних аспектів взаємодії елементів сектору безпеки і оборони України з НАТО, дозволяє констатувати, що доктринальне опрацювання відповідної тематики лише започатковується. Ознайомлення з науковими напрацюваннями таких дослідників як В. Богуцький, Є. Григоренко, С. Мукосія, М. Тищенко доводить це. Відповідно, формується наукова доцільність дослідити раніше не розроблені основні адміністративно-правові форми взаємодії суб'єктів військового управління України і НАТО. Це буде сприяти накопиченню наукової інформації, якою можна буде оперувати у подальшому як науковцям, що будуть розробляти відповідну тематику, так і прак-

тичним фахівцям, які працюють над забезпеченням організаційно-правових умов розвитку відносин України з Північноатлантичним альянсом.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Науковий аналіз сутності адміністративно-правових форм взаємодії суб'єктів військового управління України і НАТО стало можливим завдяки застосуванню системи методів наукового пізнання. Зокрема, методологічною основою розробки став діалектико-матеріалістичний підхід, що передбачає розгляд передумов формування режиму адміністративної співпраці військових структур України і Північноатлантичного альянсу. Крім цього, історико-правовий метод використовувався для висвітлення історичних передумов розбудови партнерських відносин з НАТО. Метод поєднання диференціації і інтеграції дозволив здійснити розмежування адміністративно-правових форм співробітництва України і НАТО. Структурно-функціональний метод дозволив визначити особливості взаємодії Міністерства оборони України з НАТО у напрямі впровадження стандартів альянсу у розбудову національних оборонних спроможностей. Метод теоретико-правового прогнозування було застосовано для обґрунтування перспективних завдань юридичної науки у частині подальшої розробки юридичного забезпечення співробітництва України з НАТО.

РЕЗУЛЬТАТИ

Не враховуючи вищого політико-дипломатичного рівня, більшість держав сучасного світу взаємодіють з НАТО на рівні суб'єктів військового управління. М. Тищенко та В. Богуцький під «суб'єктами» військового управління пропонують розуміти конкретні органи військового управління, їх посадові особи, які виконують управлінські функції і наділені для цього відповідними повноваженнями [1, с. 69]. Головною, системоутворюючою ланкою системи суб'єктів військового управління України є Збройні Сили держави.

Базовим документом, який визначає основні адміністративно-правові форми взаємодії суб'єктів військового управління України і НАТО є Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору, яку було підписано у Мадриді 09.08.1997 р. (далі – Хартія) [2]. У відповідності до Хартії, взаємодія України і НАТО відбувається на основі норм і принципів міжнародного права. На відміну від повноправного членства, Хартія не передбачала поширення на Україну ст. 5 Статуту НАТО, в якій йдеться про колективний захист держави у разі нападу на одного з її членів [3]. Основні ідейні засади розвитку відносин України і НАТО базувалися на таких основних принципах взаємодії:

1) безпека держав європейського регіону є спільним цивілізаційним надбанням народів і жодна держава не може будувати власну систему військової безпеки за рахунок безпеки іншої країни, та не може розглядати жодну частину регіону юрисдикції ОБСЄ як сферу свого впливу;

2) Україна і НАТО утримуються від використання сили проти будь-якої держави у будь-який спосіб, не сумісний з принципами міжнародного права;

3) Україна і НАТО визнають невід'ємне право всіх держав світу вільно обирати та застосовувати найбільш прийнятний інструментарій методів і засобів забезпечення безпеки включаючи сили союзників у відповідності до історичних умов;

4) взаємна повага до суверенітету, територіальної цілісності та політичної незалежності всіх держав на планеті;

5) визнання та ствердження принципу верховенства права, цінності демократії, політичного плюралізму, ринкової економіки, абсолютної цінності прав людини та національних меншин, запобігання конфліктам та намагання вирішити їх у мирний спосіб.

Важливим є те, що у Хартії зазначено про зобов'язання Української держави здійснювати військову реформу у напрямках підвищення оперативно-технічної сумісності Збройних Сил України зі збройними силами НАТО та країн-партнерів, розробки ефективних механізмів демократичного та цивільного контролю над воєнною організацією держави. 21.08.2009 р. у Брюсселі було схвалено Декларацію про доповнення Хартії від 1997 р. Здебільшого, доповнення стосувалися інтенсифікації адміністративної співпраці суб'єктів військового управління України і НАТО.

Багаторічний досвід виконання обома сторонами положення Хартії обумовив кристалізацію кількох основних форм адміністративно-правового співробітництва суб'єктів військового управління України і НАТО. Зокрема, це: *консультації України з НАТО, інституційне співробітництво, військове співробітництво*. Правове забезпечення зазначених форм є складним. Основні адміністративно-правові конструкції закладено у самій Хартії, але на внутрішньодержавному рівні їх реалізація забезпечується значною кількістю підзаконних нормативних актів, предметом правового регулювання яких є затвердження кола суб'єктів військового управління, які вступають в адміністративну взаємодію зі структурами НАТО, визначення їх адміністративних правомочностей, окреслення моделі управлінського забезпечення такої взаємодії.

Першою адміністративно-правовою формою взаємодії є *консультації України і НАТО*. Консультації відбуваються з питань, які становлять спільний інтерес. Зокрема, у процесі консультацій здійснювалося обговорення політичних питань та питань, що стосуються безпеки, зокрема, розвитку євроатлантичної безпеки та стабільності, включаючи безпеку України, запобігання конфліктам, управління кризами, підтримання миру, врегулювання конфліктів та проведення гуманітарних операцій, питання стосовно нерозповсюдження ядерної біологічної та хімічної зброї, здійснення контролю над озброєннями та роззброєнням, включаючи питання, що стосуються Договору про звичайні збройні сили в Європі, Договору про відкриття неба та заходів зміцнення спільної довіри і безпеки, експорт озброєнь та передача супутніх технологій, боротьби з контрабандою наркотиків та тероризмом.

У 2016 р. під час проведення у Варшаві саміту НАТО на базі Хартії було затверджено Комплексний пакет допомоги (КПД) з підтримки України. Важливим є те, що КПД передбачає активізацію розвитку консультування представників сектору безпеки і обо-

рони України і НАТО. Відповідно до КПД, спеціалісти НАТО є головними консультантами стратегічного рівня для України з питань реформування системи суб'єктів військового управління. Основне завдання консультацій – вироблення проектів реформування як Українського війська, так й інших суб'єктів військового управління, які виконують завдання в галузі забезпечення національної безпеки і оборони.

Інституційне співробітництво передбачало створення управлінських інституцій двосторонньої військово-політичної взаємодії між Україною і НАТО, а також спільних робочих груп. Створення інституцій двосторонньої взаємодії відбувалося у формі заснування військової місії зв'язку НАТО в Києві у межах місії України при НАТО та Центру інформації й документації НАТО в Києві (зادля адміністрування питань консультативного інформаційного співробітництва).

Найважливішою складовою інституційної взаємодії є також створення спільних робочих груп військових спеціалістів. Це має на меті фахове обговорення таких блоків питань як цивільне планування на випадок надзвичайних ситуацій та катастроф, організація дієвого демократичного контролю над збройними силами, поглиблення військової реформи в Україні, організація оборонного планування, питання стратегії та концепції національної безпеки, формування оборонного бюджету, проведення оборонної конверсії, військово-співробітництво між Україною та НАТО і взаємосумісність, економічні аспекти військової безпеки, науково-технологічні питання, аспекти безпеки у сфері довкілля, ядерна безпека, дослідження і розробки з питань використання космічного та повітряного простору. Зазначена реформа Збройних Сил була одним із центральних предметів роботи двосторонніх груп. Одним із останніх прикладів результативності інституційного співробітництва Міністерства оборони України і НАТО є створення у структурі Міністерства оборони України антикорупційних підрозділів (відділ з питань запобігання та виявлення корупції, Департамент внутрішнього аудиту Міністерства оборони, Науковий центр проблем запобігання корупції [4]). Більш того, інструкторами НАТО було організовано тренінги, спрямовані на розуміння корупції як загрозу безпеці, а також покращення управління фінансовими і людськими ресурсами.

Військове співробітництво між Україною і НАТО має сприяти активізації оборонної реформи України і передбачає взаємодію у напрямі визначення напрямів модифікації озброєнь, організації і проведення спільних заходів, спрямованих на військову підготовку особового складу Збройних Сил України у межах спільних військових навчань та залучення українських військових до участі у міжнародних миротворчих батальйонах, сприяння співробітництву у галузі оборони між Україною та її державами-сусідами, періодичні зустрічі суб'єктів військового управління України з найвищими військовими керівниками країн НАТО та заходи в межах розширеної та поглибленої програми «Партнерство заради миру». Зазначена програма є однією з найважливіших у контексті військової реформи. На користь цього говорить та обставина, що участь України у програмі розпочалася ще у 1994 р. Саме тоді, коли вітчизняні військові спеці-

алісти безпосередньо почали взаємодіяти з колегами держав-членів НАТО, очевидними стали проблеми, які переживає військові організація України і Збройні Сили зокрема. Серед них, у першу чергу, недосконала система управління, численні прорахунки у підготовці особового складу, великий ступінь бюрократизації, застаріла військова техніка, корупційні ризики.

Після підписання Хартії у 1997 р. Україна стала активним учасником найважливіших механізмів програми: процесу планування та оцінки сил, концепції оперативних можливостей, політико-військових рамках участі партнерів в операціях з підтримання миру під проводом НАТО, спільних з НАТО навчаннях, у тому числі з врегулювання кризових ситуацій, співробітництва у галузі озброєнь, протиповітряної оборони, управління повітряним рухом та обміну даними про повітряну обстановку, індивідуальної програмі партнерства, плані дій партнерства щодо розбудови оборонних інституцій, програмі удосконалення військової освіти, програмі професійного розвитку цивільного персоналу, політиці трастових фондів партнерства, ініціативі НАТО з розбудови прозорості, доброчесності, відкритості та запобігання проявів корупції, програмі НАТО «Наука заради миру та безпеки та інші [5]. Завдяки програмі «Партнерство заради миру» закладаються основи розбудови оперативного потенціалу й взаємосумісності війська України зі збройними силами НАТО у рамках широкого спектра заходів й військових навчань, які проводяться. За таких умов українські військовослужбовці мають змогу відпрацьовувати дії під час операцій з підтримання миру і набувати практичного досвіду взаємодії зі збройними силами країн НАТО і інших партнерів.

Найголовнішим і одним із найскладніших завдань військового співробітництва України і НАТО є забезпечення переходу Збройних Сил України на стандарти НАТО, які називаються універсальною абревіатурою «STANAG» (англ. – Standardization Agreement). Фактично, стандарти НАТО є міжнародною угодою, положення якої регулюють загальні правила, визначають спільний порядок дій, закріплюють єдину термінологію і встановлюють умови уніфікації технічних процесів, а також озброєння і військової техніки, іншої матеріальної частини озброєних сил НАТО і держав, з якими НАТО налагоджує партнерські відносини. Стандарти НАТО об'єднані у складну і взаємопов'язану ієрархію нормативних документів. Їх систему, як зазначає С. Мукосій, умовно поділяють на три групи: адміністративні, оперативні та матеріально-технічні [6].

Впровадження STANAG у практику функціонування Збройних Сил України вимагає комплексного перегляду всієї інфраструктури вітчизняного ВПК та функціонування системи Збройних Сил України. Перехід на стандарти НАТО забезпечує планомірне нарощування рівня боєздатності частин і підрозділів Збройних Сил України, сприяє підвищенню ефективності використання державних ресурсів у сфері оборони, удосконалює систему підготовки військових частин і підрозділів, що входять до складу багатонаціональних військових формувань, та зростанню авторитету України на міжнародному рівні [7]. Базовим документом у даному відношенні є Тимчасова інструкція з організації робіт у Міністерстві оборони України та Зброй-

них Силах України стосовно впровадження стандартів НАТО, затверджена заступником Міністра оборони України 09.09.2016 р., в якій визначено порядок отримання стандартів і військових нормативних документів НАТО, їх перекладу, вивчення та практичного впровадження [8].

Для підготовки України до вступу у НАТО у функціонування Збройних Сил України слід впровадити 765 стандартів (нормативних документів) НАТО, які поступово перекладаються українською мовою з мови оригіналу та впроваджуються у практику військового управління України. Але процес цей на сьогодні не завершений і продовжує тривати. Практика адаптації STANAG у національну систему функціонування Збройних Сил складається таким чином, що стандарти, як правило, формулюються в окремих нормативних документах, яких на сьогодні розроблено десятки. Узагальнено, впровадження STANAG відбувається навколо п'яти стратегічних цілей: створення об'єднаної системи керівництва силами української оборони, ефективна політика планування і застосування ресурсів, посилення боєздатності частин і з'єднань за світовими стандартами, об'єднана з НАТО логістика і система медичного забезпечення. Так чи інакше, але у процесі адміністративного співробітництва суб'єктів військового управління України і НАТО триває процес впровадження STANAG у національну практику військово-державного будівництва.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

На сьогодні між суб'єктами військового управління Україна і НАТО накопичений значний досвід адміністративного співробітництва. Національна система військового управління завдяки цьому не лише одержує додатковий імпульс для реформування, а й реально підвищує власний потенціал і рівень бойової готовності до виконання покладених законодавством завдань і функцій. Практика взаємодії Збройних Сил і НАТО в останні роки доводить необхідність поглиблення напрацьованих зараз форм адміністративно-правової взаємодії. Відповідно, перспективним напрямом наукової розробки зазначених аспектів є вироблення пропозицій стосовно оптимальної модальності адміністративно-правового забезпечення такої взаємодії.

Список використаних джерел

1. Тищенко М.М., Богущький В.В., Григоренко С.І. *Військова адміністрація: навч. посіб / за заг. ред. М.М. Тищенка. Х.: Право, 2014. 364 с.*
2. *Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору від 09.08.1997 р. Офіційний вісник України. 2006. № 34. Ст. 2453.*
3. *5 фактів про особливе партнерство між Україною та НАТО. DW.COM. URL: <https://www.dw.com/uk/5-фактів-про-особливе-партнерство-між-україною-та-нато/a-39557684>*
4. *Корупція в армії вбиває. Інтернет-сайт «Антикорупція» URL: <https://defence-anticor.in.ua/prevention-and-detection-of-corruption>*
5. *Партнерство заради миру. Україна-НАТО. URL: <https://ukraine-nato.mfa.gov.ua/ua/ukraine-nato/partnership-for-peace/>*
6. *Мукосій С. «О внедрении стандартов НАТО». Інтернет-сайт Інформаційно-консалтингової компанії «DEFENSE EXPRESS». URL: <https://defence-ua.com/index.php/statti/296->*

sergej-mukosij-segodnya-ministerstvo-oborony-yavlyaetsya-lokomotivom-sredi-vsekh-organov-vlasti-po-vnedreniyu-standartov-nato

7. Впровадження стандартів НАТО у Збройних Силах: підсумки 2016-го. *Ukrainian Military Pages*. URL: <https://www.ukrmilitary.com/2017/08/stanag.html>

8. Збройні сили України: курсом до НАТО. Розповідає головнокомандувач Збройних Сил України, генерал армії Віктор Муженко. Інтернет-видання «hi-tech.ua». URL: <https://hi-tech.ua/article/zbroyni-sili-ukrayini-kursom-do-nato/>

References

1. Tyshchenko M.M., Bohutskyi V.V., Hryhorenko Ye.I. *Military administration: tutorial* / ed. M.M. Tyshchenko. Kharkiv: Pravo, 2014. 364 p. (in Ukrainian)

2. *Charter on a special partnership between Ukraine and the North Atlantic Treaty Organization dated 09.08.1997. Official Bulletin of Ukraine*. 2006. № 34. Art. 2453 (in Ukrainian)

3. *5 facts about a special partnership between Ukraine and NATO*. DW.COM. URL: <https://www.dw.com/uk/5-faktiv-pro-osoblyve-partnerstvo-mizh-ukrainoiu-ta-nato/a-39557684> (in

Ukrainian)

4. *Corruption in the army kills*. Internet site "Anticorruption". URL: <https://defence-anticor.in.ua/prevention-and-detection-of-corruption> (in Ukrainian)

5. *Partnership for Peace*. Ukraine-NATO. URL: <https://ukraine-nato.mfa.gov.ua/ua/ukraine-nato/partnership-for-peace/> (in Ukrainian)

6. Mukosiy S. "On the Implementation of NATO Standards". Site of Information and consulting company «DEFENSE EXPRESS». URL: <https://defence-ua.com/index.php/statti/296-sergej-mukosij-segodnya-ministerstvo-oborony-yavlyaetsya-lokomotivom-sredi-vsekh-organov-vlasti-po-vnedreniyu-standartov-nato> (in Russian).

7. *Implementation of NATO standards in the Armed Forces: the results of 2016*. *Ukrainian Military Pages*. URL: <https://www.ukrmilitary.com/2017/08/stanag.html> (in Ukrainian)

8. *Armed Forces of Ukraine: the course towards NATO*. Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine, General of the Army Viktor Muzhenko tells. Internet publication «hi-tech.ua». URL: <https://hi-tech.ua/article/zbroyni-sili-ukrayini-kursom-do-nato/> (in Ukrainian)