

Адміністративно-правовий режим діяльності військових аташе на території держав акредитації

Ігор Авдошин,
кандидат юридичних наук,
професор Національної академії
Служби безпеки України

Автор здійснює аналіз організації адміністративно-правових режимів діяльності військових аташе на території держав їх акредитації (зокрема – США).

Попри всі заходи, що вживаються нашою країною для розвитку міжнародного військового співробітництва, це співробітництво й досі лишається малоефективним. Причин немало. Зокрема, постійно бракує коштів на здійснення діяльності у цій сфері; високою є вірогідність витoku важливої інформації; не вироблено належного адміністративно-правового режиму відносин з представниками військових відомств іноземних держав; існує чимало структур, що опікуються міжнародним військовим співробітництвом, але немає єдиної вертикалі їх підпорядкування; керівництво військового відомства України не готове до вирішення низки проблем тощо. Отже, Україні поки що не вдалося створити ефективну систему захисту власних національних інтересів у сфері міжнародного військового співробітництва.

Однак зазначені чинники хоч і важливі, але ними не вичерпується зазначена проблематика. Спостерігається й негативний вплив на систему захисту інформації з обмеженим доступом (цілі, які плануються), який чинитися ззовні, і це може суттєво впливати на зміну рішень воєнно-політичного керівництва держави та змушувати його діяти в помилковому напрямі. Цілеспрямована дезінформація з боку спецслужб іноземних держав щодо військово-технічного і науково-технічного співробітництва в окремих напрямках може призвести до помилкових воєнно-політичних та економічних рішень, негативного відриву від світових стандартів військової техніки та озброєння, наукових проектів та розробок, величезної витрати коштів, руйнування військово-промислового і науково-технічного потенціалу держави. Це дуже актуально для України

в нинішніх умовах, коли стратегічні цілі мають бути орієнтирами для вибору способів виходу з кризового стану (вибір моделей державотворення, зокрема – створення сучасних Збройних Сил).

Отже, для визначення національних інтересів, стратегічних цілей України при здійсненні міжнародного військового співробітництва необхідний ретельний аналіз не лише внутрішніх потреб, а й світових тенденцій розвитку такого співробітництва. Деякі з наших партнерів (насамперед, США, Російська Федерація) можуть розглядати Україну як конкурента або як країну, котра, просуваючи свої інтереси на світовому ринку озброєнь, негативно впливає на розклад сил на регіональному чи міжнародному рівні, прямо чи опосередковано ущемлює їх інтереси. У цьому контексті, наприклад, „кольчужний скандал”, організований спецслужбами США, створив реальну загрозу національним інтересам України, її іміджу і призвів до втрат політичного й економічного характеру.

Загрозою також може бути вплив на військово-політичне керівництво держави, певних наших посадових осіб та військовослужбовців, який робить неможливим або малоефективним їх діяльність з реалізації національних інтересів. Може бути і прямий чи непрямий вплив на суб'єкта з метою його усунення або примусу до відмови від реалізації цих інтересів. Так, протягом 1998 - 2000 років, коли Міністерство оборони України зробило перші кроки щодо запровадження адміністративно-правового режиму відносин з представниками іноземних держав (військовими аташе – далі ВАТ), якого доти не існувало, то це викликало з їхнього боку негативну реакцію і блокування запровадження такого режиму шляхом впливу через свої дипломатичні установи та міністерства закордонних справ на керівництво нашої держави (зокрема, це був „демарш” з боку аташе з питань оборони США, ФРН, Канади, Великої Британії). Це, зрештою, призвело до провалу самої ідеї запровадження цього режиму та усунення посадових осіб (ініціаторів) з їх посад шляхом кадрових перестановок [1].

Слід зауважити, що запропонований порядок був доволі ліберальним, він відпрацьовувався на базі аналізу аналогічних адміністративних режимів у зарубіжних країнах, у тому числі й тих, що негативно на нього зреагували. Найзагрозливішою в цій ситуації є незгодженість дій структурних підрозділів, що мають відношення до співробітництва і контактів з військовими аташе (зокрема, Департамент міжнародного співробітництва МО України, Управління євроатлантичного співробітництва ГШ ЗС України, Головне управління розвідки МО України). Вони, замість того, щоб об'єднати зусилля для вирішення проблеми, вдалися до „протистояння”, підмінюючи поняття взаємність і відкритість на безпечність і недбалість, нехтуючи при цьому основним принциповим критерієм будь-якої державної діяльності: відкритість не означає безпечність. І коли все ж у лютому 2000 року було прийнято наказ

**Адміністративно-правовий режим діяльності
військових аташе на території держав акредитації**

Ігор Авдошин

Міністра оборони України „Про затвердження Положення про порядок взаємовідносин між Міністерством оборони України та військовими аташе інших держав і їх заступниками, акредитованими в Україні”, який суттєво відрізнявся від первинної версії своєю нелогічною структурою, то під тиском об’єктивних обставин керівництво Міністерства було змушене „сховати” цей наказ, аби уникнути повторної негативної реакції з боку військових аташе, акредитованих в Україні. Наказ практично не застосовується й нині [1; 2].

Основним практичним завданням розгляду цього питання є потреба привернути увагу Ради національної безпеки і оборони України, Міністерства закордонних справ України та Міністерства оборони України до існуючих проблем у взаємовідносинах з представниками іноземних держав, акредитованих в нашій країні з тим, щоб захист національних інтересів не обмежувався пустою риторикою. Нижче подається аналіз практики організації адміністративно-правових режимів діяльності ВАТ на території держав акредитації (зокрема – США), держав, які свого часу висловили незадоволення запровадженням аналогічного порядку в Україні [3].

Адміністративно-правовий режим діяльності ВАТ на території США

Акредитація військових аташе іноземних держав за чинною в Сполучених Штатах Америки нормативною базою поділяється на два рівні: акредитація аташе з питань оборони (далі – АПО) та акредитація військових аташе видів Збройних Сил.

Акредитація аташе з питань оборони

Головним органом оборонного відомства США, що виконує всі протокольні заходи акредитування та організовує роботу з АПО, є Управління міжнародних зв’язків Розвідувального управління Міністерства оборони США (далі – УМЗ РУМО).

Аташе з питань оборони, незалежно від його військової спеціалізації, акредитується через УМЗ РУМО і визнається Сполученими Штатами як вища військово-дипломатична посадова особа конкретної держави. АПО одночасно може бути військовим аташе (аташе Сухопутних військ, Військово-морським чи Військово-повітряним. Нижча за рангом посадова особа АПО (заступники, помічники) також акредитується через УМЗ РУМО.

Офіційна урочиста акредитація АПО здійснюється на рівні директора РУМО США згідно із затвердженим протоколом.

Представлення помічників АПО відбувається на рівні начальника Управління міжнародних зв’язків РУМО. Штат аташе з питань оборони кількісно обмежується до чотирьох осіб: АПО та три його помічники (за окремими видами ЗС).

Акредитація ВАТ окремих видів Збройних Сил

Головним органом, на який покладається виконання протокольних

заходів акредитування та координації і взаємодії з ВАТ (на прикладі Сухопутних військ) є Департамент міжнародних зв'язків офісу командуючого відповідними видами ЗС. Офіційна акредитація ВАТ здійснюється на рівні директора Департаменту міжнародних зв'язків відповідного виду Збройних Сил.

Структура, механізм і адміністративні режими взаємодії з військовими аташами

1. Для аташе з питань оборони

Уповноваженою найвищою структурною ланкою оборонного відомства США, через яку вирішується переважна більшість службових питань АПО в межах військово-дипломатичного співробітництва, є Управління міжнародних зв'язків РУМО. Співробітники УМЗ РУМО надають консультативні поради й рекомендації, забезпечують методичну і практичну допомогу в службовій, представницькій діяльності аташе.

Питання ініціативного запиту АПО інформації від оборонного відомства та його структур в розроблених методичних рекомендаціях не знайшло чіткого відображення. З огляду на це, запит конкретної інформації чи документації оборонного характеру може здійснюватися аташе з питань оборони лише через УМЗ РУМО.

У методичних рекомендаціях наголошується, що УМЗ РУМО є спеціально сформованим надійно діючим каналом передачі запрошень іноземних дипломатичних місій на адресу членів персоналу апарату Міністра оборони, Об'єднаного штабу Збройних Сил та РУМО. Запрошення до участі в ділових нарадах, як правило, рекомендується доставляти через кур'єрську службу за три – чотири тижні до запланованого заходу. Якщо посольством обґрунтовано мотивується терміновий характер зустрічі, запрошення зацікавленій особі Управління міжнародних зв'язків РУМО доставляє у вказаний час.

Запрошення посольств на адресу офісів чи посадових осіб Сухопутних, Військово-морських, Військово-повітряних Сил доставляються через кур'єрську службу Міністерства оборони до Управління зовнішніх зв'язків відповідного роду військ для подальшого прийняття рішення. При надсиланні запрошень рекомендується вказувати наступні дані на адресата: прізвище, ім'я, військове звання, посада, поштова адреса (включаючи офіційну назву структурного підрозділу та номер кабінету).

Міністерство оборони США всі іноземні візити поділяє на три категорії:

- короткотривалий: контакт і спілкування іноземного представника з співробітником МО, ЗС або об'єкта ВПК з конкретного заздалегідь обумовленого питання;
- тематичний: середньої тривалості візит представника іноземної держави до МО, ЗС чи на об'єкт ВПК. При цьому відпрацьовується програма, визначаються повноваження сторін, готується проект угоди або контракту, які заздалегідь узгоджуються з урядом США (перелік

**Адміністративно-правовий режим діяльності
військових аташе на території держав акредитації**

Ігор Авдошин

тематичних візитів переглядається і підтверджується щороку);

- розширений: тривалий за часом візит однієї посадової особи – представника іноземної держави. Як правило, здійснюється у випадках, коли доцільним є підтримання тривалого (понад 30 діб) контакту між зацікавленими оборонними структурами іноземної держави і США. Зазвичай це спільний контракт, програма обміну в межах співробітництва оборонних відомств, встановлення зв'язків на рівні акредитованих офіцерів зв'язку.

Категорія візитів аташе з питань оборони спеціально не визначена. З огляду на це, візити АПО можуть підпадати лише під категорію короткотривалих. За визначеною процедурою, для здійснення візиту (короткотривалого чи тематичного) посольство має підготувати письмовий запит встановленої форми, в якому зазначається:

- обґрунтування важливості, мотивів і цілі візиту;
- предмет обговорення;
- конкретні питання, які належить обговорити.

Запити, які не містять аргументованого обґрунтування цілей візиту, до виконання не приймаються. Такі мотиви візиту, як загальне ознайомлення чи екскурсія на підприємство (установу, підрозділ ЗС) не вважаються підставою для реалізації американською стороною. В запиті, якщо ним передбачається ознайомлення з таємними відомостями, вказується рівень доступу АПО до таємниць, його повні установочні дані. Посольство також має офіційно засвідчити, що особа-візитер (в даному випадку АПО): а) має повноваження уряду акредитованої держави на отримання відомостей в інтересах і від імені його уряду; б) інформація, якою володітиме особа в результаті візиту, не стане відомою третій стороні чи державі, якщо на це не буде згоди уряду США; в) особа-візитер та уряд, який вона представляє, надасть отриманій інформації ступінь захисту адекватний тому, що існує в США; г) отримана інформація застосовуватиметься лише у відповідності до цілей, вказаних в запиті на проведення візиту; д) розповсюдження інформації буде обмежене лише посадовими особами, які потребують таку інформацію для виконання їх прямих службових повноважень; е) будь-які реальні чи прогнозовані загрози розголошення або несанкціонованої передачі інформації будуть негайно повідомлені урядові США.

Підготовлений запит в термін не менше 30 календарних днів подається до відповідного підрозділу міжнародного співробітництва, зокрема: до Управління міжнародних зв'язків РУМО США, якщо об'єктами запланованих візитів вказується підрозділ офісу міністра оборони, Об'єднаного штабу ЗС, агентств і департаментів МО, стратегічного та оперативних командувань ЗС; до Управління ВПС з питань співробітництва, якщо предметом інтересу ВАТ вказана будь-яка сфера діяльності Військово-повітряних сил США; до Офісу міжнародних

програм ВМС, якщо предметом інтересу ВАТ вказана будь-яка сфера діяльності Військово-морських сил та морських корпусів ВМС США; до Управління обміну військовими технологіями СВ, якщо предметом інтересу є будь-яка сфера діяльності Сухопутних військ і командувань СВ США.

2. Для військових аташе родів військ (на прикладі сухопутних військ)

Головним органом, уповноваженим організовувати зносини командування Сухопутних військ з ВАТ є Департамент міжнародних зв'язків (ДМЗ) СВ. Директор цього департаменту вважається найвищим рівнем контактів командування СВ США з військовим аташатом.

До функцій ДМЗ віднесено лише вирішення загальних організаційних питань роботи з аташатом. За функціональністю департамент складається з трьох структурних підрозділів: 1) Апарату директора ДМЗ. Цей підрозділ опікується організацією офіційних та протокольних заходів членів командного складу СВ на честь ВАТ; забезпечує участь офіцерів СВ в офіційних заходах, що організуються за ініціативою і за запрошеннями ВАТ (остання функція поширюється лише на структурні підрозділи СВ в межах військового округу м. Вашингтона); 2) Управління з питань координації діяльності ВАТ Сухопутних військ. Здійснює повсякденну консультативно-методичну роботу з сприяння діяльності військових аташатів, забезпечує виконання протокольних заходів з акредитації новоприбулих ВАТ, оформляє документи і видає ідентифікаційні картки та перепустки для відвідування військовим аташе Пентагону, публікує і поширює серед військових аташе періодичні видання „Інформаційний бюлетень аташе”, „Довідник для ВАТ” та інші; організовує і проводить (за планами ДМЗ) колективні заходи з ознайомлення ВАТ з окремими військовими частинами, об'єктами ВПК; 3) Оперативне управління забезпечує організацію і проведення візитів вищих посадових осіб іноземних держав, запрошених від імені начальника штабу, командування СВ, або які прибувають відповідно до чинних програм партнерства, здійснює підготовку окремих візитів на рівні МО та Об'єднаних Штабів ЗС США, відповідає за виконання програм міжнародного військового навчання в частині, що стосується об'єктів, дислокованих в м. Вашингтоні.

Вирішення всіх питань забезпечення доступу іноземних аташе СВ до військових частин, об'єктів ВПК, інформаційних матеріалів стосовно діяльності Сухопутних військ США віднесено до компетенції Управління міжнародного інформаційного обміну. Це управління є структурним підрозділом офісу Заступника начальника штабу СВ з питань розвідки.

Процедурні та режимні норми організації роботи командувань СВ США за запитами ВАТ на відвідання воєнних, воєнно-промислових об'єктів та на отримання інформації визначаються окремим розділом методичних рекомендацій (доступу до цього документа не отримано). Є підстави

Адміністративно-правовий режим діяльності військових аташе на території держав акредитації

Ігор Авдошин

припустити, що адміністративний режим роботи за запитами аташе акредитованих військ з принципових питань аналогічний тому, який встановлено для аташе з питань оборони.

Вся кореспонденція, в залежності від змісту запитів чи аспектів діяльності, аташе СВ подається до Департаменту міжнародних зв'язків СВ або до Управління міжнародного інформаційного обміну. Інших офіційних каналів обміну інформацією для іноземних ВАТ, акредитованих при СВ США, не передбачено.

Запрошення військовослужбовцям і посадовим особам СВ США на участь в протокольних (представницьких) заходах військової аташе мусить передавати через Департамент міжнародних зв'язків СВ або через Дипломатичну кур'єрську службу Міністерства оборони.

Оцінка чинного в США адміністративно-правового режиму діяльності військового аташату

Аналіз офіційних матеріалів оборонного відомства США щодо адміністративно-правового режиму діяльності військового аташату та окремі оцінки практичних аспектів застосування цього режиму стосовно військових дипломатів України дають підстави до наступних узагальнених висновків.

Організація взаємостосунків Міністерства оборони та родів військ ЗС США з військовим аташатом базується на:

- пріоритетності національних оборонних, воєнно-політичних, військово-технічних, оборонно-технологічних інтересів;
- дотриманні положень Віденської конвенції про дипломатичні зносини від 21 квітня 1961 року, що стосуються зобов'язань країни перебування з створення належних умов для виконання офіційних функцій ВАТ;
- національній законодавчій базі, що регламентує повноваження та сферу діяльності Міністерства оборони, Збройних Сил, охорону і захист державної таємниці та авторських прав.

Очевидним є те, що зазначені принципи покладено в основу розробленої моделі діяльності ВАТ та встановлення дієвого адміністративно-правового режиму.

Незважаючи на обмеженість інформаційного матеріалу, що використовувався у дослідженні існуючих у США режимів для військових дипломатів, на увагу можуть заслуговувати наступні позиції.

Незалежно від рівнів акредитації (аташе з питань оборони, військові аташе родів військ), військово-дипломатична діяльність ВАТ за чинним адміністративно-правовим режимом американською стороною поділяється на:

- протокольні і процедурні заходи, що передують призначенню на посаду;
- протокольні і процедурні заходи прибуття і вступу на посаду

(акредитація);

- режим поточної представницької службової діяльності аташе;
- режим службового листування та запиту інформації й документації за військовою тематикою;
- режим отримання згоди на відвідування військових і військово-промислових об'єктів;
- режим офіційного спілкування ВАТ з посадовими особами МО, ЗС та об'єктів ВПК;
- режим пересування ВАТ по території США.

Наведений перелік напрямів і режимів військово-дипломатичної діяльності ВАТ, акредитованих в США, є вичерпним.

Для забезпечення виконання військовим аташе покладених на нього функцій представника оборонного відомства держави, яка його акредитує, в Міністерстві оборони та родах військ ЗС США функціонують структурні підрозділи, уповноважені на ведення зносин з ВАТ в чітко окреслених межах.

Для аташе з питань оборони такими підрозділами є Управління міжнародних зв'язків Розвідувального управління Міністерства оборони та відповідні управління (департаменти) родів військ ЗС при визначальній ролі РУМО. Службове спілкування, офіційне листування, запити й отримання інформації за запитами військовим аташе здійснюється лише через названі вище структури і посадових осіб, що в них працюють. Прямий доступ ВАТ до командирів, офіцерів, посадових осіб МО, ЗС, об'єктів ВПК адміністративно-правовим режимом не передбачений.

Для військових аташе родів військ схеми і способи виконання їх представницьких та інших посадових повноважень будуються за аналогічними принципами. Як впливає з аналізу наявних нормативних документів МО США, зазначені вище режими не є безальтернативними і можуть частково змінюватись на основі взаємності та залежно від рівня співробітництва США з конкретною державою чи військово-політичним блоком. Мається на увазі, що є обмежене коло держав-партнерів по блоку НАТО, військові аташе яких володіють привілейованим статусом [1; 3e].

Незважаючи на дозвільний характер адміністративно-правового режиму діяльності ВАТ в США, він має чітко окреслені, доволі жорсткі межі забезпечення належної організації зносин оборонного відомства з ВАТ, сприяння ефективному виконанню всіх заходів військово-дипломатичного співробітництва як одного з напрямів міжнародного військового співробітництва та створення належних умов протидії можливому витоку інформації (у тому числі з обмеженим доступом) при здійсненні такого співробітництва.

З метою належного функціонування адміністративно-правового режиму щодо визначення порядку зносин представників Збройних Сил України з представниками іноземних держав в Україні пропонується

**Адміністративно-правовий режим діяльності
військових аташе на території держав акредитації**

Ігор Авдошин

здійснити низку заходів у Міністерстві оборони України, пов'язаних з удосконаленням та доопрацюванням Положення про порядок взаємовідносин між Міністерством оборони України та військовими аташе іноземних країн і їх заступниками, акредитованими в Україні, затвердженого наказом Міністра оборони України від 15 лютого 2000 р. № 42. Пропонується, зокрема, доопрацювати Положення з урахуванням проведеного Службою безпеки і Міністерством оборони України аналізу щодо запровадження аналогічних правил в іноземних державах, використовуючи їх слабкі та сильні сторони в інтересах України [2].

Так, Міністерство оборони України та Збройні Сили України з метою забезпечення єдиного системного підходу в організації військово-дипломатичної роботи мають сконцентрувати всі функції зносин з військовими дипломатами та іншими представниками іноземних держав в єдиному функціональному підрозділі – чи то в головному підрозділі зовнішніх зв'язків Міністерства оборони України (таким його підрозділом є Департамент міжнародного співробітництва), чи то в Головному управлінні розвідки МО України та при визначальній ролі останнього.

При цьому правила для військових аташе, акредитованих в Україні, мають чітко узгоджуватися з відповідними нормами адміністративно-правового режиму захисту службової інформації, якою держави обмінюватимуться при здійсненні міжнародного військового співробітництва, запровадженого в Міністерстві оборони України, та відповідати вимогам, передбаченим цими нормами, й гарантувати необхідний захист національних інтересів та безпеку.

Міністерство оборони України з огляду на те, що вся офіційна кореспонденція від військових аташе та інших представників іноземних держав, призначена для керівництва Міністерства оборони України та відповідного командування Збройних Сил України, може вимагати, аби вона надсилалась лише через головний підрозділ зовнішніх зв'язків Міністерства оборони України.

Зазначені пропозиції можуть лягти в основу формування рекомендованих норм при доопрацюванні та удосконаленні Положення про порядок взаємовідносин між Міністерством оборони України та військовими аташе іноземних країн і їх заступниками, акредитованими в Україні. При цьому Міністерство оборони спільно з Міністерством закордонних справ та Службою безпеки мають вжити відповідних заходів для доведення й роз'яснення позиції України щодо можливої, бажаної та недопустимої поведінки представників іноземних держав, пов'язаної з міжнародним військовим співробітництвом [1].

Література:

1. Довідковий матеріал щодо результатів аналізу міжнародної

практики організації адміністративно-правового режиму діяльності апаратів військових аташе на території держав акредитації // Поточні інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства оборони України. – 2005.

2. Наказ Міністра оборони України від 15 лютого 2000 року № 42 „Про затвердження Положення про порядок взаємовідносин між Міністерством оборони України та військовими аташе іноземних країн і їхніми заступниками, акредитованими в Україні” (зареєстровано в Міністерстві юстиції України за № 323/4544 від 2 червня 2000 року) // Нормативні та інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства оборони України. – 2002.

3. а) Директива для військових аташе в Турецькій Республіці, затверджена начальником генштабу ЗС Турецької Республіки; б) Положення для військових аташе, акредитованих у ФРН; в) Настанова для аташе збройних сил інших держав у Лондоні, лютий 1999 р.; г) Правила для військових аташе, аташе з питань оборони і авіації, акредитованих в Австрійській Республіці, а також для їх помічників від травня 1976 року; д) Протокольні положення для аташе та їх заступників, акредитованих у Швейцарській Конфедерації від 1 червня 1997 р.; е) Положення для військових аташе в США (Guard for the Defense Attache in Washington D.C.) (1997); ж) Положення для військових аташе в Парижі (1999); з) Довідник для військових аташе, акредитованих в Республіці Польща; і) Положення про аташе з питань оборони, військових, військово-повітряних, військово-морських аташе, акредитованих в Румунії (2000) // Інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства оборони України. – 2005.