ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ВИЧАЛКІВСЬКА ЮЛІЯ СЕРГІЇВНА

УДК 351.9:351.86:355.02](477)

ДИСЕРТАЦІЯ

МЕХАНІЗМИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку

Державне управління

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Ю.С.Вичалківська

Науковий керівник – Сіцінський Анатолій Станіславович, доктор наук з державного управління, професор

ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ – 2018

АНОТАЦІЯ

Вичалківська Ю.С. Механізми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 “Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку”. – Хмельницький університет управління та права, Хмельницький, 2018.

Дисертаційна робота є комплексним дослідженням механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, у якому виявлено проблеми організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони для їх подальшого розв’язання шляхом удосконалення механізмів у цій сфері, а також розроблення науково-практичних рекомендацій органам державного та військового управління щодо підвищення дієвості демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, що в сукупності вирішують нагальне завдання державної політики у сфері національної безпеки і оборони, визначене стратегічними документами у цій сфері.

Обґрунтовано концептуальні засади уніфікації системи правил організації та реалізації механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, які спрямовані на системно-правове, організаційне, координаційне, інформаційне врегулювання діяльності органів державного та військового управління, що передбачає вироблення правових норм регулювання цивільно-військових відносин у прецесі формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони України, здійснення комплексних заходів щодо чіткого розмежування функцій і повноважень органів управління, удосконалення механізму

співпраці і обміну інфорамацією між ними, посилення парламентського контролю, адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу із урахування відповідних стандартів ЄС та НАТО.

Удосконалено систему принципів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, що базується на верховенстві права, чіткому розмежуванні функцій і повноважень політичного керівництва над органами сектору безпеки і оборони, професійного державного та військового управління, взаємодії і відповідальності органів державної влади та сектору безпеки і оборони, судовий захист суб'єктів цивільного контролю, інформування громадськості про стан справ у цьому секторі та про їхню діяльність, деполітизації та деідеологізації контролю її доповненням принципами об'єктивності контролю, дієвості контролю, гласності, систематичності та регулярності, відкритості й послідовності політики у сфері національної безпеки і оборони України, невідворотності покарання за вчинення злочинів проти основ національної безпеки і оборони України.

Запропоновано авторське розуміння сутності механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України як комплексу організаційних, політичних, правових, інформаційних, спеціальних та інших засобів, за допомогою яких уповноваженні органи державної влади та інститути громадянського суспільства вживають невідкладних, активних і дієвих наглядово-спостережних заходів щодо послідовного розв'язання проблеми забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових сектору безпеки і оборони держави, сприяння їх ефективній діяльності й виконання покладених на них функцій з метою розвитку демократичних процесів у контрольованих силових структурах що знизило б конфліктність у сфері цивільно-військових відносин в суспільстві та підвищило б рівень довіри громадян України до сектору безпеки і оборони.

Визначено та охарактеризовано механізми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, зокрема організаційний, політичний, правовий, інформаційний та спеціальний механізми.

Проведений аналіз нормативно-правового забезпечення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України засвідчив, що вже на рівні Конституції України та базових законодавчих актів у сфері демократичного цивільного контролю закладені системні передумови неефективного розподілу повноважень і відповідальності між гілками влади – виняткові повноваження Президента України з питань контролю над сектором безпеки і оборони не збалансовані з обмеженими повноваженнями Верховної Ради України. Відсутність чіткого законодавчо закріпленого визначення поняття “сектор безпеки і оборони” ускладнює формування як загальних вимог до їх діяльності, так і єдиної узгодженої системи демократичного цивільного контролю над цим сектором.

Виявлено проблемні питання щодо заходів із забезпечення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах його реформування, зокрема: низький рівень суспільної активності та неадекватна відповідальність як посадовців, так і громадських організацій та пересічних громадян за стан справ у секторі безпеки і оборони України; системна політизація сектору безпеки і оборони; наявність так званих партійно-комсомольських кадрів в органах сектору безпеки і оборони, які здійснюють діяльність застарілими (радянськими) методами управління; падіння авторитету і рівня довіри до органів сектору безпеки і оборони України з боку громадян; бюрократизація й невідповідність вимогам часу стандартів і критеріїв оцінки об’єктів контролю органів сектору безпеки і оборони України, їх функціональної діяльності; недостатня відкритість та прозорість для демократичного цивільного контролю багатьох аспектів внутрішньої життєдіяльності органів сектору безпеки і оборони, зокрема щодо кадрової політики, створення кадрового резерву, розв’язання проблем соціально-правового захисту співробітників; декларативність нормативно-

правових актів, відсутність чіткого закріплення і дотримання процедур здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, насамперед парламентського і громадського; невизначеність особливостей здійснення демократичного цивільного контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони в умовах особливого періоду; обмеженя у здійсненні демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в разі введення надзвичайного і воєнного стану; низька ефективність організації діяльності силових міністерств, нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні та неефективна організація системи влади на регіональному рівні; проблема запобігання корупції тощо.

Набули подальшого розвитку систематизація підходів і поглядів щодо місця та ролі демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України у сфері державного та військового управління, зокрема обґрунтовано, що розвиток механізмів демократичного цивільного контролю є одним з основних напрямів реформування системи забезпечення національної безпеки і оборони України відповідно до стандартів ЄС та НАТО.

Проаналізовано зарубіжний досвід організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в контексті можливості його адаптації до українських реалій, який свідчить, що європейська та євроатлантична модель безпеки і оборони незалежно від самого способу виконання службових завдань і функцій держави є демократизованою силовою структурою сучасного типу, пристосованою до режиму стійкої демократії в державі.

З’ясовано, що європейська та євроатлантична система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони поєднує в собі практично всі елементи громадського, політичного і міжнародного контролю, що існує в абсолютній більшості демократичних країн, але пріоритет надається власним традиціям, історичному досвіду та вимогам національного законодавства, тобто єдиних, запроваджених та прийнятних у

міжнародній практиці методів і стандартів організації діяльності та контролю за сектором безпеки і оборони цих країн не існує, однак у більшості країн розвиненої демократії практикується дотримання міжнародно-правових норм формування безпекової та оборонної політики на основі демократичного цивільного контролю.

Проаналізовано досвід європейських країн, таких як ФРН, Польща, Франція, Румунія, Угорщина, Норвегія щодо законодавчого регулювання питань парламентського контролю за розвідувальними та спеціальними службами, які пережили трансформації перехідного періоду в минулому. Досліджено приклади відповідних законодавчих актів цих країн, у яких зазначено, що парламентський контроль за розвідувальними та спеціальними службами – це неодмінна умова демократії.

Запропоновано пріоритетні напрями та визначено шляхи вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Зокрема, пріоритетні напрями передбачають: реформування державного та військового управління у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони; удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони; розвиток демократичних цивільно-військових відносини у суспільстві.

Визначено шляхи вдосконалення організаційного, політичного, правового, інформаційного та спеціального механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Ключові слова: державне управління, демократичний цивільний контроль, механізми демократичного цивільного контролю, сектор безпеки і оборони, національна безпека, політика забезпечення національної безпеки.

ANNOTATION

Vychalkivska Yu. Mechanisms of democratic civil control over Ukraine's defense and security sector. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Thesis for the degree of Candidate of Science in Public Administration in speciality 25.00.05 "Public administration in the field of state security and protection of public order". – Khmelnytskyi University of Management and Law, Khmelnytskyi, 2018.

This dissertation paper is a comprehensive study of mechanisms behind democratic civil control over the defense and security sector of Ukraine, in which certain problems have been revealed in organization and implementation of democratic civil control over the defense and security sector, for the further solution for the said problems by way of improving the mechanisms in this field, as well as for elaboration of scientific and practical recommendations for the public and military administration authorities meant to enhance effectiveness of democratic civil control over the defense and security sector of Ukraine, which will, in aggregate, facilitate solving the urgent task of the national policy in the field of national security and defense as defined by the strategic documents in this area.

The conceptual grounds for unification of the system of rules for organization and implementation of mechanisms of democratic civil control over the defense and security sector of Ukraine have been substantiated, the said grounds being intended for systemic, legal, organizational, coordination and informational regulation of activities pursued by public and military administration bodies, which suggests development of legal norms for regulation of civil-military relationships in the course of shaping and implementing the national policy in the field of national security and defense of Ukraine, implementation of comprehensive measures for clean-cut separation of functions and powers between the bodies of administration, improved mechanism for cooperation and information

exchange, reinforced parliamentary control, and adaptation of the national laws to the EU legislation with consideration of corresponding EU and NATO standards.

The system of principles of democratic civil control over the defense and security sector has been improved, which is based on the supremacy of law, clean-cut separation of functions and powers of political leaders over the bodies within the defense and security sector, professional public and military administration, interaction and responsibility of the bodies within the state authority and the defense and security sector, judicial protection for subjects of civil control, informing the public about the state of affairs in this sector and their activities, de-politicization and de-ideologization of control, adding principles of objective control, effective control, transparency, systematicalness and regularity, openness and consistency of policies in the field of national security and defense of Ukraine, unavoidability of punishment for crimes against the foundations of national security and defense of Ukraine.

We have offered an author's interpretation of the essence of mechanisms of democratic civil control over the defense and security sector of Ukraine as a complex of organizational, political, legal, informational, special and other means which the authorized state authorities and institutions of civil society will use to take urgent, active and effective observation and supervision action as regards consistent steps in solving the problem of ensuring strict observance of laws and transparency in activities of all elements within the defense and security sector, facilitation of their effective operation and performance of their duties with the purpose of developing democratic processes in controlled force structures, which would reduce the extent of conflicts in civil-military relationships within the society and would increase the level of trust the citizens of Ukraine have for the defense and security sector.

We have defined and characterized the mechanisms of democratic civil control over the defense and security sector of Ukraine, in particular, the organizational, political, legal, informational and special mechanisms.

The analysis of regulatory legal support for mechanisms of democratic civil control over the defense and security sector of Ukraine has showed that at the level of the Constitution of Ukraine and basic enactments in the field of democratic civil control there have been system preconditions for ineffective distribution of powers and responsibilities between the branches of authority – exclusive powers of the President of Ukraine in issues of controlling the defense and security sector fail to be balanced with a view of restricted powers assigned to the Verkhovna Rada of Ukraine. Absence of a clear-cut legislatively fixed definition for the term "defense and security sector" makes it more difficult to shape both general requirements to its activities and create a unified well-balanced system for democratic civil control over this sector.

We have revealed problem issues concerning activities in ensuring democratic civil control over the defense and security sector of Ukraine in the conditions of its reformation, in particular: low public activity and inadequate responsibility of both public servants and civil organizations or ordinary citizens for the state of affairs in the defense and security sector of Ukraine; systematic politicization of the defense and security sector; presence of the Communist-minded staff in the bodies of defense and security sector who tend to prefer obsolete (Soviet-type) methods of management; decreasing levels of respect and trust for the bodies within the defense and security sector of Ukraine on the part of the people; bureaucratization and incompliance with the present-day conditions found in standards and criteria for assessment of bodies within the defense and security sector of Ukraine and their functional activities; insufficient transparency and openness for democratic civil control found in many aspects of internal operations of the bodies within the defense and security sector, particularly regarding staff policy, creation of the staff pool, solving problems of social and legal protection of its officers; merely declarative nature of regulatory enactments, absence of clear assignment and observance of procedures for implementation of democratic civil control over the defense and security sector, primarily parliamentary and public control; uncertainty in peculiarities of implementation of

democratic civil control over activities of the bodies within the defense and security sector in the circumstances of a special period; restrictions in implementation of democratic civil control over the defense and security sector in cases of public emergency and martial law; low effectiveness in organization of activities of the power ministries, irrational system of executive authorities at the central level, and ineffective organization of the state power at the regional level; the problem of preventing corruption etc.

Further development has been experienced in systematization of approaches and views on the place and role of democratic civil control over the defense and security sector of Ukraine in the field of public and military administration; in particular, it has been substantiated that developing mechanisms of democratic civil control is one of the main directions in reformation of the system for ensuring national security and defense of Ukraine in compliance with EU and NATO standards.

We have analyzed foreign experience in organization and implementation of democratic civil control over the defense and security sector in terms of opportunities for its adaptation to Ukrainian realities which shows that the European and the Euro-Atlantic model of defense and security, regardless of the actual method of performing duty tasks and functions of the state, appears as a democratized power structure of a modern type adapted to the country's steady democratic regime.

It has been discovered that the European and the Euro-Atlantic system of democratic civil control over the defense and security sector combines almost all elements of civil, political and international control that exist in the absolute majority of democratic countries, but the priority goes to local tradition, historical experience and requirements of the national legislation, that is, there are no unified (internationally implemented and recognized) methods and standards for organization of activities and control over the defense and security sector in such countries; however, most developed democracies practice compliance with

international legal standards of shaping their security and defense policies based on democratic civil control.

We have analyzed the experience of European countries such as Germany, Poland, France, Romania, Hungary and Norway in terms of legislative regulation of issues concerning parliamentary control over intelligence services and special forces which have survived the transformations of a transitional period in the past. Examination of corresponding enactments approved in the said countries shows that parliamentary control over intelligence and special forces is an essential condition for a democratic regime.

Top priority directions are suggested, and ways are determined for improvement of mechanisms of democratic civil control over the defense and security sector of Ukraine. In particular, top priority directions envisage as follows: reformation of public and military administration in the field of democratic civil control over the defense and security sector; improved legislative and regulatory support for organization and implementation of democratic civil control over the defense and security sector; development of democratic civil-military relationships in the society.

The ways for improvement of the organizational, political, legal, informational and special mechanisms of the democratic civil control over the defense and security sector have been determined.

Key words: public administration, democratic civil control, mechanisms of democratic civil control, defense and security sector, national security, the policy for ensuring national security.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Вичалківська Ю. С. Удосконалення механізмів парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України. Держ. упр.: удосконалення та розвиток. Київ, 2015. № 10. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?n=10&y=2015.

2. Вичалківська Ю. С. Залучення інституцій громадянського суспільства до здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю складових сектору безпеки і оборони України. Інвестиції: практика та досвід. Київ. 2017. № 23. С. 132–138.

3. Вичалківська Ю. С. Організаційно-правові механізми здійснення презедентського контролю над сектором безпеки і оборони України. Інвестиції: практика та досвід. Київ, 2017. № 24. С. 131–137.

4. Вичалківська Ю. С. Організаційно-правове регулювання демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Інвестиції: практика та досвід. Київ, 2018. № 1. С. 116–121.

5. Вичалківська Ю. С. Зобов'язання України щодо встановлення демократичного цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами держави. Інвестиції: практика та досвід. Київ, 2018. № 2. С. 112–118.

6. Vychalkivska Yu. International legal foundations for implementation of civil control in the public administration system. The USA Journal of Applied Sciences: Nauchny magazine [New York, USA; Stuttgart, Germany]. 2017. № 4. pp. 22–25.

7. Сіцінський А. С., Вичалківська Ю. С. Актуальні питання механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в системі національної безпеки. Інвестиції: практика та досвід. Київ, 2018. № 6. С. 33–36. Авт.: с. 34–35.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

8. Вичалківська Ю. С. Актуальні питання вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації: збірник тез III Міжнародної наук.-практ. конф. (Хмельницький, 22–23 верес. 2017 р.) / за заг. ред. д.е.н., проф. В. П. Синчака. Хмельницький: ХУУП, 2017. С. 37–38.

9. Вичалківська Ю. С. Міжнародні забов'язання України у сфері

здійснення демократичного цивільного контролю над органами сектору безпеки і оборони. Актуальні проблеми юридичної науки: зб. тез міжнар. наук. конф. “Шістнадцяті осінні юридичні читання” (Хмельницький, 20–21 жов. 2017 р.). Хмельницький: Хмельниц. ун-т. упр. та права, 2017. Ч. 2. С. 190–192.

10. Вичалківська Ю. С. Сучасні проблеми демократичного цивільного контролю в контексті реформування системи забезпечення національної безпеки та сектору безпеки і оборони України. Національна безпека України: актуальні проблеми правового забезпечення: матеріали Всеукр. наук.-практ. круглого столу (Дніпро, 27 жов. 2017 р.). Дніпро: Літограф, 2017. С. 174–176.

11. Вичалківська Ю. С. Роль громадянського суспільства в здійсненні демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони України. Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика: матеріали V міжнар. наук.-прак. конф. 24 листопада 2017 р. / за ред. В. М. Огаренка, О. В. Покатаєвої та ін. Запоріжжя: КПУ, 2017. С. 62–63.

12. Вичалківська Ю. С. Довіра – як чинник дієвості демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів: матеріали VI щоріч. наук.-практ. конф. (Одеса, 15 груд. 2017 р.) / за заг. ред. М. М. Їжі, В. М. Кривцової. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. С. 152–154.

13. Вичалківська Ю. С. Стан наукової розробки та тенденції розвитку категорії “демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони” в галузі публічного управління. Проблеми розвитку публічного управління в Україні: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Львів, 12 квіт. 2018 р.) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцова. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2018. С. 123–126.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ……16
ВСТУП…….……17
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ..... 29
1.1. Теоретичні основи системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в галузі науки “Державне управління”……..29
1.2. Характеристика механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України……..…….....51
1.3. Формування механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України ……62
Висновки до розділу 1……75
Список використаних джерел до розділу 1.....77
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ І ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН.....84
2.1. Аналіз законодавчого та нормативно-правового забезпечення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України……...84
2.2. Сучасні проблеми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах його реформування……..104
2.3. Аналіз зарубіжного досвіду організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони…..121
Висновки до розділу 2…….....139
Список використаних джерел до розділу 2.....141

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ…….147

3.1. Пріоритетні напрями вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України……...147

3.2. Шляхи вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України……...166

3.3. Науково-практичний підхід щодо залучення інститутів громадянського суспільства до розвитку механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України……176

Висновки до розділу 3…….197

Список використаних джерел до розділу 3.....199

ВИСНОВКИ……...204

ДОДАТКИ……..212

Додаток А. Акти та довідки про впровадження результатів дисертаційного дослідження……..212

Додаток Б. Європейський досвід парламентського контролю за спеціальними (розвідувальними, контррозвідувальними) службами.....217

Додаток В. Зауваженя і пропозиції до законопроекту “Про національну безпеку України”…….……228

Додаток Д. Рівень довіри до державних та соціальних інститутів, підтримка дій влади 240

Додаток Ж. Список опублікованих праць за темою дисертації.....254

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ

ВРУ – Верховна Рада України

ЗСУ – Збройні Сили України

ЄС – Європейський союз

ЄКПЕСП – Європейський кодекс професійної етики співробітників поліції

ЗМІ – Засоби масової інформації

ЦРУ – Центральне розвідувальне управління

КМУ – Кабінет Міністрів України

КДБ – Комітет Державної Безпеки

МВСУ – Міністерство внутрішніх справ України

НАТО – Організація Північноатлантичного договору

ООН – Організація Об’єднаних Націй

ОБСЄ – Організація з безпеки та співробітництва в Європі

ПАРЕ – Парламентська Асамблея Ради Європи

РНБОУ – Рада національної безпеки і оборони України

СБУ – Служба безпеки України

СБіО – сектор безпеки і оборони України

США – Сполучені Штати Америки

ФБР – Федеральне бюро розслідувань

ФРН – Федеративна Республіка Німеччини

ЮНЕСКО – Організація Об’єднаних Націй по питанням освіти, науки і культури

EUAM – Консультативна Місія Європейського Союзу з реформування цивільного сектору безпеки України

TACIS – Програма підтримки виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Європейським Співтовариством, його країнами-членами та Україною

TWINNING – Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу

ВСТУП

Актуальність теми. Україна сьогодні перебуває у суспільно-політичній кризі, яка зумовлена, у тому числі, й недовірою громадян до всіх інститутів державної влади. Передумовою виникнення кризи стала зневіра у законності та справедливості, які мали би забезпечувати органи державної влади, насамперед через сектор безпеки і оборони. Відсутність дієвого контролю інститутів громадянського суспільства за діяльністю органів державної влади фактично унеможливлює здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Проте в історії розвитку громадянського суспільства новий етап відкрила Революція Гідності, яка продемонструвала вплив громадськості на суспільно-політичні перетворення і стала імпульсом для оновлення та переформатування влади.

У відповідь на збройну агресію з боку Російської Федерації Україна розпочала вживати комплексних заходів щодо проведення реформування системи державного та військового управління, оскільки вдале реформування сектору безпеки і оборони держави на основі принципів і стандартів ЄС та НАТО означатиме підвищення рівня безпеки для громадян, підвищення обороноздатності держави та відновлення територіальної цілісності України. Саме в умовах зовнішньої агресії сучасна система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони має стати наріжним каменем успішної стратегії демократизації держави, її трансформаційних перетворень, розвитку безпекової й оборонної сфери як важливої складової гарантування державного суверенітету і забезпечення національної безпеки України.

Тому дуже важливо задіяти весь науково-експертний потенціал для розвитку механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України саме зараз, на етапі глибокої посттоталітарної трансформації політичної влади і соціальних інститутів та суспільно-політичних, соціально-економічних, політико-правових, державно-

управлінських та оборонних реформ. Ці перетворення необхідні для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави та спроможності сил і засобів сектору безпеки і оборони протистояти викликам і загрозам.

Ще одним аргументом на користь актуальності дослідження є те, що побудована за 26 років незалежності система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України виявилася не готовою ефективно захищати права і свободи людини, які визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, через: спотворення системи державного та військового управління; надмірну цензуру в засобах масової інформації; приховування та маніпулювання суспільними проблемами в інтересах окремих державних службовців, політиків; політизацію силових структур (залучення їх до політичної боротьби); корупцію тощо.

Стратегічні підходи до процесу реформування сектору безпеки і оборони України закладено в Стратегії національної безпеки України, яка затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 й спрямована на якісне вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над органами сектору безпеки і оборони, зокрема посилення парламентського контролю в цій сфері.

Актуальність комплексного дослідження механізмів демократичного цивільного контролю в контексті реформування сектору безпеки і оборони України зумовлена введенням у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06 вересня 2015 р. “Про Воєнну доктрину України”, затвердженої Указом Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015, де виходячи із засад внутрішньої і зовнішньої політики, з урахуванням характеру актуальних загроз національній безпеці, основними завданнями воєнної політики України найближчим часом і в середньостроковій перспективі є вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони держави відповідно до стандартів ЄС та НАТО.

Крім того, Україна має міжнародні зобов'язання у сфері демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони в рамках членства та співробітництва з ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, Радою Європи, у яких визначено основні принципи побудови системи контролю за службами сектору безпеки і оборони.

Базисом для дослідження стали напрацювання таких зарубіжних науковців, як: Х.Борн, К.Епперт, К.Кинцельбах, І.Коул, С.Ланн, І.Лей, Ф.Флурі, С.Хантінгтон, які запропонували демократичну систему цивільного контролю за сектором безпеки.

У процесі дослідження використовувалися роботи українських і зарубіжних учених, у яких було визначено основоположні засади контролю у сфері державного управління, зокрема: В.Б.Авер'янова, О.Ф.Андрійко, Г.В.Атаманчука, В.Д.Бакуменка, Ю.П.Битяка, В.М.Гаращука, І.Л.Гасюка, Н.І.Глазунової, Г.В.Дмитренка, І.В.Ілієва, В.К.Колпакова, Ю.В.Кочеткова, В.М.Манохіна, О.М.Музичука, І.І.Мусієнка, С.П.Мосова, В.А.Мандрагелі, Н.Р.Нижник, О.Ю.Оболенського, М.С.Осійчука, В.М.Рижих, С.Г.Стеценко, Ю.П.Сурміна, О.І.Сушинського, М.Є.Черкеса, В.Є.Чиркіна, В.С.Шестака та ін.

Аналізу теоретичних і прикладних аспектів функціонування системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони та регулюванням цивільно-військових відносин присвячені дослідження М.В.Андрієнка, Т.В.Балакірєва, О.Ф.Бєлова, О.С.Бодрука, Т.В.Бондар, В.П.Горбуліна, О.І.Гриненка, А.С.Гриценка, М.М.Дєнєжкіна, О.А.Долгого, О.О.Котлянець, О.В.Мельник, О.М.Омельчука, Г.М.Перепелиці, Л.В.Полякова, О.Ф.Сальнікової, Г.П.Ситника, А.С.Сіцінського, М.В.Сіцінської, М.В.Сунгуровського, М.П.Требіна, О.С.Твердохліба, І.А.Храбана, Н.В.Череміскіна, В.М.Яблонського та ін.

Водночас дослідження, у яких із позицій системного підходу розглядаються механізми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, практично відсутні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. В основу дисертації покладено результати досліджень і розробок, що отримані автором за безпосередньої участі в науково-дослідній роботі Хмельницького університету управління та права на тему "Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави" (ДР № 0108U008927), де роль автора полягала в дослідженні питання громадського контролю над сектором безпеки і оборони України.

Крім того, в основу дисертації покладено результати досліджень, отриманих дисертантом за безпосередньої участі в науково-дослідній роботі Національного університету Державної податкової служби України за темою "Розробка методики визначення рівня корупції в органах доходів і зборів та практичних заходів з попередження, виявлення і припинення корупційних порушень з урахуванням світового досвіду" (ДР № 0115U005630), де автором було визначено й науково обґрунтовано напрями та шляхи вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дослідження полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України та розробленні науково-практичних рекомендацій органам державної влади щодо подальшого розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в системі державного та військового управління на основі усталених принципів, апробованих у країнах Європейського Союзу та відповідно до стандартів НАТО.

Для досягнення мети було поставлено такі *завдання:*

– провести системний аналіз наукових праць вітчизняних і зарубіжних дослідників щодо сутності державного контролю, завдань і механізмів здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в галузі науки "Державне управління";

– визначити та охарактеризувати механізми демократичного

цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України;

– провести аналіз нормативно-правового забезпечення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України;

– дослідити сучасний стан і виявити проблемні питання щодо вжиття заходів із забезпечення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах його реформування;

– проаналізувати зарубіжний досвід організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в контексті можливості його використання в Україні;

– запропонувати пріоритетні напрями та визначити шляхи вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

Об'єкт дослідження – цивільно-військові відносини, що складаються в процесі вироблення та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони України.

Предмет дослідження – механізми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

Методи дослідження. Теоретичною та методологічною основою дисертаційного дослідження слугувала сучасна теорія державного управління та загальна теорія національної безпеки, міжнародно-правові акти з організації й здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, законодавчі та нормативно-правові акти України – Конституція та закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, а також наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених із питань розвитку механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Для досягнення мети дослідження та вирішення поставлених завдань було використано комплекс загальнонаукових методів, що дало змогу систематизувати емпіричну інформацію, проаналізувати сучасний стан

демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. У процесі підготовки дисертації використано низку наукових методів, зокрема: метод загальнонаукового аналізу, який був застосований з метою аналізу наукових джерел, державних і міжнародних документів, що регламентують організацію й здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України; метод співвіднесення і зіставлення, за допомогою якого було визначено трактування прав та обов'язків окремих суб'єктів контролюючої діяльності над сектором безпеки і оборони з позиції їх спрямованості в наукових категоріях; метод системного аналізу, який дав змогу визначити ефективність демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в аспекті практичної реалізації; метод порівняльно-правового аналізу, за допомогою якого було вивчено зарубіжний досвід щодо правового регулювання організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони з урахуванням перспектив європейської та євроатлантичної інтеграції; метод екстраполяції та прогнозування, який використаний з метою формулювання рекомендацій і пропозицій органам державної влади України щодо вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України; метод узагальнення, який дав можливість обгрунтувати залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення та реалізації політики національної безпеки.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є комплексним дослідженням механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, у якому виявлено проблеми організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони для їх подальшого розв'язання шляхом удосконалення механізмів у цій сфері, а також розроблення науково-практичних рекомендацій органам державного та військового управління щодо підвищення дієвості демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, що в

сукупності вирішують нагальне завдання державної політики у сфері національної безпеки і оборони, визначене стратегічними документами у цій сфері. У дисертаційному дослідженні:

уперше:

– обгрунтовано концептуальні засади уніфікації системи правил організації та реалізації механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, які спрямовані на системно-правове, організаційне, координаційне, інформаційне врегулювання діяльності органів державного та військового управління, що передбачає вироблення правових норм регулювання цивільно-військових відносин у процесі формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони України, проведення комплексних заходів щодо чіткого розмежування функцій і повноважень органів управління, удосконалення механізму співпраці й обміну інформацією між ними, посилення парламентського контролю, адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу із урахування відповідних стандартів ЄС та НАТО;

удосконалено:

– систему принципів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, що базується на верховенстві права, чіткому розмежуванні функцій і повноважень політичного керівництва над органами сектору безпеки і оборони, професійного державного та військового управління, взаємодії і відповідальності органів державної влади та сектору безпеки і оборони, судовий захист суб’єктів цивільного контролю, інформування громадськості про стан справ у цьому секторі та про їхню діяльність, деполітизації та деідеологізації контролю її доповненням принципами об’єктивності контролю, дієвості контролю, гласності, систематичності та регулярності, відкритості й послідовності політики у сфері національної безпеки і оборони України, невідворотності покарання за вчинення злочинів проти основ національної безпеки і оборони України;

– спеціальний механізм демократичного цивільного контролю над

сектором безпеки і оборони України, який, на відміну від існуючого, передбачає: по-перше, посилення безпекового аспекту в особливий період як механізм реалізації в умовах зовнішньої агресії, де владні управлінські (адміністративні) функції організації оперативно-розшукової діяльності втілюються через комплекс ужитих відповідно до Конституції і законів України, міжнародних зобов'язань, правових, організаційних, інформаційних заходів і засобів з боку спеціальних служб України (розвідувальних і контррозвідувальних), оперативних підрозділів, а також підрозділів дізнання та досудового слідства з метою недопущення порушень конституційних прав і свобод людини та громадянина в цей період; по-друге, посилення важелів впливу профільних комітетів Верховної Ради України з питань безпекової та оборонної політики, зокрема таких комітетів, як: з питань національної безпеки і оборони, з питань бюджету та з питань запобігання і протидії корупції щодо вдосконалення контролю за використанням бюджетних коштів на розвиток сектору безпеки і оборони, організації парламентського контролю за діяльністю спеціальних служб, закритий характер функціонування яких потребує запровадження відповідних механізмів спостереження та прийняття оперативних управлінських рішень;

– структурні елементи системи забезпечення національної безпеки щодо організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, зокрема визначено механізми демократичного цивільного контролю над цією сферою та обґрунтовано, що найважливішими для цієї сфери є організаційний, політичний, правовий, інформаційний та спеціальний механізми, а також з'ясовано їх роль у системі державного та військового управління в цій сфері;

набули подальшого розвитку:

– систематизація підходів і поглядів щодо місця та ролі демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України у сфері державного та військового управління, зокрема обґрунтовано, що розвиток механізмів демократичного цивільного контролю

є одним з основних напрямів реформування системи забезпечення національної безпеки і оборони України відповідно до стандартів ЄС та НАТО;

– підходи до реалізації механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої агресії, що спрямовані на вирішення проблемних питань у сфері цивільно-військових відносин безконфліктними шляхами їх урегулювання, а саме: суспільно-політичний (комплекс соціальних, інформаційних та профілактичних заходів, спрямованих на забезпечення комунікацій представників сектору безпеки і оборони із суспільством; здійснення інформування українського суспільства про діяльність сектору безпеки і оборони); державно-правовий (застосування нових нормативно-правових механізмів із метою виконнання міжнародних зобов'язанн щодо демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в рамках членства та співробітництва з ООН, ОБСЄ, Радою Європи, НАТО та ЄС); адміністративний (організаційне й організаційно-правове забезпечення, створення бази даних про цивільно-військові відносини у суспільстві в умовах зовнішньої агресії на базі Урядового контактного центру національної системи комунікації влади з громадськістю); контрольно-наглядовий (виключення можливостей або захист від можливостей неефективного розподілу повноважень і відповідальності між гілками влади – виняткові повноваження Президента України з питань контролю над сектором безпеки і оборони не збалансовані з обмеженими повноваженнями Верховної Ради України);

– пріоритетні напрями вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, зокрема запропоновано такі напрями: реформування державного та військового управління у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони; удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення організації та здійснення демократичного цивільного контролю

над сектором безпеки і оборони; розвиток демократичних цивільно-військових відносин у суспільстві.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що теоретичні та методичні положення дисертаційної роботи доведено до рівня конкретних прикладних розробок щодо підвищення дієвості механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Основні положення, висновки та рекомендації дисертаційного дослідження було використано:

– Національним університетом Державної податкової служби України в частині аналізу європейського досвіду та досвіду інших країн щодо системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, Науково-дослідним центром з проблем оподаткування під час обґрунтування теоретичних положень з урегулювання питань організації і здійснення контролю за діяльностю органів державної фіскальної служби України (акт про впровадження від 30 грудня 2015 р. № 45);

– Національним агенством України з питань державної служби в практичній діяльності Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу в процесі розробки практичних матеріалів до тематичних короткострокових семінарів з підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з питань адаптації законодавства України до стандартів ЄС, зокрема до рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1402 (1999) “Контроль над внутрішніми службами безпеки в країнах – членах Ради Європи” № 1713 (2005) “Про демократичний нагляд за положенням у сфері безпеки в країнах – членах”, а також розроблені дисертантом пропозиції з питань удосконалення нормативно-правової бази щодо посилення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України за принципами, які впроваджено в державах – членах НАТО (акт про впровадження від 12 грудня 2017 р. № 10/94-7);

– Інститутом законодавства Верховної Ради України під час законотворчої діяльності, зокрема пропозиції щодо необхідності розроблення та прийняття комплексного законодавчого акта, у якому були б враховані всі колізії сучасного правового регулювання організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України (відсутність законодавчого визначення поняття "сектор безпеки і оборони" як об'єкта цього контролю; недосконалість основного законодавчого акта, який регламентує демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави, а саме Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави") у контексті вимог Стратегії національної безпеки України та Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України (довідка про впровадження від 15 лютого 2018 р. № 22/0/80-1-15);

– Воєнно-дипломатичною академією імені Євгенія Березняка, зокрема впроваджено у змістовну частину занять з навчальної дисципліни "Геостратегічний аналіз та національна безпека держави" (тема № 2 "Система забезпечення національної безпеки держави"), яка викладається на четвертій кафедрі Воєнно-дипломатичної академії імені Євгенія Березняка (акт про впровадження від 10 квітня 2018 р. № 222/ВА/327).

Особистий внесок здобувача. Основні теоретичні положення та розробки в межах дослідження, зокрема ті, що характеризують його наукову новизну і практичне значення результатів, отримані автором особисто. У дисертації не використовувались ідеї та розробки А.С.Сіцінського, з яким було підготовлено одну статтю, у якій внесок автора полягає в розробленні науково-теоретичних підходів до вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в системі забезпечення національної безпеки України [7].

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні та практичні положення й результати дослідження оприлюднені автором на науково-

практичних конференціях, зокрема: “Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації” (Хмельницький, 2017); Актуальні проблеми юридичної науки “Шістнадцяті осінні юридичні читання” (Хмельницький, 2017); “Національна безпека України: актуальні проблеми правового забезпечення” (Дніпро, 2017); “Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика” (Запоріжжя, 2017); “Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів” (Одеса, 2017); “Проблеми розвитку публічного управління в Україні” (Львів, 2018).

Публікації. За темою дисертації опубліковано 13 наукових праць, із них шість статей – у наукових фахових виданнях України з державного управління, одну статтю – у зарубіжному виданні, шість тез – у матеріалах науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається з анотації, вступу, трьох розділів зі списком використаних джерел до кожного, висновків та додатків. Повний обсяг дисертації становить 256 сторінок, із них 194 − основного тексту. Робота містить два рисунки в основному тексті та п’ять додатків. Список використаних джерел налічує 124 найменування.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

1.1. Теоретичні основи системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в галузі науки “Державне управління”

У теорії вважається, що демократичний цивільний контроль має дві основні мети, вага яких є різною залежно від специфіки конкретної країни, від її демократичних традицій чи то відсутності таких, від внутрішньо- та зовнішньополітичної ситуації.

1. Для усталених демократій, з виробленими та апробованими часом моделями взаємовідповідальної комунікації між цивільним суспільством та владними інституціями основною метою є сприяння подоланню зовнішніх загроз, а супутньою проблемою – “спротив матеріалу”, себто скептицизм військового керівництва стосовно компетентності, експертного потенціалу “цивілів”, негнучкість бюрократичних структур військових інституцій.

2. Для держав зі слабше розвиненими демократичними практиками та інституціями не менш важливою метою цивільного контролю є становлення його як запобіжника від зловживання “озброєною владою” своїми повноваженнями і можливостями, у діапазоні від окремих локальних порушень людських і громадянських прав та свобод і аж до спроб збройних переворотів [1].

Сьогодні Україна розпочала здійснювати комплексні заходи щодо реформування системи державного та військового управління, оскільки вдале реформування безпекового та оборонного сектору держави означатиме підвищення рівня безпеки для громадян, розвитку сектору безпеки і оборони, підвищення обороноздатності держави, стримання Росії від

повномасштабного вторгнення та відновлення територіальної цілісності України.

В демократичній правовій державі, якою є Україна, ефективність вирішення зазначених питань напряму залежала й залежить від ефективності системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, який є своєрідним регулятором військово-цивільних відносин, коли основні принципи демократичного суспільства посідають провідне місце стосовно принципів діяльності силових структур держави. У цьому контексті органам державного та військового управління довелося терміново вирішувати проблеми демократичного цивільного контролю за цією сферою, зокрема, опрацьовувати нові концептуальні стратегічні документи у сфері національної безпеки.

Однак, у концептуально-методологічному аспекті проблеми контролю над сектором безпеки і оборони в державному управлінні, зокрема, в законодавчих та підзаконих актах сутність поняття, значення та особливості контролю як одного з найпоширеніших способів забезпечення дисципліни та законості в державному управлінні не з’ясовані до сьогодні. Це підтверджується ототожненням у законодавстві контролю з іншим способом забезпечення дисципліни та законості – наглядом, визначенням різних за видами та обсягом контрольних чи наглядових повноважень суб’єктів державного управління. Також у сфері практичної діяльності – кадрових питаннях, організації оборонного (стратегічного) планування та питаннях організації роботи Верховної Ради України ще зроблено недостатньо, щоб відповідати універсальним критеріям ефективності системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони [2].

Тому врегулювання стратегічних проблем національної безпеки і оборони має бути засноване на ґрунтовних науково-теоретичних засадах – міждисциплінарному підході та системній методології. Саме в умовах зовнішньої агресії сучасна система демократичного цивільного контролю

над сектором безпеки і оборони має стати наріжним каменем успішної стратегії демократизації держави, її трансформаційних перетворень, реформування системи державного та військового управління, розвитку сектору безпеки і оборони тощо.

Також наголошуємо, що у розбудові демократичної правової держави на систему демократичного цивільного контролю покладається основний обов'язок − надійний захист прав і свобод людини, які визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

У концептуально-методологічному аспекті проблеми контролю в державному управлінні були предметом наукових досліджень В.Б.Авер'янова, Г.В.Атаманчука, О.Ф.Андрійко, Ю.П.Битяка, В.Д.Бакуменка В.М.Гаращука, Н.І.Глазунової, В.М.Манохіна, О.М.Музичука, М.В.Сіцінської, Г.П.Ситника, С.Г.Стеценко, О.І.Сушинського, М.Є.Черкеса, В.Є.Чиркіна та ін.

Однак незважаючи на досить поширине використання слова "контроль" і "нагляд" у назвах та текстах наукових публікацій, законодавчих та підзаконих актів сутність поняття, значення та особливості контролю як одного з найпоширеніших способів забезпечення дисципліни та законості в державному та військовому управлінні й донині остаточно не з'ясовані. Це підтверджується ототожненням у законодавстві контролю з іншим способом забезпечення дисципліни та законості – наглядом, визначенням різних за видами та обсягом контрольних чи наглядових повноважень суб'єктів державного управління. Зокрема, одним із основних недоліків чинного законодавства є ототожнення понять "контроль" і "нагляд". Так, незважаючи на те, що в Законі України "Про основні засади державного нагляду (контролю) господарської діяльності" [3] та інших законодавчих нормативно-правових актах контроль і нагляд уживаються як синоніми, але, на нашу думку, вони не тотожні один одному, а поняття "державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності" більш властиве для характеристики сутності саме нагляду, а не

контролю, оскільки йдеться тільки про виявлення порушень вимог законодавства, а не про припинення протиправної діяльності чи про притягнення винних до відповідальності, скасування акту управління, що є основною сутністю саме контролю.

Законодавчі прогалини, які суперечать науковій думці про сутність контролю і нагляду, характерні й для Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” [4], деякі із суб’єктів якого, усупереч їх визначення як контрольних суб’єктів, наділені не контрольними, а наглядовими повноваженнями, деякі з них називаються не контрольними, а наглядовими суб’єктами, що стосується органів прокуратури України згідно із Законом України “Про прокуратуру” [5].

Таким чином, це свідчить про законодавче ототожнення контролю і нагляду, що, насамперед, можна пояснити тим, що зміст термінів “контроль” і “нагляд” у тлумачних словниках з державного управління та права розкривається за допомогою узагальнюючого терміна “перевірка” або за допомогою один одного.

Тому сьогодні відчувається потреба в комплексних наукових дослідженнях демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в галузі наук “Державне управління” за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку, в узагальненні наукових теорій і виробленні оптимальних діючих управлінських моделей щодо контролю та взаємної відповідальності за виконання завдань у сфері національної безпеки.

Отже, розкриємо зміст термінів “контроль” і “нагляд” та проаналізуємо стан дослідження вказаної проблеми у наукових публікаціях.

Професор С.Г.Стеценко виділяє такі особливості контролю і нагляду [6]:

– відомчу підлеглість, яка є у разі контролю, а у разі нагляду – її

немає;

– можливість втручатися в оперативно-службову діяльність та господарську і виробничу діяльність для усунення виявлених проблем (за контролю є, а за наглядом немає);

– контроль здійснюється з погляду відповідності прийнятих актів чи вчинених дій законості й доцільності, а нагляд – тільки законості;

– ужиття заходів адміністративного примусу під час контрольних заходів практично відсутні, а у здійсненні нагляду є досить імовірним.

Професор О.Ф.Андрійко розмежовуючи поняття “нагляду” і “контролю”, наголошує на тому, що “нагляд є похідним від контролю і нагляд слід розглядати як окремий вид контролю, певну його форму” [7].

Науковець В.Г.Клочков, підкреслюючи, що за своєю юридичною природою державний нагляд є видом державного контролю із забезпеченням законності, дотриманням спеціальних норм, виконання загальнообов’язкових правил, що містяться в законах і підзаконних актах [8].

Професор радянської школи права В.М.Манохін вважає, що нагляд, на відміну від контролю, який є функцією будь-яких управлінських органів, є елементом компетенції тільки деяких з них. За своїм змістом, на думку вченого, нагляд характеризується тим, що має за мету перевірку роботи органів та осіб лише з точки зору відповідності її закону та іншим підзаконним актам [9].

Професор В.М.Гаращук визначив “контроль” як “складну частину (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни й правопорядку та полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов’язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів”; нагляд – як “виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків і

притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну й господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління" [10].

Фахівці з радянського права М.Є.Черкес та А.С.Васильєв наголошують на тому, що "контроль припускає, що контролюючий орган може відмінити акти підконтрольного органу, нагляд же пов'язується із можливістю наглядового органу лише звертати увагу піднаглядного суб'єкта на ті його порушення, які він виправляє сам чи виправляє його вищий орган" [11].

Професор в галузі права О.М.Музичук зробив власні висновки щодо розмежування контролю і нагляду в державному управлінні, а саме [12]:

– між терміном "контроль" і "нагляд" не існує чіткої семантичної різниці, оскільки у тлумачних словниках зміст терміна "контроль" розкривається за допомогою терміна "нагляд" і навпаки, або за допомогою слова "перевірка". Збігається і мета контролю і нагляду, якою є дотримання чинного законодавства, під яким варто розуміти сукупність законодавчих та підзаконних актів;

– будь-яка особа, державний орган чи громадська організація може здійснювати нагляд у широкому його розумінні як спостереження (перевірку), у той час як контрольні повноваження є прерогативою лише деяких із них, оскільки пов'язані з притягненням винного до відповідальності, відміною акту управління підконтрольного об'єкта, відстороненням його від виконання службових обов'язків;

– нагляд у широкому його значенні пропонується розглядати як окрему форму чи метод контролю, його стадію, оскільки суб'єкт його здійснення не втручається в професійну діяльність того органу, за яким він наглядає.

Щодо вузького розуміння нагляду, то його суб'єктами є лише органи прокуратури. Отже, варто розрізняти два види нагляду: загальний, який є окремою формою, методом або стадією і який здійснюється будь-яким

суб'єктом державного управління; спеціальний, який здійснюють органи прокуратури. Нагляд порівняно з контролем є більш вузьким за об'єктом владних повноважень, оскільки його суб'єкт не може втручатись у професійну діяльність об'єкта, який перевіряється [12].

Г.Райт вважає, що контроль – це "зважування показників і мети, визначення причин відхилень і в разі потреби вжиття заходів для виправлення стану" [13].

Професор В.Б.Авер'янов зазначив, що державний контроль як функція управління має специфічний характер, тому він стверджував, що контроль як певний вид діяльності можна розглядати як самостійну дію або як складову інших видів діяльності держави та функцій її органів. В юридичній літературі контроль розглядається саме як один із засобів забезпечення дотримання законності й дисципліни, що становить нормативну основу для функціонування механізмів контролю в державному управлінні [14].

Професор В.Є.Чиркін у своїх наукових публікаціях доводить наявність особливої контрольної функції держави. На його думку, установлення відмінностей між функціями держави і функціями органів та констатація факту, що один й той самий орган держави може забезпечувати реалізацію різних функцій держави, мають важливе значення для вирішення питання про контрольну владу як самостійну гілку державної влади. Проте в його науковій праці є твердження, що державний контроль та нагляд – це особлива функція держави, яка реалізується в тих або інших формах і в різному обсязі під час реалізації всіх функцій держави [15].

Аналізуючи певний масив наукової літератури, зазначимо, що поняття "контроль" розглядається в широкому та вузькому аспектах.

У першому випадку – як сукупність політичних, економічних та ідеологічних процесів і методів, яким належить забезпечити стабільність

суспільства та державного ладу, дотримання соціального порядку, вплив на масову та індивідуальну свідомість, тобто соціальний контроль.

У вузькому – як перевірка підконтрольних об’єктів [16].

У науковій літературі можна знайти розмежування контролю та контрольної діяльності [17]. На нашу думку, кожне з цих понять означає одне й теж саме. Як до контролю, так і до контрольної діяльності висуваються однакові вимоги. Контрольна діяльність – реалізація функції контролю.

Отже, контроль – це явище багатопланове і залежить у першу чергу від того, на якому рівні та відповідно чого розглядається, зокрема, контроль на нашу думку, може бути охарактеризований як: гарантія, спосіб забезпечення дисципліни та законності, принцип, вид діяльності, управлінська функція, умова ефективної діяльності.

Охарактеризовуючи сутність державного контролю, науковці акцентують увагу на тому, що контроль − багатогранне і багатопланове явище. Його можна охарактеризувати як: функцію, принцип, форму та вид діяльності. Контроль як загальна функція управління детально розглядається в наукових працях Г.В.Атаманчука. Так для розуміння сутності механізмів управління важливим є осмислення змісту поняття “функція” (від лат. “іітсіїо” – виконання). Воно розкривається кріз призму обов’язків, сферу діяльності, призначення та роль.

У суспільних науках (соціальні науки, суспільствознавство) – широка група наукових дисциплін, предметом дослідження яких є суспільство – як система в цілому, так і окремі його частини, функції та елементи, а також людина (соціальна особа, особистість) як суб’єкт і об’єкт суспільних зв’язків і відносин, під функцією переважно розуміють наступне: стійкий спосіб активної взаємодії речей, за якими зміна одних об’єктів приводить до зміни інших; роль, що виконується певним елементом соціальної системи в її організації як цілого, у здійсненні цілей та інтересів соціальних груп і класів; залежність між різними соціальними процесами, яка виражається у функціональній залежності змінних; стандартизована, соціальна дія, що

регулюється певними нормами і контролюється соціальними інститутами [18].

Науковці А.Ф.Мельник, О.Ю.Оболенський, А.Ю.Васіна, Л.Ю.Гордієнко, під контролем в державному управлінні як правило, розуміють: одну з найважливіших функцій, яка дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, що висуваються до галузі; виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх; оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним [19]; здійснювану всіма органами державної влади та їх посадовими (службовими) особами діяльність із перевірки дотримання законності та дисципліни в державі, суб'єкти якої можуть втручатися в господарську діяльність підконтрольного об'єкта [20].

Ю.В.Гаруст пропонує визначення поняття "контроль у державному управлінні" як "спостереження, перевірку чи нагляд за функціонуванням відповідності об'єкта з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому" [21].

Виходячи з вищенаведеного з'ясуємо особливості контролю в державному управлінні як одного із способів забезпечення дисципліни та законності, що є суттєвим аспектом у рамках нашого дослідження.

Професор О.М.Музичук [22] до особливостей цього контролю пропонує віднести таке, а саме він наголошує, що контроль у державному управлінні:

– є підвидом соціального контролю, основним, найпоширенішим та найбільш дієвим способом забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні, оскільки за його допомогою виявляється найбільша кількість зловживань. Є однією з найважливіших гарантій прийняття правильного управлінського рішення та своєчасного і доброякісного його виконання;

– здійснюється як державними, так і недержавними суб'єктами, їх посадовими особами, а також усіма керівниками. Передбачає утворення

спеціальних органів та служб, які мають статус міжвідомчих, відомчих чи спеціалізованих суб'єктів контролю;

– передбачає втручання суб'єкта контролю у професійну діяльність підконтрольного об'єкта, що реалізується під час припинення його протиправних дій, притягнення винного до відповідальності, відміну акту управління, відсторонення його від виконання службових обов'язків;

– поширюється на всі сфери життєдіяльності держави і суспільства та на всіх суб'єктів (фізичних осіб, юридичних осіб, колективних суб'єктів, які не мають статусу юридичної особи), що доцільно розглядати як об'єкти контролю в державному управлінні. Відповідно, його предметом є діяльність (бездіяльність) фізичних осіб, юридичних осіб, колективних суб'єктів, які не мають статусу юридичної особи;

– регламентується як законодавчими, так і підзаконними актами, натомість, є неправовою формою державного управління, оскільки не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин, однак є підставою для наступного здійснення його суб'єктами дій юридичного характеру;

– здійснюється у різних формах, основною серед яких є перевірка;

– присутній на всіх стадіях управлінського процесу;

– здійснюється повсякденно й безперервно;

– виконує чотири основні функції: пізнавально-інформаційну, яка полягає у перевірці відповідності функціонування підконтрольного об'єкта встановленим правилам; профілактичну, яка дає змогу попередити порушення встановлених вимог та заданих параметрів діяльності підконтрольного об'єкта; методичну, яка реалізується під час надання допомоги підконтрольному об'єктові; примусову, яка полягає у припиненні протиправних дій підконтрольного об'єкта, відміні або призупиненні його рішень, відстороненні від виконання професійних завдань, притягненні до відповідальності, відновленні порушених прав;

– дає змогу не лише оцінювати якість виконання управлінських рішень, а й планувати та коригувати діяльність підконтрольного об’єкта, виявляти як позитивні, так і негативні аспекти його діяльності, а його результатом є не лише вжиття примусових заходів, а й надання допомоги підконтрольному об’єктові;

– є комплексним видом діяльності, поглинає собою нагляд (у широкому його значенні), моніторинг, контролінг, облік, аудит, ревізію, інвентаризацію тощо, які необхідно розглядати його окремими методами [22].

Професор В.Д.Бакуменко, зазначив, що “контроль у сфері державного управління – важлива функція державної влади, яка дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб’єктів державного управління, шукати нові резерви та можливості. Передбачає всебічне і постійне відстежування й коригування різних заходів державного управління, зокрема розроблення і здійснення державної політики, виконання державних цільових програм, реалізації нормативно-правових актів. Ці заходи включають контроль як за прийняттям рішень, так і за їх виконанням” [23].

Доктор наук з державного управління М.В.Сіцінська зазначає, що “контроль у державному управлінні” – це основна функція держави та всіх суб’єктів державного управління, що реалізується ними під час перевірки, дотримання або виконання об’єктами контролю встановлених вимог, правил, норм, сукупність правових заходів із виявлення, запобігання та припинення дій або бездіяльності, що суперечить таким вимогам, під час яких суб’єкт контролю наділений правом втручання у професійну (оперативно-службову), господарську, виробничу діяльність підконтрольного об’єкта шляхом його підміни, заміни або тимчасового відсторонення від виконання службових обов’язків, відміни або припинення дії його державно-управлінського рішення та притягнення останнього до відповідальності [24].

Видатний американський політолог С.Хантінгтон, один з найвпливовіших вчених і дослідників у політичній сфері в другій половині XX – на початку XXI ст., президент Американської асоціації політичних наук, зазначив, що уперше у світі поняття “громадянський контроль” було сформульовано ще в XVII ст. у Великобританії в процесі запеклої боротьби парламенту з монархом за вплив на військо.

Так, С.Хантінгтон окреслив дві форми громадянського контролю – суб’єктивну й об’єктивну. До XIX ст. єдиною формою громадянського контролю залишався контроль суб’єктивний, тобто встановлення впливу певної політичної групи. З утвердженням військового професіоналізму процес контролювання військової галузі значно ускладнився. Виникла потреба в застосуванні нового принципу – об’єктивного, який, за словами дослідника, “регулював би відносини між функціональними військовими імперативами і рештою суспільства” [25].

У Законі України “Про демократичнний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави” термін “демократичнний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави” тлумачиться як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [26].

Академік НАН України В.П.Горбулін і професор А.Б.Качинський у монографії “Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки” зазначили, що демократичний цивільний контроль над сектором безпеки (адміністративний цивільний контроль – це система наглядово-спостережних заходів і засобів, здійснюваних з боку органів державної влади, демократичний – інститутами громадянського суспільства), який

здійснюють держава та громадянське суспільство за тими структурами, які відносять до сектору безпеки (в українському політико-правовому полі вживаним є термін “Воєнна організація та правоохоронні органи” держави) [27].

М.В.Сіцінська у монографії “Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України” зазначила, що демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони – це комплекс ужитих відповідно до Конституції і законів України наглядово-спостережних правових, організаційних, інформаційних заходів і засобів з боку органів державної влади та інституцій громадянського суспільства для забезпечення неухильного дотримання законності, відкритості й прозорості в діяльності сектору безпеки і оборони України [28].

Система цивільного контролю, яка здійснюється за збройними силами в демократичних країнах Заходу, стала предметом політологічного дослідження. Термін “цивільний контроль за армією” (civiliancontrol) є дослівним перекладом з англійської й у смисловому перекладі означає не лише контроль, а передусім управління [29].

Російський вчений О.В.Волеводз, зазначає, що контроль – це функція управління, яка забезпечує визначення правильності управлінських рішень, напрями здійснення необхідних коригувань і відповідність дій персоналу [30].

На підставі розгляду сутності цивільно-військових відносин в умовах демократії професор І.А.Храбан робить висновок, що цивільний контроль за збройними силами означає складний механізм управління (контролю) за армією з боку народу як через державні інститути, так і через свої неформальні незалежні об’єднання, спрямований на те, щоб стан і застосування збройних сил відповідали потребам та інтересам суспільства [31].

Доктор політичних наук, професор І.А.Храбан визначає цивільний контроль як полісистемне поняття що включає такі види контролю:

– контроль з боку органів державної влади (законодавчої, виконавчої і судової), Президента України як гаранта Конституції та Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України та інших державних органів;

– громадський контроль, який здійснюється інститутами громадянського суспільства (засобами масової інформації, громадськими організаціями, політичними партіями та іншими); партикулярний контроль, суб'єктами якого виступають громадяни як члени громадянського суспільства [32].

Встановлено, що характерним моментом співвідношення державного контролю і державного управління є наявність у них компліментарності, зокрема, управління припускає контроль, а контроль передбачає управління. У співвідношенні управління і контролю проявляється вторинність останнього щодо першого, тобто контроль відносно управління є похідною, допоміжною функцією.

Відзначимо, що з метою забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності органів сектору безпеки і оборони та їх недопущення законодавець визнав за необхідне запровадити систему демократичного цивільного контролю, який є важливим елементом механізмів державного управління. Отже, контроль є самостійним видом механізмів управління. Його сутність полягає у забезпеченні відповідності в діяльності об'єкта управління приписам, які він отримав від суб'єкта управління, а також у виконанні прийнятих державно-управлінських рішень. Контроль дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі управління з вимогами, які висуваються до неї; виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх; оцінити відповідність здійснення інших функцій управління поставленим завданням.

В.С.Шестак зазначає, що державний контроль − це самостійно чи зовнішньоініційована діяльність уповноважених на те суб'єктів, спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього

контролю задля визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, які припускають застосування адекватних отриманому результату заходів реагування в унормованому порядку [33].

Контроль може здійснюватися лише в конкретній галузі управління з урахуванням її змісту та особливостей, а отже – у відповідній формі й в певному обсязі. Контроль спрямований на конкретний результат, забезпечення шляхів його досягнення, а також урахування об’єктивних факторів у процесі усунення суб’єктивних перешкод у здійсненні управлінської діяльності.

У державному управлінні контроль перебуває в тісному зв’язку з іншими функціями управління і разом з тим призначений для оцінки відповідності здійснення цих функцій завданням, які стоять перед управлінням. Контроль забезпечує конкретність в управлінні, здійснення його відповідно до прийнятих рішень [66].

На думку професора О.І.Сушинського, сутність здійснення контролю як владного явища виявляється у функціонуванні суспільних відносин згідно з певними нормами і програмами. Головною метою здійснення контролю є недопущення відхилень і приведення у відповідність із нормами і програмами розвитку об’єкта за допомогою належних засобів чи “управління управлінням” через різні види впливу, зокрема відновлювального, установлюючого, констатуючого, спрямовуючого тощо [34].

Володіючи інформацією про правомірність чи неправомірність діяльності органу або посадової особи, її доцільність, можна оперативно втрутитися, привести важелі управління у відповідність з умовами, які виникають, і попередити небажані наслідки. Контроль дає змогу не лише коригувати управлінську діяльність, а й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату [66].

Побудова демократичної системи державного управління в Україні потребує переорієнтації діяльності органів виконавчої влади на нові принципи, а також щодо нових підходів до завдань, функцій державних органів, їх структури. У зв'язку з цим постає питання про переосмислення контролю як сучасної функції управління відповідно до компетенції органів державної влади. Сучасні вимоги до механізмів державного управління та їх вплив на суспільство потребують адекватних підходів до системи державного контролю та її законодавчого забезпечення [35].

М.В.Сіцінська розкрила зміст поняття, система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони – це система заходів, створена для проведення державної політики у сфері національної безпеки щодо вирішення завдань із забезпечення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, яка здійснюється відповідно до Конституції і законів України, міжнародних норм для забезпечення неухильного дотримання законності, відкритості й прозорості діяльності сектору безпеки і оборони, що сприятиме утвердженню довіри українського народу до силового сегмента держави та організації суспільної підтримки діяльності сектору безпеки і оборони щодо захисту національних інтересів громадянина, суспільства, держави [36].

Розглядаючи проблему побудови сучасної системи демократичного цивільного контролю в державному управлінні та її організаційного і правового забезпечення, необхідно осмислити сутність базових понять "система державного контролю" і "система органів державного контролю".

Поняття системи державного контролю у сфері управління не зводиться тільки до самої лише системи органів державного контролю. Воно набагато ширше, оскільки включає також органи та посадових осіб, для яких контроль не є основною діяльністю.

Система державного контролю складається з державних органів та посадових осіб, наділених будь-якими контрольними повноваженнями у сфері державного управління. Разом вони розглядаються як єдина система,

що здійснює функцію контролю. На відміну від системи державного контролю система органів державного контролю є вужчим поняттям. Це поняття включає лише державні органи, для яких контроль – основна діяльність з конкретних питань, а тому й здійснюється поглиблено та професійно [66].

Очевидно, що такий розподіл до певної міри є умовним, однак він є необхідним, оскільки:

– допомагає повніше окреслити коло суб'єктів цивільного контролю, які застосовують контрольні механізми в управлінні;

– розглянути відмінність їх завдань у цій сфері, співвідношення демократичного цивільного контролю, що здійснюється в процесі загальної діяльності органів сектору безпеки і оборони, з контролем спеціальних, профільних органів контролю;

– проаналізувати їх місце та роль, характер взаємодії та співпраці суб'єктів у сфері контролю.

Функція цивільного контролю, яку здійснюють органи державної влади, має й більш загальний характер. Здебільшого не конкретизується і механізм її виконання у нормативно-правових актах, тому в окремих випадках виникає потреба взаємодії зі спеціальними профільними контролюючими органами. Засобом тут виступають організаційні зв'язки та координаційні заходи, що вживаються з метою практичного узгодження й підвищення ефективності контролю.

Цивільний контроль як полісистемне поняття включає такі види контролю:

– контроль з боку органів державної влади (законодавчої, виконавчої і судової), Президента України як гаранта Конституції та Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України та інших державних органів;

– громадський контроль, який здійснюється інститутами громадянського суспільства (засобами масової інформації, громадськими організаціями, політичними партіями);

– партикулярний контроль, суб'єктами якого виступають громадяни як члени громадянського суспільства [62].

Контрольна діяльність, незалежно від того, які органи здійснюють контрольну функцію та в якому обсязі, ґрунтується на єдиних принципах і має завданням підвищення ефективності управління та його подальше вдосконалення.

Наявність різних механізмів управління випливає з характеру побудови контрольних систем та їх діяльності, принципів здійснення, критеріїв систематизації. Розглядаючи контроль як важливу функцію державного управління в процесі побудови системи контролю та його здійсненні, слід насамперед виходити із загальних принципів державного управління. Разом з тим як самостійна функція органів контролю, специфіка якої дає змогу виокремити її з числа інших функцій управління, вона керується властивими лише їй принципами, що доповнюють та конкретизують загальні управлінські принципи [66].

Сучасні реалії та завдання контрольної діяльності потребують запровадження перспективних принципів контролю, якими є об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність.

Отже, коротко розкриємо зміст кожного принципу контролю.

Принцип об'єктивності контролю – передбачає проведення аналізу реальних фактів та їх всебічний розгляд. Незважаючи на те, що будь-яке управлінське рішення несе в собі елемент суб'єктивності, воно має ґрунтуватися на об'єктивних, реальних фактах. Це особливо актуально для контрольної діяльності. Об'єктивність контролю є наслідком достовірного вивчення фактів і документів, заслуховування пояснень сторін, що перевіряються, проведення необхідних підрахунків, аналізів, вимірів, зіставлене виявлення причин порушень, недоліків чи помилок. І лише

узагальнення об’єктивно отриманих даних виступає передумовою неупереджених висновків. Таким чином, може бути знайдено правильне розв’язання проблеми, усунуто порушення чи попереджено їх небажані наслідки.

Таким чином, об’єктивність контролю дає змогу реально оцінити ситуацію, що склалася у сфері управлінської діяльності тієї чи іншої галузі, зіставити її із завданнями і визначити потребу втручання з боку відповідних державних органів.

Принцип дієвості контролю – полягає в реальному усуненні наслідків, порушень чинного законодавства, прийнятих норм і правил. Контроль включає не тільки виявлення допущених порушень, а й глибокий аналіз причин їх появи, настання можливих наслідків, а також включення оптимальних механізмів захисту. Призначення контролю полягає у створенні передумов та здійсненні управлінської діяльності для забезпечення інтересів людини та суспільства, попередженні неправомірної діяльності органів управління та посадових осіб. Принцип дієвості контролю покладено в основу всієї системи контролю та механізмів реагування контролюючих органів. Це здійснюється шляхом ужиття відповідних заходів органами контролю самостійно або шляхом передавання результатів та висновків іншим уповноваженим державою органам для відповідного реагування.

Принцип гласності – спрямований на підвищення ефективності управління і включає: широке висвітлення механізмів діяльності органів державного управління щодо виведення країни із кризового стану; аналіз відповідності чинної нормативно-правової бази наявним відносинам у сфері державного управління; розробку державних програм і забезпечення їх виконання; забезпечення результативності органів управління різних рівнів та посадових осіб. Здійснення належного контролю за станом справ в окремих сферах управління та достовірна інформація про цей стан, виявлення наявних порушень, некомпетентність змушують органи

державної влади шукати оптимальні варіанти розв'язання проблем.

Демократизація і гласність стали загальними орієнтирами подальшого розвитку українського суспільства, що передбачають відкритість у діяльності державних органів, широку поінформованість про прийняті рішення та їх виконання, надання громадянам, колективам і організаціям реальних гарантій щодо забезпечення їхніх інтересів. Однак це не означає, що дотримання гласності у механізмах контролю відразу перетворює їх в ефективний інструмент демократизації державного управління. В основу такого контролю закладено специфічні принципи, які вимагають чіткого їх дотримання під час здійснення контрольної діяльності незалежно від об'єкта контролю. Принцип гласності контролю передбачає не лише виявлення недоліків та наявність відповідальності, а й пошук шляхів розв'язання важливих проблем через публічне обговорення проектів управлінських рішень, формування громадської думки [66].

Принципи систематичності – забезпечує належний порядок і дисципліну в роботі контролюючих органів та підконтрольних суб'єктів. Систематичне проведення контролю дає змогу комплексно орієнтуватися в конкретній сфері управління, виявити недоліки в управлінській діяльності, здійснити пошук резервів, запобігти появі негативних наслідків [37].

Принцип регулярності контролю – стимулює саму контрольну діяльність, сприяє підвищенню ефективності та позитивному впливу на досягнення результату [37].

Після грунтовного аналізу та обґрунтування перспективних принципів контролю, якими є об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність, зазначимо основні принципи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони:

– верховенство права, неухильне дотримання вимог законодавства, яким регулюються цивільно-військові відносини та діяльність сектору безпеки і оборони;

– розмежування функцій і повноважень керівництва органів

держави та військового управління, що унеможливлює дублювання їхніх функцій;

– деполітизація та деідеологізація контролю, зокрема функції контролю у сфері оборони і безпеки держави, не можуть бути зв'язані рішеннями політичних партій, громадських, чи релігійних організацій;

– взаємодія й відповідальність органів державної влади та органів військового управління у межах, визначених законодавством за проведення оборонної політики, політики зміцнення законності й громадського порядку;

– здійснення діяльності органів сектору безпеки і оборони на принципах єдиного керівництва і суворої дисципліни;

– прозорість видатків на національну безпеку і оборону, правоохоронну діяльність, утилізацію та ліквідацію озброєнь;

– відкритість для суспільства інформації про діяльність органів сектору безпеки і оборони держави, яка не становить державну таємницю;

– судовий захист прав суб'єктів цивільного контролю;

– відповідальність посадових осіб органів сектору безпеки і оборони за своєчасність, повноту і достовірність інформації, яка надається за зверненням громадян [26].

Кращі практики демократичного цивільного контролю базуються на чотирьох основних принципах управління сектором безпеки і оборони загалом і у частині ролі парламенту зокрема, а саме:

- системі стримувань і противаг державних інституцій за контролюючої ролі парламенту;
- прозорості, без якої демократичні дебати не видаються можливими;
- комунікації представників сектору безпеки з суспільством через його законно обраних представників або інших представників громадянського суспільства;

- підзвітності, яка передбачає, що парламент та інші контролюючі суб'єкти здатні ефективно виконувати свою роль через своєчасне надання достатньої інформації та надання необхідних повноважень суб'єктам нагляду [38].

Отже, ознайомившись з науковими поглядами провідних науковців щодо понять "система державного контролю", "система органів державного контролю", "система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони" ми пропонуємо авторське поняття системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, зокрема, – це організаційно-правова система управління забезпеченням формування наглядових (спостережних), соціальних, інформаційних та профілактичних заходів, здійснюваних з боку органів державного та військового управління, інституцій громадянського суспільства за органами сектору безпеки і оборони відповідно до Конституції і законів України з метою неухильного дотримання законності, відкритості в діяльності цього сектору.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони – не менш важлива ознака демократії, ніж свобода слова, дотримання прав людини та громадянське суспільство.

Відповідно до діючої "Стратегії національної безпеки України" та "Концепції розвитку сектору безпеки і оборони", вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони є одним із основних напрямів державної політики національної безпеки сучасної України. Тому, в умовах розвитку демократії, здійсненні першочергових реформ, насамперед у сфері державного та військового управління, виникає об'єктивна потреба в якісному та дієвому демократичному цивільному контролі над сектором безпеки і оборони України.

Зазначимо, що у розбудові демократичної правової держави на систему демократичного цивільного контролю покладається основний обов'язок − надійний захист прав і свобод людини, які визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Для цього необхідно визначити та обґрунтувати відповідні механізми, які би сприяли формуванню відповідних умов, засобів забезпечення та захисту і подальшому розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

1.2. Характеристика механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України

В умовах зовнішньої агресії перед Україною постало складне завдання реформування системи державного та військового управління, включаючи сектор безпеки і оборони, які виконують специфічні завдання із забезпечення національної безпеки України. Одним з основних напрямів реформування безпекового сектору держави є створення системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України з метою забезпечення неухильного дотримання законності, відкритості в діяльності органів сектору безпеки і оборони України, відновлення позитивного іміджу та підвищення довіри народу України до силових структур держави.

На превеликий жаль, нинішня система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України виявилася неготовою ефективно захищати права і свободи людини, які визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, через спотворення державного управління; надмірною цензурою в засобах масової інформації; приховування та маніпулювання суспільними проблемами в інтересах окремих державних службовців, політиків; політизацією силових структур (залучення їх до політичної боротьби); корупцією тощо.

У сучасних теоретичних і прикладних наукових дослідженнях у науці державного управління категорія "механізми державного управління"

відіграють найважливішу роль щодо здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

Дослідженню теоретичних і практичних основ, що пов'язані із формуванням та функціонуванням "механізмів держави", "механізмів управління" та "механізмів державного управління" присвячені роботи українських вчених: В.Б.Авер'янова, Г.В.Атаманчука, О.Ю.Амосова, В.Д.Бакуменка, В.Д.Коломійчука, О.Б.Коротича, М.А.Лисечка, В.Я.Малиновського, А.В.Маршалової, О.А.Машкова, Н.М.Мельтюхова, Н.Р.Нижник, Г.С.Одінцова, О.Ю.Оболенського, Р.М.Рудницької, Г.П.Ситника, О.М.Стельмаха, О.Г.Сидорчука, А.С.Сіцінського, М.В.Сіцінської, В.В.Цвєткова, Л.П.Юзькова, Ф.І.Шамхалова та ін.

Отже, проведемо теоретичний аналіз наукових праць присвячених питанням реформування системи державного управління, що пов'язані із формуванням та функціонуванням "механізмів держави", "механізмів управління" та "механізмів державного управління".

Учений Ф.І.Шамхалов трактує поняття "механізм держави" в широкому розумінні як механізм практичної реалізації державної влади, а у вузькому – як конкретний засіб впливу держави на суспільство для вирішення поставлених завдань або розв'язання протиріч [39, с. 342].

Професор О.Ю.Оболенський вважає, що "механізм сучасної держави" – це просякнута єдиними, законодавчо закріпленими принципами, заснована на розподілі влади і наявності необхідних матеріальних придатків система органів державної влади та місцевого самоврядування, яка здійснює завдання і функції держави або забезпечує їх здійснення. Механізм держави базується на певних принципах. Їх можна розподілити на загальні, що належать до механізму держави в цілому, і часткові, дія яких поширюється лише на окремі ланки державного механізму, певні органи або групи органів [40, с. 53–54].

Професор Г.В.Атаманчук вважає, що “механізми управління” – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об’єкта [41, с. 86].

Професор Л.П.Юзьков звернув увагу на існування двох основних підходів до визначення поняття “механізм” у державному управлінні: структурно-організаційний підхід, за яким механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави – як “сукупність установ”, через які здійснюється державне керівництво суспільством; структурно-функціональний, за яким при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні [42, с. 57].

Професор В.Б.Авер’янов визначає, що “механізми державного управління – це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси складовими елементами зазначеного механізму виступають: система органів виконавчої влади; сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку” [43, с. 58].

Професори В.Д.Бакуменко і Д.О.Безносенко у своїх наукових розробках зазначають, що “механізми державного управління” – це “...практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей. Механізм державного управління виконує роль механізму суспільного самоуправління. Він може бути відображений наступною ланцюговою схемою: цілі – завдання – рішення – впливи – дії –

результати”. При цьому фактори, що впливають на процеси державного управління, можуть бути політичними, економічними, соціальними, культурними відповідно до основних сфер суспільної діяльності. Також відповідно до основних форм державно-управлінської діяльності вони можуть мати політичний, адміністративний і правовий характер [44, с. 116–117].

Член-кореспондент АПН Н.Р.Нижник і професор О.А.Машкова, “механізми державного управління” – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні (коли йдеться про механізм управління організацією) та зовнішні (коли говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об’єкта. Механізм управління – це категорія управління, що включає цілі управління, елементи об’єкта та їх зв’язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали. Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів [45, с. 37].

Професор М.І.Круглов розглядає “механізми державного управління” як “…сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого виливу суб’єктів державного управління на діяльність об’єктів, що забезпечує узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють. Він вважає, що оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, то комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів” [46, с. 111].

Професор В.Я.Малиновський визначає “механізми державного управління” як “…сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об’єктів із використанням

відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління” [47, с. 165].

Професор О.В.Федорчак вважає, що “механізми державного управління” – це складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об’єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням, та дає таку характеристику механізмам державного управління: економічні механізми (це механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо); мотиваційні механізми (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи); організаційні механізми (включають об’єкти, суб’єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування); правові механізми (передбачають нормативно-правове забезпечення державного управління: закони і постанови Верховної Ради України, акти Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України тощо) [48].

Науковці Г.С.Одінцова і Н.М.Мельтюхова під “механізмами державного управління” розуміють засіб розв’язання суперечностей явища чи процесу, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення мети [49, с. 13].

Науковці Г.С.Одінцова, В.Б.Дзюндзюк, Н.М.Мельтюхова, Н.С.Миронова, О.Б.Коротич дають визначення “механізмів державного управління” як “…способів розв’язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з

використанням відповідних їй форм і методів управління. За формою подання – це схематичне зображення статично-динамічного (структурно-функціонального) змісту процесу управління як взаємодії суб'єкта і об'єкта, єдності діяльності і відносин, функціонування певної системи чи підсистеми. Склад елементів та порядок функціонування механізмів державного управління визначається метою, засобами впливу на об'єкт, зв'язками між елементами системи, наявністю ресурсів та можливостей конкретної ситуації. Обов'язковими складовими є: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби. Залежно від засобів, які використовуються у конкретних механізмах державного управління, вони можуть бути політичними, економічними, соціальними, організаційними та правовими, а також комплексними відповідно до основних сфер суспільної діяльності" [50, с. 151].

Аналіз теоретико-методологічних підходів щодо визначення понять "механізмів держави", "механізмів управління" та "механізмів державного управління" дає підстави стверджувати, що, незважаючи на відсутність у науці державного управління загальноприйнятої дефініції цих понять, більшість вітчизняних науковців консолідовані в тому, що поняття "механізми державного управління" має комплексний характер і є певною системою, яка призначена для практичного здійснення цілей державного управління. Вони являють собою комплекс організаційних та практичних засобів, а також важелів і стимулів, за допомогою яких органами державної влади здійснюється управління всім спектром суспільно-політичного життя в державі [67].

Також механізми державного управління розглядаються науковцями як певна система, що призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей. Ця система має визначену структуру, для неї є характерними певні інструменти, методи, важелі впливу на об'єкт управління, а також ця система має відповідне правове, нормативне та інформаційне забезпечення.

Ефективність системи державного управління залежить від наявності успішно функціонуючих механізмів, які дають можливість забезпечити: “...скоординоване, цілеспрямоване та дієве керівництво суспільними процесами держави; належний організаційно-управлінський вплив на суспільний розвиток держави; реалізацію цілей та завдань державного управління – як загальних, так і персоніфікованих, які необхідно вирішувати в конкретних сферах суспільного життя” [51].

Значне місце у вітчизняній науці державного управління відведено дослідженню процесів щодо підвищення ефективності діяльності органів державного управління й інституцій громадянського суспільства під час організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, що пов’язані із теоретичними і прикладними розробками наукового поняття “механізм президентського контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони України”, “механізм парламентського контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони України” та “механізм громадського контролю над сектором безпеки і оборони”. Тому якісний аналіз сучасного стану та розвиток демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони на підставі осмислення раціональних механізмів підвищення його дієвості здатні сприяти розвитку демократичних процесів у контрольованих силових структурах та забезпечити подальшу демократизацію суспільства.

У концептуально-методологічному аспекті вагомий внесок у розробку загальнодержавних управлінських завдань у сфері забезпечення національної безпеки через удосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, які є важливими для розв’язання сучасних проблем політики національної безпеки України, зробили вчені О.С.Бодрук, Г.П.Ситник, А.С.Сіцінський, М.В.Сіцінська, І.А.Храбан, В.О.Шамрай та ін.

Зупинимось тепер на розкритті змісту наукових понять “механізм президентського контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони

України”, “механізм парламентського контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони України” та “механізм громадського контролю над сектором безпеки і оборони”, які були чітко визначені у дисертаційному дослідженні М.В.Сіцінською, зокрема автором удосконалено:

– механізм президентського контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони України, що має більшість контрольно-наглядових функцій за всіма складовими сектору безпеки і оборони та включає систему заходів інспектування і перевірки, що вживаються з боку Президента України, Адміністрації Президента України, Ради національної безпеки і оборони України та інших допоміжних органів і служб, шляхом уведення низки наглядово-спостережних заходів і засобів, з боку Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю структур сектору безпеки і оборони з метою своєчасного виявлення назрілих проблем у сфері забезпечення національної безпеки держави [52];

– механізм парламентського контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони України шляхом послідовного введення низки управлінських (наглядово-спостережних) заходів щодо вдосконалення бюджетного контролю: перевірки законності та ефективності використання бюджетних коштів на розвиток сектору безпеки і оборони; установлення доцільності та раціональності використання оборонних бюджетних фондів; визначення законності й обґрунтованості витрачання фінансових коштів на закупівлю основних видів озброєння і техніки [52];

– механізм громадського контролю над сектором безпеки і оборони, у межах якого конкретизовано: організаційно-функціональну роль громадського контролю, яка полягає в інтеграції структур громадянського суспільства в напрямі вироблення та реалізації політики національної безпеки держави і відповідно до інтересів громадськості; громадську участь у роботі громадських експертних рад при державних органах, що діють у сфері національної безпеки; громадську самоорганізацію як засіб громадського контролю та його моделі (громадський аудит і громадська експертиза) та

визначено особливості їх впливу на діяльність сектору безпеки і оборони та на розвиток демократичних цивільно-військових відносин у суспільстві [52].

Також у цій науковій роботі набули подальшого розвитку механізми президентського, парламентського та громадського контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони України в частині президентських повноважень щодо відокремлення функцій політичного й адміністративного управління структурами сектору безпеки і оборони від суто державного військового управління їхньою діяльністю; процедури парламентської санкції щодо попередження та усунення зловживань з боку розвідувальних органів; залучення інституцій громадянського суспільства до вироблення та реалізації політики національної безпеки, а також до оцінювання її ефективності, що сприятиме впровадженню в практичну діяльність суб'єктів контролю передового вітчизняного і зарубіжного досвіду організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони [52].

Отже, у цій дисертаційній роботі М.В.Сіцінська розглянула основи наукового пізнання у цій сфері, зокрема через механізми видів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, до яких відносяться механізми президентського, парламентського та громадського контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони України.

Тому з метою ефективної реалізації принципів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах реформування державного управління та системи забезпечення національної безпеки, на нашу думку, слід запровадити організаційний, політичний, правовий, інформаційний та спеціальний механізми їх реалізації.

Розглянемо та охарактеризуємо механізми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони більш докладно.

На нашу думку, *організаційний механізм* – це система, яка передбачає застосування певних інструментів, методів, засобів, важелів та вжиття наглядово-спостережних заходів. Цей механізм спрямований на розвиток демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Політичний механізм – комплекс політичних заходів – спрямований на створення сприятливих внутрішньо-, зовнішньополітичних умов для виконання міжнародних зобов'язань у сфері демократичного цивільного контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони в рамках членства та співробітництва з ООН, ОБСЄ, Радою Європи, НАТО та ЄС.

Правовий механізм – система формування правової бази – передбачає прийняття законодавчих і нормативно-правових актів, уповноваженими на це суб'єктами нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою. Цей механізм спрямований на забезпечення відкритості й прозорості державного та військового управління з необхідною умовою побудови демократичної правової держави і є запорукою ефективності демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Інформаційний механізм – комплекс різноманітних заходів інформаційного характеру – спрямований на постійний та стабільний розвиток механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Спеціальний механізм – це комплекс передбачених законодавством України та відомчими нормативно-правовими актами військових (правоохоронних) заходів, що становлять державну таємницю та згідно із законами України містять особливості й обмеження у здійсненні демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Отже, після характеристики механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, нами запропоновано удосконалити понятійно-категоріальний апарат теорії державного управління сферами суспільного життя на основі визначення сутності механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України як комплексу організаційних, політичних, правових, інформаційних, спеціальних та інших засобів, за допомогою яких уповноваженні органи державної влади та інститути громадянського суспільства вживають

невідкладних, активних і дієвих наглядово-спостережних заходів щодо послідовного розв'язання проблеми забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових сектору безпеки і оборони держави, сприяння їх ефективній діяльності й виконання покладених на них функцій з метою розвитку демократичних процесів у контрольованих силових структурах держави що знизило б конфліктність у сфері цивільно-військових відносин в суспільстві та підвищило б рівень довіри громадян України до сектору безпеки і оборони.

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що дієвий демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони необхідний сьогодні й для силових структур, керівництва держави та для суспільства загалом.

Для силових структур демократичний цивільний контроль є найбільш вигідним. Керівникам силових структур цей контроль дає чітке визначення повноважень і відповідальності, визначає ефективні шляхи розв'язання нагальних проблем із залученням урядовців і законодавців. Генералам і офіцерам цивільний контроль дає можливість займатися виключно своїми професійними обов'язками, тобто сконцентруватися на вирішенні суто військових і правоохоронних питань, що, у свою чергу, сприяє підвищенню боєготовності військ і престижу військової служби.

Для керівництва держави це є необхідною передумовою стабільного розвитку країни, гарантією високої ефективності силових структур як інструменту захисту національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз. Надійний демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони позитивно впливає на міжнародний імідж держави, політика якої є стабільною і передбачуваною. Сильна і боєздатна армія, ефективна розвідка, надійні прикордонні й фіскальні служби, розвинені правоохоронні органи і спецслужби – це потужні важелі, що дають змогу главі державі проводити активну внутрішню і зовнішню політику.

Для суспільства демократичний цивільний контроль – це запорука ефективного використання бюджетних коштів, громадський порядок і спокій

у повсякденному житті, захист і допомога на випадок надзвичайних обставин, а також гарантія дотримання прав людини як у самих силових структурах, так і в суспільстві загалом.

Отже, для України демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони – це не лише вимога сьогодення, чинник стабільності суспільства на складному етапі його розвитку, а стратегічний напрям розвитку України на тривалу перспективу [52].

Тому формування нових механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони дозволить забезпечити розвиток демократичних процесів у контрольованих силових структурах та забезпечити подальшу демократизацію суспільства.

1.3. Формування механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України

Україна знаходиться у глибокій громадсько-політичній та соціально-економічній кризі – кризі довіри суспільства до всіх інститутів державної влади. Це факт, який підтверджується результатами останнього соціологічного дослідження, проведеного Інститутом Горшеніна в лютому 2017 року. Зокрема, Кабінету Міністрів України не довіряють 86% українців, Верховній Раді України не довіряють 87%, дії Президента України П.Порошенка не схвалюють 71% українців [53].

Головною передумовою виникнення кризи стала зневіра українців у законності та справедливості, яку мала би забезпечувати нова європейська українська влада, насамперед через органи сектору безпеки і оборони. На жаль, принцип “своїм – все, чужим – закон” продовжує переважати над рівністю усіх перед законом, навіть після Революції Гідності, коли попередня злочинна українська влада намагалася використати органи сектору безпеки і оборони для боротьби з власним народом і парламентом, що призвело до людських жертв.

Тому у своїй роботі ми знову наголошуємо, що сенс існування сучасної держави в світі полягає у її соціальній цінності для громадян, а цінність обумовлюється належним виконанням державою низки внутрішніх та зовнішніх функцій.

Відповідно до ст. 17 Конституції України “Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її ... безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави .... Збройні Сили України не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності. Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей. На території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом” [54].

Сучасний безпековий контекст, у якому перебуває Україна, ставить нас перед всіма викликами водночас, стимулюючи до нагальних дій у напряму перетворення ризиків та загроз на можливості. Механізми демократичного цивільного контролю мають бути побудовані не лише швидко, їх має бути вибудовано і загартовано так, щоби вони виявляли свою ефективність та гнучність у будь-який час – і у стані миру, і під час зовнішньої агресії, хоч відкритої, хоч би і закамуфльованої у гібридні шати [55].

Найвагомішими негативними чинниками, що можуть на сьогодні суттєво вплинути на процес здійснення першочергових реформ в безпековій і оборонній сфері, зокрема щодо формування механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України є:

– недосконалість чинного законодавства у сфері національної безпеки і оборони;

– боротьба різних політичних партій та олігархічних груп;

– відсутність в парламенті чітко визначеної більшості та постійна трансформація урядових коаліцій, що призводить до періодичних загострень політичної ситуації в Україні;

– заполітизованість органів прокуратури;

– відсутність взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства на засадах демократичного громадсько-публічного врегулювання;

– відсутність позитивних змін для громадських організацій, про виклики та перспективні напрями розвитку громадянського суспільства;

– корупція тощо.

Але на теперішній час демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України сформульовано як певний зразок (стандарт) низкою авторитетних міжнародних організацій, таких як ОБСЄ, НАТО, ЄС та ООН.

З урахуванням цього в Україні визначені пріоритетні напрями наукових (фундаментальних і прикладних) досліджень у сфері реформування державного управління сектором безпеки і оборони, зокрема щодо вдосконалення демократичного цивільного контролю за їхньою діяльністю [56].

1. Становлення теоретичних основ забезпечення національної безпеки, насамперед завершення формування парламентського контролю за діяльністю спеціальних служб.

Результати діяльності в цьому напрямі в Україні не можна вважати задовільними. Основною причиною цього є остаточна невизначеність розподілу управлінських функцій, повноважень, відповідальності та дієвого цивільного контролю у сфері безпеки і оборони між органами державної влади. Зазначимо, що до цього часу не встановлено

парламентський контроль за діяльністю спеціальних служб, насамперед за розвідувальними органами, який має здійснюватися спеціальним комітетом або підкомітетом Верховної Ради України згідно з рекомендацією Парламентської Асамблеї Ради Європм (ПАРЕ) № 1713 [57].

2. Формування і розвиток правових основ національної безпеки та діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони.

Відсутність чіткої й системної конкретизації функцій та повноважень органів державної влади позбавляє можливості законодавчого закріплення параметрів і характеристик суб'єктів сектору безпеки і оборони, що фактично робить невизначеним сферу розвитку, удосконалення, поширення і предмет демократичного цивільного контролю. Наприклад, за існуючими законодавчими функціями парламенту, на кшталт "визначає основи національної безпеки", які мають широке трактування, не стоять основоположні питання забезпечення національної безпеки, у тому числі й ті, що пов'язані з конкретним технічним оснащенням сектору безпеки і оборони та параметрами боєготовності сил оборони. Що стосується юридичного визначення сектору безпеки і оборони, то на сьогодні його також не існує.

3. Забезпечення науково-дослідної обґрунтованості інституційних перетворень, реформування державного та військового управління.

На багатьох міжнародних конференціях, симпозіумах, круглих столах, науково-методологічних семінарах, на яких розглядалися проблеми реформування державного та військового управління та розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, неодноразово зазначалося, що в Україні бракує цілісної науково обґрунтованої картини діяльності сектору безпеки і оборони та нових стандартів, за якими формується та оцінюється його службово-бойова діяльність [56].

Водночас наукова обґрунтованість управлінських рішень в безпековій та оборонній політиці європейських країн є гарантією того, що сили безпеки і оборони адекватні воєнним загрозам, а їх потреби посідають відповідне місце в пріоритетах щодо виділення необхідних їм ресурсів. При цьому європейська модель вироблення безпекової і оборонної політики та дієвого демократичного цивільного контролю має свої етапи: дослідження та оцінка варіантів безпекової і оборонної політики; розробка і реалізація державно-управлінських рішень (приймаються рішення щодо конкретної політики з визначенням ресурсів, термінів і відповідальності); застосування методів дієвого цивільного контролю та аналізу безпекової і оборонної політики; визначення рішень, необхідних для реалізації її цілей і завдань; оцінка і перегляд політики (відбувається періодичний ретельний огляд цілей і результатів, контроль ефективності; перегляд методів здійснення політики, ресурсів та пріоритетів); повторна оцінка безпекової і оборонної політики (проводиться ухвалення рішення про її продовження, уточнення, модифікацію або припинення й перехід до нової політики) [68].

4. Розробка та впровадження в практику органів державного та військового управління науково обґрунтованої системи оцінювання ефективності демократичного цивільного контролю за їхньою діяльностю.

Україна й досі не має відповідних власних наукових розробок у цій сфері. У відсутності належного теоретико-методологічного узагальнення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони західні політики, аналітики та незалежні експерти вбачають ризики та загрозу державному та військовому управлінню, оскільки навіть парламентський контроль над сектором безпеки і оборони може перетворитися на звичайну політичну риторику та дебати, що в сукупності становлять “сесійну подію”.

5. Удосконалення існуючої законодавчої та нормативно-правової бази у сфері демократичного цивільного контролю.

Нині незалежні експерти та західні партнери відзначають низький рівень культури підготовки і виконання українського законодавства, навіть програмних документів у сфері національної безпеки та реформ державного управління. Зокрема, не став виключенням і Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, який був прийнятий 19 червня 2003 р. [56].

Достатньо сказати, що за сумної вітчизняної практики обумовленості практичної дії закону його обростанням численними підзаконними нормативними актами (які уточнюють, деталізують, пояснюють на пальцях тощо), чинному закону у цьому не пощастило – майже ніякої “підзаконки” для нього так і не прийняли, бо реалізувати його декларативні норми на практиці ніхто, ні законодавець, ні чиновник особливо і не збирався.

Відтак, закон треба оновлювати, і то невідкладно, почавши напевно з відмови від самого калькованого з російської традиції терміну “воєнна організація” (до речі, тоді вже “військова”, а не “воєнна”, адже “воєнна” співвідноситься з англійським “war”, а “військова” – саме з ширшим “military”), замінивши на “сектор безпеки і оборони держави”. Наразі до сектору безпеки і оборони офіційно включено 14 державних інституцій, це:

– Міністерство оборони України;
– Головне управління розвідки Міністерства оборони України;
– Державна спеціальна служба транспорту;
– Міністерство внутрішніх справ України;
– Національна поліція України;
– Національна гвардія України;
– Державна прикордонна служба України;
– Державна міграційна служба України;
– Державна служба України з надзвичайних ситуацій;
– Апарат Ради національної безпеки і оборони України;
– Служба безпеки України;

– Служба зовнішньої розвідки України;

– Управління державної охорони України;

– Державна служба спеціального зв’язку та захисту інформації України [59].

Також аналіз цього закону свідчить, що структура державного та військового управління не віднесена до предмета і завдань цього контролю, як і механізми його здійснення. Крім того, залишаються не розв’язаними численні проблеми щодо уточнення функцій суб’єктів системи демократичного цивільного контролю, насамперед президента, парламенту, уряду, судової влади та громадськості.

Відсутність дієвого демократичного контролю інституціями громадянського суспільства за структурами державної влади фактично унеможливлює здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Слід зазначити, що незважаючи на євроінтеграційні та євроатлантичні наміри нашого суспільства, до цього часу відсутні експертизи законодавчих рішень щодо таких важливих аспектів контролю, як: розмежування сфер діяльності суб’єктів державного контролю й інституцій громадянського суспільства; чітка регламентація процедур здійснення адміністративного, парламентського і громадського контролю; розширення сфери контролю, що зокрема, передбачає відкрите обговорення в суспільстві прийняття державно-управлінських рішень в безпековій та оборонній сфері; визначення ролі та місця приватних науково-дослідних установ, недержавних аналітичних центрів, до кола інтересів яких належать питання безпекової та оборонної тематики; створення дієвого механізму залучення інституцій громадянського суспільства до питань управління системою забезпечення національної безпеки тощо.

На окрему увагу заслуговує європейська норма, за якою передбачається, що основоположні програмні документи національного законодавства в безпековій та оборонній сфері мають базуватися на

політичному консенсусі всіх головних політичних партій, у тому числі й опозиційних, уряду та суб'єктів інституцій громадянського суспільства.

6. Підвищення ефективності парламентського контролю.

Ключова роль у цій системі належить Верховній Раді України, що забезпечує законодавче врегулювання діяльності всіх складових сектору безпеки і оборони, особливо з огляду на проведення реформ у сфері державного управління. Задля вирішення цих завдань цей напрям забезпечувався і супроводжувався законодавчою діяльністю парламентського Комітету з питань національної безпеки і оборони, який зосереджував зусилля на збиранні, вивченні, дослідженні інформації з питань національної безпеки і оборони, удосконаленні нормативно-правової бази сфери безпеки і оборони, посиленні соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей [56].

Разом з тим слід зазначити, що немає позитивних зрушень у ключових аспектах, що зумовлюють ефективність законодавчої діяльності Верховної Ради України з питань безпекової та оборонної політики, таких як: підвищення рівня її компетентності за рахунок відповідної системи інформаційно-аналітичного забезпечення її діяльності та підвищення професійного рівня народних депутатів та їхніх помічників; організація суспільного діалогу зі стратегічних питань безпекової та оборонної політики з метою підвищення прозорості й з'ясування суспільної думки щодо концептуальних питань у сфері забезпечення національної безпеки.

За європейськими стандартами, парламентський контроль за сферою безпеки і оборони є повноцінним у разі коли під час його законодавчих ініціатив постійно перебувають у полі зору парламенту шість основних напрямів управлінської діяльності безпекових та оборонних структур: політика, особовий склад (персонал), фінанси, матеріально-технічне оснащення та парламентські санкції [52].

У межах першого напряму є право парламенту розглядати і затверджувати базові нормативно-правові акти: концепції, стратегії,

державні програми.

Щодо другого напряму, то це є повноваження парламенту затверджувати план управління людськими ресурсами (у тому числі й спосіб комплектування сил безпеки та оборони), чисельність особового складу всіх складових безпекового сектору держави, схвалювати призначення вищих військових керівників. В Україні ці повноваження обмежуються тільки законодавчим затвердженням чисельності особового складу, як правило, без участі в обговоренні з громадськістю та незалежними експертами.

Третій напрям − це контроль за державним бюджетом.

Важливою також залишається проблема вдосконалення бюджетного контролю над сектором безпеки і оборони з боку Верховної Ради України, де на окрему увагу заслуговує формування видатків для фінансування програм закупівлі основних видів озброєння і техніки та, що найголовніше, їх обов'язкове виділення протягом відповідного бюджетного періоду. Ідеться про так звані захищенні статті в державному бюджеті країни.

Щодо четвертого напряму, то у парламенту є право на розслідування у разі помилкової або невдалої діяльності виконавчої влади. У діяльності українського парламенту практики цього контролю, на жаль, не існує.

П'ятий напрям передбачає причетність парламенту до питань матеріально-технічного переоснащення сектору безпеки і оборони держави на рівні уточнення потреб у новому оснащенні та урядових рішень щодо контрактів із закупівлі та продажу.

Шостий напрям є важливим інструментом впливу на виконавчу владу в питаннях безпеки є процедура парламентської санкції. Зокрема, ця санкція діє під час вирішення питань переозброєння безпекового сектору і практично розглядається як участь у прийнятті управлінських рішень щодо цих важливих питань [52].

7. Законодавче закріплення чіткої системи періодичної відкритої

і прозорої звітності діяльності сектору безпеки і оборони та персональної відповідальності вищих посадових осіб держави і сектору безпеки і оборони за якість і виконання прийнятих державно-управлінських рішень щодо проведення у цій сфері реформ та її економічної ефективності щодо витрат на безпеку і оборону.

Європейська практика вже запровадила досить чітку систему підзвітності та відповідальності вищих посадових осіб держави і органів сектору безпеки і оборони за здійснювані дії як основу ефективного виконання ними службових функцій, а також передумову оптимального розподілу влади між інститутами сфери оборони і безпеки [60].

В Україні, незважаючи на щорічні Послання Президента України до Верховної Ради України та періодичну звітність перед нею керівників силових структур, ознаки системності та притягнення їх до персональної відповідальності й досі відсутні. Наслідком, зокрема, є часта зміна керівників силових структур, що відбувається переважно не через недоліки в їхній службовій діяльності, а з політичних чи інших міркувань і які, як правило, не стають доступними для публічного обговорення в суспільстві.

8. Забезпечення відкритості й прозорості процесів прийняття концептуальних державно-управлінських рішень у безпековій і оборонній сфері.

Європейська практика передбачає досить широкий для суспільного обговорення спектр питань безпекової та оборонної діяльності держави, а саме: інформація про оборонну політику та її втілення; управління ресурсами та кадрова політика; бюджетний менеджмент (формування видатків для фінансування програм); процес закупівлі озброєнь, особливо в довгострокових програмах. При цьому відкриті для широкого загалу періодичні публікації з питань безпеки і оборони, щорічний оборонний бюджет, щорічна доповідь про стан безпеки та оборони. Ці документи, які спеціально готуються для забезпечення підзвітності, відкритості та прозорості в оборонній політиці щодо інформування громадянського

суспільства, є результатом серйозних науково-практичних досліджень, політичних консультацій та громадських обговорень і мають бути схвалені парламентом та урядом [68].

Тим часом Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” звужує сферу інтересів громадянського суспільства в безпековій та оборонній політиці інформацією про діяльність сектору безпеки і оборони й не відповідає змістовому навантаженню однієї з базових умов демократичного цивільного контролю щодо відкритості й прозорості процесів обговорення та прийняття рішень в оборонній та безпековій сфері.

Видання “Білих книг” про діяльність сектору безпеки і оборони не стало дієвим інструментом демократичного цивільного контролю, оскільки за своїм змістом вони фактично становлять загально-ознайомлювані публікації.

Отже, забезпечення прозорості процесів прийняття концептуальних рішень з питань безпеки і оборони є вкрай необхідним для роз’яснення громадянському суспільству сукупності факторів, що визначають таке рішення, та має за мету формування відповідної громадської думки.

9. Створення механізмів залучення інституцій громадянського суспільства до здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

Щодо європейських норм, то вони засновані на визнанні громадянського суспільства однією із вищих цілей демократизації, необхідною умовою ефективності безпекового і оборонного менеджменту. Зокрема, заохочується діяльність громадських організацій, через які суспільство розширює сферу впливу на органи державного та військового управління та постійно наглядає за діяльністю уряду та правоохоронних органів. Позитивні функції цих громадських організацій походять, насамперед, з їхньої незалежності від держави, а в низці випадків і прямої

опозиції їй [68].

Українська практика обмежується формуванням цивільних неурядових консультативно-рекомендаційних Громадських рад (колегій) при керівництві органів сектору безпеки і оборони та поодиноким залученням їх до обговорення деяких питань оборонної політики цивільних експертів і недержавних аналітичних центрів. Але створення цих рад у низці суб'єктів сектору безпеки і оборони (СБУ, МВС та МОУ) не дало практично значущих результатів з точки зору посилення демократичного цивільного контролю.

Отже, нами зазначено, дев'ять пріоритетних напрямів у сфері реформування державного управління сектором безпеки і оборони, зокрема щодо вдосконалення демократичного цивільного контролю за їхньою діяльністю.

Також на нормативно-правовому рівні встановлено особливості та обмеження щодо здійснення демократичного цивільного контролю, а саме:

– суб'єкти цивільного контролю здійснюють свої повноваження у сфері контролю з дотриманням установленого законодавством України режиму доступу до інформації (віднесена до державної таємниці);

– обмеження установлених законом для захисту стратегічних інтересів держави, у тому числі в разі введення надзвичайного або воєнного стану;

– оперативні та мобілізаційні плани військових формувань, правоохоронних органів.

Оперативно-розпорядчі дії всіх посадових осіб контролю з боку громадян та громадських організацій не підлягають.

Цивільний контроль за діяльністю Служби безпеки України, розвідувальних і контррозвідувальних органів України, оперативних підрозділів, а також підрозділів дізнання та досудового слідства здійснюється з дотриманням вимог законів України "Про Службу безпеки України", "Про розвідувальні органи України", "Про контррозвідувальну діяльність", "Про

оперативно-розшукову діяльність”, “Про Військову службу правопорядку в Збройних Силах України”, інших законів [61].

Сьогодні можна впевнено констатувати, що з трансформацією Збройних Сил України та правоохоронних органів розпочався масштабний процес реформування сектору безпеки і оборони, які виконують специфічні завдання із забезпечення безпеки держави. Серйозна увага також приділяється виконанню міжнародних зобов’язань щодо приведення органів сектору безпеки і оборони у відповідність зі стандартами демократично розвинених держав, а також повної реалізації в Україні конституційних прав і свобод людини. Також зазначено, що одним із основних напрямів розвитку сектору безпеки і оборони України є посилення демократичного цивільного контролю за їх діяльністю.

Разом з тим демократичний цивільний контроль має сприяти й розвитку громадянського суспільства, особливо щодо:

– дотримання законності в діяльності спеціальних служб, підтримання політичної стабільності в суспільстві, створення умов, які унеможливлюють використання силових структур для обмеження прав і свобод громадян, захист законних інтересів громадян України, які перебувають на службі у силових структурах та органах розвідки;

– урахування суспільної думки, пропозиції громадян та громадських організацій у процесі прийняття державно-управлінських рішень з питань діяльності сектору безпеки і оборони;

– своєчасного і достовірного інформування державної влади та суспільства про діяльність сектору безпеки і оборони тощо.

Саме чітка, налагоджена взаємодія органів державної влади з інституціями громадянського суспільства має результативно впливати на реформування органів сектору безпеки і оборони України щодо розвитку демократичного цивільного контролю за їх діяльністю, а також буде значним внеском у розбудову демократичних цивільно-військових відносин в українському суспільстві.

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що на сьогодні система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України перебуває лише у стадії формування, а існуюча система контролю може вважатися цивільною, але не є реально демократичною.

Головна мета перетворень – це побудова демократичного і ефективного сектору безпеки і оборони європейського зразка, де ми станемо повноправними членами системи європейської та євроатлантичної безпеки, де взаємна відповідальність вільних народів є запорукою кожної з країн. Це дає додаткові гарантії збереження суверенітету та територіальної цілісності України. Тому, створення ефективної системи державного управління сектором безпеки і оборони України як цілісною функціональною системою, має супроводжуватися побудовою надійних механізмів демократичного цивільного контролю за їх діяльністю.

Висновки до розділу 1

На підставі проведеного дослідження зазначено, що сьогодні Україна розпочала здійснювати комплексні заходи щодо реформування системи державного та військового управління, оскільки вдале реформування безпекового та оборонного сектору держави означатиме підвищення рівня безпеки для громадян, розвитку сектору безпеки і оборони, підвищення обороноздатності держави, стримання Росії від повномасштабного вторгнення та відновлення територіальної цілісності України. Саме в умовах зовнішньої агресії сучасна система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони має стати наріжним каменем успішної стратегії демократизації держави, її трансформаційних перетворень, реформування системи державного та військового управління, розвитку сектору безпеки і оборони тощо.

Установлено, що відповідно до діючої “Стратегії національної безпеки України” та “Концепції розвитку сектору безпеки і оборони”, вдосконалення

системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони є одним із основних напрямів державної політики національної безпеки сучасної України.

Доведено, що сучасні реалії та завдання контрольної діяльності потребують запровадження перспективних принципів контролю, якими є об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність. Розкрито зміст кожного принципу контролю.

Запропоновано визначення поняття система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони як організаційно-правова система управління забезпеченням формування наглядових (спостережних), соціальних, інформаційних та профілактичних заходів, здійснюваних з боку органів державного та військового управління, інститутів громадянського суспільства за органами сектору безпеки і оборони відповідно до Конституції і законів України з метою неухильного дотримання законності, відкритості в діяльності цього сектору.

Розглянуто та охарактеризовано організаційний, політичний, правовий, інформаційний та спеціальний механізми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

Виявлено негативні чинники, що можуть вплинути на процес здійснення першочергових реформ в безпековій і оборонній сфері.

Зазначено дев'ять пріоритетних напрямів наукових досліджень у сфері реформування державного управління сектором безпеки і оборони, зокрема щодо вдосконалення демократичного цивільного контролю за їхньою діяльністю.

Основні положення першого розділу висвітлені у таких наукових працях автора: "Організаційно-правові механізми здійснення президентського контролю над сектором безпеки і оборони України" [63], "Актуальні питання вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України" [64], "Довіра – як чинник дієвості демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і

оборони України” [65].

Список використаних джерел до розділу 1

1. Северин О. Контроль задля безпеки. 08 грудня 2015 р. URL: https://krytyka.com/ua/community/blogs/kontrol-zadlya-bezpeky.

2. Поляков Л. Цивільний контроль над військовими в Україні: до питання ефективності й системності. ЦИАКР. 05 черв. 2017 р. URL: http://timeua.info/post/oborona-i-bezopasnost/civ-l-nij-kontrol-nad-v-js-kovimi-v-ukra-n--do-pitannya-efektivnost--j-sistemnost--07862.html.

3. Про основні засади державного нагляду (контролю) господарської діяльності: Закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/877-16.

4. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 46. Ст. 366.

5. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page.

6. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2008. 624 с.

7. Андрійко О. Ф. Державний контроль: нові погляди на його сутність і призначення. Державний контроль у сфері виконавчої влади: наук. доп. / за заг. ред. В. Б. Авер’янова. Київ: Юрнаукацентр, 2000. С. 10–13.

8. Клочков В. Система органів державного нагляду та контролю. Право України. 2010. № 2. С. 204–207.

9. Советское административное право / под ред. В. М. Манохина. Москва: Юрид. лит., 1977. 544 с.

10. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер’янов (голова) та ін. Київ: Вид-во “Юрид. думка”,

2004. Т. 1: Загальна частина. 2004. 584 с.

11. Черкес М. Про Конституційний Суд УРСР. Рад. право. 1991. № 4. С. 3–8.

12. Музичук О. М. Поняття та особливості контролю в державному управлінні. Наше право. 2011. № 2. Ч. 1. С. 46–51.

13. Райт Г. Державне управління. Ін-т держ. управ. та самоврядув. при Кабінеті Міністрів України. Київ: Основи, 1994. 190 с.

14. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні. Київ: Ін Юре, 1997. 48 с.

15. Чиркин В. Е. Контрольная власть. Москва: Юристь, 2008. 232 с.

16. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання: наук.-практ. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. Харків: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. 206 с.

17. Бельдин О. Н. Депутатские вопросы как средство парламентского контролю. Совет. государство и право. 1991. № 4. С. 128–135.

18. Атаманчук Г. В. Управление: сущность, ценность, эфективность. Москва: Академ. Проект: Культура, 2006. 543 с.

19. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. Державне управління: навч. посіб. Київ: Знання-Прес, 2003. 343 с.

20. Ромасько В. О. Правове забезпечення державного контролю у сфері будівництва. Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ. 2009. Вип. 45. С. 159–166.

21. Гаруст Ю. В. Правове забезпечення контрольної діяльності податкових органів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 184 с.

22. Музичук О. М. Поняття та особливості контролю в державному управлінні. Наше право. 2011. № 2. Ч. 1. С. 46–51.

23. Енциклопедичний словник з державного управління: за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна; Нац. акад. держ. упр.

при Президентові України. Київ, 2010. 820 с.

24. Сицинская М. В. Сущность и соотношение понятий “государственное управление”, “государственный контроль”, “демократический гражданський контроль” в сфере национальной безопасности. Вестн. гос. и муницип. упр.: культурно-просветител. и образоват. журн. [Российская академія народного хазяйства и государственной службы при Президенте Российськой Федерации (г. Орел)]. 2013. Вып. № 2. С. 219–225.

25. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. URL: https://polityslovo.wordpress.com/першоджерела/с-хантінгтон/.

26. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 46. Ст. 366.

27. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія. Київ: НІСД, 2010. 288 с.

28. Сіцінська М. В. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України: монографія. Київ: НАДУ, 2014. 364 с.

29. Храбан І. А. Цивільний контроль над збройними силами в демократичній державі (досвід США і проблеми України): автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Київ, 1999. 19 с.

30. Волеводз А. Гражданский контроль почти не виден. Независимое военное обозрение. 21 апр. 2006. URL: http:// nvo.ng.ru/concepts/2006-04-21/1_control.html.

31. Храбан І. А. Цивільний контроль над збройними силами в демократичній державі (досвід США і проблеми України): автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Київ, 1999. 19 с.

32. Храбан І. А. Конфігурація європейської безпеки в контексті реалізації національних інтересів України (воєнно-політичний аспект). Київ:

ОІ НАОУ, 2007.

33. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання). Харків: Основа, 2003. 208 с.

34. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. 467 с.

35. Бакуменко В. Д., Сурмін Ю. П. Напрямки реформування політичної системи України. Соціально-економічна ефективність державного управління: теорія, методологія та практика: матеріали щоріч. наук.-практ. конф. (Львів, 23 січ. 2003 р.): у 2 ч. / за заг. ред. А. Чемериса. Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2003. 381 с.

36. Сіцінська М. В. Система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Інвестиції: практика та досвід. 2011. № 21. С. 110–112.

37. Сицинская М. В. Развитие методологи науки государственного управления в сфере гражданського контролю над сектором безопасности. Вестн. Акад. упр. при Президенте Кыргызской Республики: науч. журн. [Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики (г. Бишкек)]. 2013. Вып. 17. С. 44–50.

38. Що таке демократичний цивільний контроль? URL: http://civilian.defence-reforms.in.ua/what_is_democratic_civilian_control.

39. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления: учеб. для вузов. Москва: ЗАО Изд-во “Экономика”. 2003. 518 с.

40. Оболенський О. Ю. Державна служба. Підручник. Київ: КНЕУ, 2006. 472 с.

41. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособие. Москва: ОАО НПО “Экономика”, 2000. 302 с.

42. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. Київ: Вища школа, 1983. С. 57–61.

43. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні. Київ: Ін Юре, 1997. 48 с.

44. Бакуменко В. Д., Безносенко Д.О. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами: науково-дослідна робота. Київ: НАДУ; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України, 2012. 410 с.

45. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління. Київ: Вид-во УПДУ, 1998. 160 с.

46. Круглов М. И. Стратегическое управление компанией. Москва: Русская деловая литература, 1998. С. 111.

47. Малиновський В. Я. Державне управління. Київ: Вид-во Атіка, 2006. 572 с.

48. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування. 2008. № 1. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

49. Одінцова Г. С., Мельтюхова Н. М. Теорія і історія державного управління. Опорний конспект лекцій і методичні вказівки до проведення практичних занять. Харків: УАДУ (ХФ), 2001. С. 13.

50. Енциклопедичний словник з державного управління / [Уклад. Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. С. Миронова, О. Б. Коротич та ін.]. Київ: Видав. дім Професіонал, 2008. 288 с.

51. Кравченко О. М. Теоретичні підходи до визначення поняття "механізм державного управління". Держ. упр.: удосконалення та розвиток. Київ, 2009. № 3. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=56.

52. Сіцінська М. В. Державне управління у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України: дис. ... д-ра. держ.упр. Київ: НАДУ, 2014. 560 с.

53. Институт Горшенина. URL: https://uk-

ua.facebook.com/institutegorshenin/.

54. Конституція України. URL: http//zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр.

55. Северин О. Контроль задля безпеки. 03 січня 2017 р. URL: https://www.prostir.ua/?blogs=kontrol-zadlya-bezpeky.

56. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник. Київ: НАДУ, 2012. 544 с.

57. Про демократичний нагляд за становищем у сфері безпеки в державах – членах Ради Європи": рекомендація ПАРЄ № 1713 (2005). Б. м., 2005. 92 с.

58. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 46. Ст. 366.

59. Северин О. Контроль задля безпеки. 03 січня 2017 р. URL: https://www.prostir.ua/?blogs=kontrol-zadlya-bezpeky.

60. Романов І. В., Ільяшов О. А., Саганюк Ф. В. Державне управління сектором безпеки і оборони: теорія, практика, стратегія: монографія. Київ: ННДЦ ОТ і ВБ України, 2007. 218 с.

61. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 46. Ст. 366.

62. Сіцінська М. В. Система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Інвестиції: практика та досвід. 2011. № 21. С. 110–112.

63. Вичалківська Ю. С. Організаційно-правові механізми здійснення презедентського контролю над сектором безпеки і оборони України. Інвестиції: практика та досвід. Київ, 2017. № 24. С. 131–137.

64. Вичалківська Ю. С. Актуальні питання вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації: збірник тез III Міжнародної наук.-практ. конф. (Хмельницький, 22–23 верес. 2017 р.) / за заг. ред. д.е.н., проф. В. П. Синчака. Хмельницький: ХУУП, 2017. С. 37–38.

65. Вичалківська Ю. С. Довіра – як чинник дієвості демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів: матеріали VI щоріч. наук.-практ. конф. (Одеса, 15 груд. 2017 р.) / за заг. ред. М. М. Їжі, В. М. Кривцової. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. С. 152–154.

66. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янов. Київ, 1999, 432 с.

67. Лисак П. П. Характеристика механізмів державного управління безпекою українсько-російського кордону. Інвестиції: практика та досвід. Київ. 2014. № 19. С. 162–166.

68. Напрями поліпшення демократичного цивільного контролю над воєнною організацією і правоохоронними органами держави в контексті європейського досвіду. URL: http://old.niss.gov.ua/monitor/november08/17.htm.

РОЗДІЛ 2
СУЧАСНИЙ СТАН ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ І ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

2.1. Аналіз законодавчого та нормативно-правового забезпечення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України

Розвиток механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України – один із головних напрямів реформування силових структур держави, це вимога сучасного українського суспільства, яке бажає бачити органи сектору безпеки і оборони прозорою та підконтрольною структурою, яка виконує волю народу, а не є силовим інструментом провладних політичних сил.

Діяльність органів державного та військового управління має відповідати принципу верховенства права, тобто, по-перше, дії владних та силових структур мають відповідати законодавчим та нормативно-правовим актам держави, по-друге, ці акти мають відповідати загальним принципам права: справедливості, рівності, поваги до прав людини та громадянина.

Наголошуємо, що джерелом влади в Україні є її народ, який безпосередньо або через представників здійснює владу, а також контролює здійснення влади своїми представниками. Звідси випливає право громадян контролювати діяльність владних, у тому числі органів сектору безпеки і оборони та відповідний обов’язок органів державного та військового управління інформувати громадян про свою діяльність.

Проголосивши себе демократичною і правовою державою, Україна тим самим зобов’язалася дотримуватися загальновизнаних норм і принципів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Зазначається, що Конституція України та низка законів України, зокрема “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, “Про основи національної безпеки України”, “Про комітети Верховної Ради України”, а також низка законів про суб’єктів сектору безпеки і оборони, усі статусні закони (причому не тільки ті, що стосуються суб’єктів сектору безпеки і оборони) містять норми щодо демократичного цивільного контролю.

У 2015 р. були ухвалені необхідні концептуальні документи стратегічного рівня – Стратегія національної безпеки України та Воєнна доктрина України, прийняті нові та удосконалені існуючі законодавчі акти у сферах регуляції загальнодержавних процесів координації та управління у секторі безпеки і оборони, здійснення адміністративного контролю на територіях, суміжних із зоною конфлікту та покращення управлінських механізмів під час особливого періоду. А у 2016 р. прийнято ще декілька важливих концептуальних документів – Стратегічний оборонний бюлетень України, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України [2].

Відзначимо, що Революція Гідності відкрила новий етап в історії розвитку громадянського суспільства, продемонструвала вплив громадськості на суспільно-політичні перетворення, стала поштовхом для оновлення та переформатування влади. Тому Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 затвердженно Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [1].

Затвердження Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. зумовлено необхідністю створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Також розроблення Національної стратегії обумовлено змінами основних тенденцій розвитку громадянського суспільства, зростанням його

ролі в різноманітних сферах – від просування реформ на державному і місцевому рівнях, європейської інтеграції та розвитку електронного урядування до надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, проведення антитерористичної операції, надання допомоги внутрішньо переміщеним особам [1].

Запропонований Президентом України проект Закону України “Про національну безпеку України” став на сьогодні основною рушійною силою до розвитку законодавчого та нормативно-правового забезпечення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Зокрема цим законом запроваджується всеосяжний підхід до планування у сфері національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуванням сектору безпеки і оборони [4].

Загалом, протягом трьох років (2014–2017 рр.) Україні вдалося відреагувати та вирішити немало проблем функціонування системи демократичного цивільного контролю. Однак, для повноцінного забезпечення національних інтересів України потрібно докласти ще багато зусиль, особливо, для запровадження дієвих практичних механізмів контролю й подальшого наближення ситуації у цій сфері загалом до загальноприйнятих демократичних норм [2].

Наявний нормативно-правовий фундамент забезпечує чітку вертикаль відносин між вищими органами державної влади та складовими безпекового й оборонного сектору.

Законодавчі та нормативно-правові акти, які регламентують контроль за діяльністю органів сектору безпеки і оборони, досить різноманітні, вони стосуються як внутрішньоорганізаційної, так і зовнішньої діяльності цих органів як об’єкта контролю, залежать від суб’єкта їх прийняття, предмета правового регулювання та інших обставин.

Тому доцільною буде їх класифікація за такими критеріями [3].

1. Форма зовнішнього вираження (нормативно-правові акти, що регламентують контроль за діяльністю органів сектору безпеки і оборони), а саме:

– нормативні, які стосуються багатьох суб'єктів та об'єктів демократичного цивільного контролю (Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави");

– ненормативними, тобто індивідуальними, які стосуються конкретних суб'єктів, а їхня дія припиняється із вирішенням індивідуальних завдань (накази про проведення інспекційної перевірки);

– конклюдентними, що здійснюються у формі дії, які є обов'язковими до виконання (порушення вимог службової дисципліни, за які військовослужбовець або працівник правоохоронного органу може бути притягнутий до дисциплінарної чи адміністративної відповідальності);

– комплексними, які містять індивідуальні та нормативні приписи одночасно (накази про введення в дію положень, інструкцій, настанов та інших правових актів, у яких визначається суб'єкт контролю не тільки за їх оприлюдненням, а і за їх виконанням).

2 *Спрямування правових актів (внутрішньоорганізаційні та зовнішньопрофесійні).*

Внутрішньоорганізаційні полягають у тому, що вони стосуються правового регулювання організації діяльності як суб'єктів контролю, так і їхніх об'єктів, у зв'язку з чим мають забезпечувальний характер, а саме:

– організаційно-штатна структура суб'єктів та об'єктів контролю;

– вимоги, які висуваються до їхнього кадрового корпусу;

– гарантії їхнього правового захисту тощо.

Ці акти спрямовані на регламентацію кадрового, інформаційного, фінансово-економічного, освітньо-наукового та інших видів забезпечення суб'єктів і об'єктів контролю.

Зовнішньопрофесійна діяльність суб’єктів і об’єктів контролю визначають умови та порядок ужиття окремих контрольних заходів суб’єктами контролю та правоохоронних заходів (порядок проведення слідства та дізнання, оперативно-розшукові заходи тощо).

Залежно від суб’єкта прийняття правового акта їх можна об’єднати в такі групи:

– зовнішні акти, суб’єктами яких є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади і міжнародні організації;

– внутрішні акти, суб’єктами яких є органи сектору безпеки і оборони, які приймають накази, розпорядження, уточнюють та деталізують норми законодавчих актів та контролюючі органи, які визначають дату, час, місце, предмет перевірки суб’єктів тощо;

– комплексні акти, які приймаються зовнішніми і внутрішніми суб’єктами (міжвідомчі правові акти, які прийняті кількома відомствами).

3 Залежно від предмета правового регулювання нормативно-правові акти, що регламентують контроль за діяльністю органів сектору безпеки і оборони, виділяють:

– правові акти, що стосуються об’єкта контролю – органи сектору безпеки і оборони, у зв’язку з чим визначають загальну структуру та структуру їх підрозділів, компетенцію та повноваження, порядок проходження військової і правоохоронної служби, види і форми взаємодії та координації з питань службової діяльності тощо;

– правові акти, які стосуються суб’єкта контролю (форми контролю, процедури його проведення, форми взаємодії та координації між суб’єктами контролю, об’єктивність та відповідальність за контроль).

4 Залежно від сфери дії нормативно-правові акти, що регламентують контроль за діяльністю органів сектору безпеки і оборони, можуть бути:

– міжнародними (містять норми, які обов’язкові для виконання силовими стуктурами всіх держав, що ратифікували відповідні міжнародні акти);

– загальнодержавними (суб’єктами їх прийняття є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, дія яких поширюється на всю територію України);

– регіональними (органи місцевої влади й органи місцевого самоврядування, об’єднанні територіальні громади дія яких поширюється на певну територію України);

– локальними (органи сектору безпеки і оборони).

5 За характером норм, які містять нормативно-правові акти, що регламентують контроль за діяльністю органів сектору безпеки і оборони, розрізняють:

– матеріальні акти, що визначають правовий статус суб’єктів та об’єктів контролю;

– процедурні акти, що визначають порядок здійснення окремих видів контролюючих дій.

6 За кретеріями гласності та відкритості нормативно-правові акти, що регламентують контроль за діяльністю органів сектору безпеки і оборони, можуть бути:

– відкритими (публікуються в засобах масової інформації, розміщенні на офіційних сайтах військових та правоохоронних відомств, видання “Білої книги” тощо);

– закритими (присвоєння правовому акту ступеня державної таємниці: “Особливої важливості”, “Цілком таємно”, “Таємно”, “Для службового користування”) [3].

Усі вищенаведенні критерії класифікації, що регламентують контроль за діяльністю органів сектору безпеки і оборони, дають змогу різнобічно з’ясувати їх сутність, систему та напрями правового регулювання.

Вимоги нинішнього законодавства України до забезпечення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони випливають із Конституції України та закріплені головним чином у двох базових законах, прийнятих 19 червня 2003 р “Про основи національної безпеки України” та “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” [5, 7].

Конституція України визначає, що Україна є демократичною, правовою державою (ст. 1), у якій: людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави (ст. 3); народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади (ст. 5); визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8); закріплений розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6). Названі принципи безпосередньо впливають на формування нормативно-правової бази демократичного цивільного контролю сектором безпеки і оборони [6].

Закон України “Про основи національної безпеки України” визначає демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та іншими структурами в системі національної безпеки як один із головних принципів забезпечення національної безпеки України.

До означених принципів віднесені також: пріоритет прав і свобод людини і громадянина; верховенство права; чітке розмежування повноважень і взаємодія органів державної влади в забезпеченні національної безпеки; адекватність ужитих заходів характеру та масштабам загроз національним інтересам (ст. 5) [7].

Цей Закон визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. Також зазначено, що принципами забезпечення національної безпеки є демократичний цивільний контроль над Воєнною

організацією держави та іншими структурами в системі національної безпеки, а основним напрямом державної політики з питань національної безпеки є впровадження системи демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави [7].

Метою прийняття Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” було визначено захист національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин та забезпечення прав і свобод людини. В ньому визначено правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, а також над правоохоронними органами держави [8].

Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” містить, зокрема, визначення, основні завдання, загальні принципи та перелік суб’єктів контролю. Цей Закон передбачає розподіл окремих повноважень гілок влади у сфері контролю таким чином, щоб уникнути надмірної концентрації впливу на органи сектору безпеки і оборони однієї з них.

Демократичний цивільний контроль визначається як “комплекс здійснюваних відповідно до Конституціїі та законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни” (ст. 1) [8].

Серед основних завдань демократичного цивільного контролю слід відзначити забезпечення пріоритету політичних підходів до спрямування діяльності органів сектору безпеки і оборони (ст. 2). Проте це жодним чином не означає політизації їхньої діяльності. Ідеться про спрямування суб’єктами

контролю діяльності органів сектору безпеки і оборони винятково на реалізацію завдань, “визначених засадами внутрішньої і зовнішньої політики”, тобто завдань, визначених Законом. Водночас одним із головних принципів цивільного контролю Закон визначає його деполітизацію та деідеологізацію (ст. 4).

До загальних принципів здійснення демократичного цивільного контролю за органами сектору безпеки і оборони Закон відносить такі: верховенство права; чітке розмежування функцій і повноважень політичного керівництва правоохоронною діяльністю і професійного державного та військового управління, взаємодію і відповідальність органів державної влади та правоохоронних органів, судовий захист суб’єктів цивільного контролю, а також прозорість, що передбачає інформування громадськості про стан справ у правоохоронних органах та про їхню діяльність (ст. 2, 4, 9, 11, 12, 14, 16, 18, 20).

Отже, предметом демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України є [8]:

– обґрунтованість рішень державних органів з військових питань та питань правоохоронної діяльності з точки зору відповідності їх засадам внутрішньої і зовнішньої політики, міжнародним зобов’язанням України за укладеними договорами, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України;

– хід виконання державних програм реформування Збройних Сил України, інших військових формувань, зокрема програм переведення Збройних Сил України на контрактну форму комплектування особовим складом, розв’язання проблем соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, які підлягають звільненню або звільнені в запас чи у відставку, забезпечення їх житлом та конверсії колишніх військових об’єктів, військового, військово-політичного та військово-технічного співробітництва з іншими державами та міждержавними союзами, створення і розвитку виробництва нових видів озброєнь та військової техніки, конверсії

оборонних підприємств і виробництв, відчуження і реалізації військового майна, приватизації підприємств, що віднесені до сфери управління Міністерства оборони України та інших центральних органів виконавчої влади, інших загальнодержавних програм у сфері оборони і національної безпеки, правоохоронної діяльності; формування і реалізація кадрової політики в цих сферах;

– стан військово-патріотичного виховання молоді, підготовка громадян до захисту Батьківщини;

– питання експорту й імпорту озброєнь та військової техніки;

– дотримання вимог Конституції та законів України щодо прав і свобод громадян, які перебувають на службі в Збройних Силах України, інших військових формуваннях, правоохоронних органах, стану правової і соціальної захищеності осіб, які підлягають призову на військову службу, проходять військову службу або перебувають у запасі, а також звільнених з військової служби та членів їхніх сімей;

– формування, затвердження і використання визначених Законом “Про Державний бюджет України” видатків на потреби оборони, національної безпеки, правоохоронної діяльності; дотримання бюджетного законодавства в цих сферах;

– формування, фінансове забезпечення і виконання оборонного замовлення, планів мобілізаційної підготовки і мобілізації, заходів щодо утилізації та ліквідації озброєнь, попередження надзвичайних ситуацій та подолання їх наслідків;

– участь підрозділів Збройних Сил України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки, спільних військових навчаннях та інших акціях у рамках міжнародного військового та військово-технічного співробітництва; {Абзац дев’ятий ст. 5 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5286-VI (5286-17) від 18.09.2012};

– дотримання законів України при вирішенні питань про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України та під час перебування їх на її території;

– дотримання законності при розгляді органами державної влади, військовими посадовими особами звернень і скарг військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, та членів їхніх сімей (ст. 5) [8].

Система демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави складається з: парламентського контролю; контролю, що здійснюється Президентом України; контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; контролю з боку судових органів та нагляду з боку органів прокуратури; громадського контролю; з боку недержавних організацій, незалежних ЗМІ, профспілок.

Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” містить особливості й обмеження у здійсненні демократичного цивільного контролю, про що йдеться нижче [8].

1. Суб’єкти цивільного контролю здійснюють свої повноваження у сфері контролю з дотриманням установленого законодавством України режиму доступу до інформації, яка віднесена до державної таємниці, а також обмежень, установлених Законом для захисту стратегічних інтересів держави, у тому числі в разі введення надзвичайного і воєнного стану.

2. Оперативні та мобілізаційні плани Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів, оперативно-розпорядчі дії їх посадових осіб контролю з боку громадян та громадських організацій не підлягають.

3. Контроль за діяльністю Служби безпеки України, розвідувальних і контррозвідувальних органів України, оперативних підрозділів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, а також органів досудового розслідування здійснюється з дотриманням вимог законів України “Про

Службу безпеки України” (2229-12), “Про розвідувальні органи України” (2331-14), “Про контррозвідувальну діяльність” (374-15), “Про оперативно-розшукову діяльність” (2135-12), “Про Військову службу правопорядку в Збройних Силах України” (3099-14), інших законів та Кримінального процесуального кодексу України (4651-17). {Частина третя ст. 7 в редакції Закону № 4652-VI (4652-17) від 13.04.2012 }(ст. 7) [8].

Суб’єктами цивільного контролю Закон визначає органи законодавчої, виконавчої і судової влади, а також громадян і громадські організації (ст. 6). Суб’єкти цивільного контролю мають право запитувати у правоохоронних органів інформацію та отримувати відповідь, у межах, передбачених Законом (ст. 10, 11, 18-20) [8].

Законом України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” також передбачено гарантії здійснення демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави.

У цьому Законі прописано обов’язки органів військового управління, посадових осіб Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів щодо сприяння у здійсненні цивільного контролю [8].

З метою забезпечення відкритості для громадськості функціонування Воєнної організації держави, правоохоронних органів слід створити необхідні умови для здійснення демократичного цивільного контролю в цій сфері, а саме:

– державні органи, діяльність яких пов’язана з Воєнною організацією держави, охороною громадського порядку і боротьбою із злочинністю, мають сприяти визначеним цим Законом суб’єктам цивільного контролю в отриманні необхідної інформації і надавати допомогу у виконанні їхніх функцій;

– Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, інші центральні органи виконавчої влади, органи військового

управління, їх посадові особи зобов'язані розглядати звернення громадських організацій, військовослужбовців та інших громадян, повідомлення засобів масової інформації про порушення прав військовослужбовців, працівників правоохоронних органів, членів їхніх сімей або неналежне виконання наданих законом повноважень і функцій відповідними органами у сфері оборони, національної безпеки, охорони громадського порядку, їх посадовими і службовими особами та у встановлений законом строк повідомляти заявників і засоби масової інформації про результати розгляду та вжиті заходи;

– органи управління Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів мають заздалегідь повідомляти органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, а за необхідності також населення щодо військових навчань та інших заходів, якщо вони можуть зачіпати права територіальних громад, майнові та інші інтереси громадян або створювати загрозу для життя і здоров'я людей [8].

Інформування громадськості, здійснення взаємодії Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів із Верховною Радою України, громадськими організаціями, засобами масової інформації покладається на одного із заступників керівника (державного секретаря) міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, якому підпорядковуються створювані в зазначених органах прес-служби та підрозділи по зв'язках із громадськістю.

До складу військових рад видів і родів військ, оперативних військових напрямів за погодженням з Президентом України можуть включатися представники центральних і регіональних органів виконавчої влади.

Прес-служби та відділи по зв'язках з громадськістю оперативно надають засобам масової інформації об'єктивну та повну інформацію про діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів (ст. 21) [8].

Цим Законом також передбачена відповідальність за порушення законодавства про цивільний контроль, яку несуть службові (посадові) особи та громадяни, винні в невиконанні або порушенні законодавства, що регулює здійснення цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави, несуть відповідальність згідно із законодавством (ст. 22) [8].

Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” формально передбачає розподіл окремих повноважень гілок влади у сфері контролю таким чином, щоб уникнути надмірної концентрації впливу на органи сектору безпеки і оборони однієї з них.

Відзначимо, що запропонований Президентом України проект Закону України “Про національну безпеку України” від 28 лютого 2018 р. № 8068 повинен привести стандарти національної безпеки і оборони у відповідність до стандартів національної безпеки Європейського Союзу. Законопроект ставить перед собою завдання членства України і в Європейському Союзі і в Північноатлантичному договорі, який повинен бути безумовною гарантією безпеки, суверенітету і територіальної цілісності нашої держави. Також цей законодавчий акт визначає основні положення громадського контролю. Система громадського контролю складається з контролю, який здійснюється Верховною Радою України, Президентом України, РНБО України, Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також судового і громадського контролю [48].

З’ясовано, що Головне науково-експертне управління апарату Верховної Ради України, проаналізувавши законопроект, відзначає його актуальність як базового закону, який має визначати фундаментальні положення, відображати базові цінності та національні інтереси у сфері національної безпеки. Саме цей закон має сформувати правову базу для розбудови системи національної безпеки та організації взаємодії державних

органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями захисту національних інтересів.

Разом з тим, вивчення законопроекту дає підстави висловити низку зауважень і пропозицій до його концепції і конкретних положень (додаток Д).

Згідно з Конституцією України Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. Президент України також очолює Раду національної безпеки і оборони; призначає за поданням прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів (у тому числі міністра оборони, міністра внутрішніх справ), керівників інших центральних органів виконавчої влади (у тому числі Голову Служби безпеки України, Голову Державної прикордонної служби України та ін.) [9].

Таким чином, відповідно до конституційних засад участь Верховної Ради України у вирішенні зазначених кадрових питань не передбачена, а уряду – обмежена. Зокрема, Закон України "Про Кабінет Міністрів України", схвалений парламентом 21 грудня 2006 р., визначає основні повноваження уряду, у тому числі у сфері національної безпеки та оборони, а також установлює відносини Кабінету Міністрів з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян. Так, бюджет на фінансування потреб правоохоронних органів розробляється Кабінетом Міністрів, затверджується Верховною Радою, а використання коштів контролюється Рахунковою палатою. Кабінет Міністрів України розробляє програми реформування правоохоронних органів і проекти законів, що затверджуються Верховною Радою України [10].

Це об'єктивно створює загрозу надмірного впливу Президента України на керівництво органів сектору безпеки і оборони. Вищезгаданий Закон України (ст. 13, ч. 3) відтворює відповідні конституційні повноваження в

частині призначення на посади і звільнення з посад вищого керівництва органів сектору безпеки і оборони Президентом України.

Аналіз положень Конституції України та базових законодавчих актів свідчить про те, що ці документи загалом передбачають побудову в Україні демократичного цивільного контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони на основі універсальних демократичних принципів: верховенства права, поваги до прав людини і громадянина, демократичної підзвітності, прозорості, деполітизації і деідеологізації контролю.

Водночас уже на рівні Конституції України та базових законодавчих актів у сфері цивільного контролю закладені системні передумови неефективного розподілу повноважень і відповідальності між гілками влади – виняткові повноваження Президента України з питань контролю над сектором безпеки і оборони не збалансовані з обмеженими повноваженнями Верховної Ради України.

Так, аналіз чинного законодавства України свідчить, що загальноприйнятого законодавчо закріпленого визначення поняття “сектор безпеки і оборони” немає, хоча уперше було надано визначення цього терміну у Воєнній доктрині України.

Відсутність чіткого законодавчо закріпленого визначення поняття “сектор безпеки і оборони” ускладнює формування як загальних вимог до їхньої діяльності, так і єдиної узгодженої системи демократичного цивільного контролю над цим сектором.

Підсумовуючи вищенаведене зазначимо, що сьогодні в організаційно-правовому регулюванні демократичного цивільного контроля над сектором безпеки і оборони спостерігаються певні недоліки та виявлені проблемні питання, а саме:

– відсутність комплексного законодавчого акта, який визначив би чітко правові засади його організації та здійснення;

– недосконалість основного законодавчого акта, який регламентує демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і

правоохоронними органами держави, а саме Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” (невідповідність назви цього Закону та основного його змісту; нечіткість у визначенні суб’єкта й об’єкта демократичного цивільного контролю, його предмета та форм реалізації, процедур здійснення; відсутність чіткої та зрозумілої класифікації суб’єктів демократичного цивільного контролю; невизначенність координуючого органу з питань демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони);

– парламентський контроль залишається слабким і малоефективним. Парламент може впливати лише на призначення міністра оборони України і міністра внутрішніх справ України та Голови Служби безпеки України, хоча, після їх призначення, системного контролю за ними вже немає. А на призначення їх заступників, а також керівників служб та інших військових формувань український парламент впливу не має взагалі [2];

– неможливість організації парламентського контролю за діяльністю спеціальних служб (розвідувальні органи держави), закритий характер функціонування яких потребує запровадження відповідних механізмів спостереження та прийняття рішень. Серед можливих варіантів удосконалення парламентського контролю у цій сфері вважається доцільним створення комітету Верховної Ради України (сьогодні системно контролювати розвідувальні органи та системно лобіювати інтереси розвідників Служби зовнішньої розвідки, Головного управління розвідки Міністерства оборони та інших відомств у Верховній Раді немає кому);

– проблема вдосконалення бюджетного контролю над сектором безпеки і оборони з боку парламенту. На окрему увагу заслуговує формування видатків для фінансування програм закупівлі основних видів озброєння і техніки та, найголовніше, їх обов’язкове виділення протягом відповідного бюджетного періоду. Ідеться про так звані захищені статті в

державному бюджеті країни. Корупція продовжує бути найбільшою проблемою сектору безпеки і оборони, особливо командування ЗСУ (приклад: 11 жовтня 2017 р. затримано заступника міністра оборони Ігоря Павловського і директора департаменту держзакупівель і постачання матеріальних ресурсів Володимира Гулевича за підозрою у розтраті понад 149 мільйонів гривень держбюджету під час закупівель палива для потреб Міноборони);

– питання призначення цивільного керівництва міністерства оборони черговий раз планується на майбутнє, тобто зберігається тенденція неготовності демократично обраних політиків брати на себе безпосередню відповідальність за керівництво обороною країни. При цьому, Стратегічний оборонний бюлетень визначає, що: “Для узгодження з євроатлантичними нормами та стандартами до кінця 2018 року Україна посилить цивільний контроль над Збройними Силами України через Міністра оборони України та Міністерство оборони України, в тому числі шляхом призначення цивільних Міністра оборони України, його заступників та Державного секретаря Міністерства оборони України” [2];

– недосконалість процедур оборонного планування, їх недостатня узгодженість з бюджетним процесом, недосконалість механізмів програмного управління оборонними ресурсами (основна причини такого стану – існування системних недоліків в існуючих процедурах прийняття й затвердження державних програм розвитку Збройних Сил та інших військових формувань, та державних програм розвитку озброєнь або військово-промислового комплексу – їх розробляє уряд, затверджує Президент України, а фінансування перебуває в руках парламенту, де у депутатів є різні пріоритети і немає персональної відповідальності за неналежне забезпечення ресурсами сектор безпеки і оборони) [2];

– не знято з порядку денного і таке важливе питання, як гармонізація цивільно-військових відносин у суспільстві з відновленням

позитивного іміджу військових і правоохоронців, а також удосконалення системи зв'язків з громадськістю;

– відсутність механізмів організації та здійснення органами державного та військового управління демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в особливий період;

– існування непідконтрольних центральному командуванню напівзбройних формувань, це втрата державою монополії на насильство є однією з ознак руйнації – не існуючої влади, і держави як такої (у Міністерстві внутрішніх справ України діяльність "національних дружин" трактують як громадський рух, проте право на застосування сили залишають тільки за державою).

Узагальнюючи, можна стверджувати, що наявність у загальному законодавчому масиві певних недоліків (положення законів формувалися в різний час, і з різною метою) тому ускладнюють контроль суспільства за діяльністю органів сектору безпеки і оборони.

У нормативно-правових актах немає чіткого розмежування між термінами: "об'єкт контролю" і "предмет контролю", "форми контролю" і "методи контролю", "процедури контролю" і "організація контролю". Це зумовлює необхідність у прийнятті комплексного законодавчого акта, у якому були б враховані недоліки сучасного правового регулювання демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів. Понятійна база демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, яка застосовується в національному законодавстві, науковій літературі та практичній діяльності, не узгоджується з понятійною базою, визначеною міжнародними документами країн Європейського Союзу [12].

Не можемо залишити без уваги зміна законодавцем об'єкта захисту, тобто якщо в Законі України "Про основи національної безпеки України" [13] наголошується про забезпечення національних інтересів України (інтересів особи, українського суспільства та держави Україна), то за визначенням "Воєнна організація держави", яке міститься в Законі України

“Про демократичнний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави” (ст. 1), йдеться лише про вирішення завдань захисту національних інтересів держави [14].

За цієї експертної прогалини діяльність воєнної організації, яка утримується платниками податків, спрямовується тільки на захист держави, а особа і суспільство залишаються на самоті з проблемами забезпечення власної безпеки. Це не відповідає гуманістичним прагненням народу України до побудови демократичної, правової держави європейського зразку.

Для розв’язання зазначених та інших проблем на законодавчому рівні Указом Президента України від 5 лютого 2018 р. № 21/2018 уведено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 січня 2018 р. про проект Закону України “Про національну безпеку України”.

Отже, сьогоднішня система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони не є демократичною, а першопричиною такого стану справ є відсутність розвиненої політичної культури громадянського суспільства в Україні яка поки що не дає йому можливості контролювати державу.

З врахуванням того, що російська воєнна загроза, як вказано у Стратегії національної безпеки, має довгостроковий характер, питання забезпечення ефективного демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, а відтак – і заснування та нормативне забезпечення інституту незалежного парламентського контролю набуває виняткової важливості. Отже, виконуючи функцію запобіжника від зрадників і, водночас, захищаючи демократію від поглинання війною, оновлений демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони має стати одним із механізмів нашої перемоги над ворогом [49].

Вищенаведене зумовлює необхідність удосконалення організаційно-правового регулювання демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. На нашу думку, необхідно розробити та прийняти в новій редакції закони України “Про демократичний цивільний

контроль над сектором безпеки і оборони України” та “Про національну безпеку України”, у яких мають бути враховані всі вищеперераховані недоліки організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

2.2. Сучасні проблеми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах його реформування

Дієвий демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України є невід’ємною ознакою демократії, як свобода слова, дотримання прав людини. Тому сьогодні дуже важливо задіяти весь науково-експертний потенціал для розвитку механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України саме зараз, на етапі глибокої посттоталітарної трансформації політичної влади і соціальних інститутів та суспільно-політичних, соціально-економічних, правових, державно-управлінських реформ, необхідних для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної та правової держави та спроможності сил і засобів сектору безпеки і оборони протистояти викликам і загрозам вказаним інтересам.

У цьому важливому питанні підтримку Україні надала Рада Європейського Союзу, яка на своєму засіданні 23 червня 2014 р. ухвалила рішення про “Місію з питань спільної безпекової й оборонної політики”, щоби сприяти Україні у сфері реформування сектору безпеки і оборони, в тому числі охорони громадського порядку та верховенства права.

У зв’язку з цим Рада Європейського Союзу схвалює Концепцію місії у рамках Спільної безпекової та оборонної політики, представлену Верховним комісаром як реагування на її висновки. Рада наголошує на важливості координації й узгодженості з іншими зусиллями ЄС, ОБСЄ та іншими міжнародними учасниками.

Коментуючи схвалення концепції, Кетрін Ештон (Високий представник ЄС із закордонних справ і безпекової політики) зазначила, що Україна, "…вступаючи на важливий шлях реформи сектору громадської безпеки", попросила підтримки у ЄС. "Наша місія запропонує Україні поради фахівців та експертів, аби допомогти владі поліпшити управління ефективними та чесними правоохоронними органами у рамках демократичного контролю. Сьогоднішнє рішення є свідченням солідарності налаштованості ЄС до стабільності та верховенства права в Україні – з метою допомоги у створенні сучасного безпекового сектору, який виправдає сподівання усіх українських громадян" [15].

Зазначимо, що структури сектору безпеки і оборони в складний кризовий період в умовах проведення АТО можуть відігравати та відіграють потужну стабілізуючу роль.

На нашу думку, перш ніж оцінювати успіхи і невдачі України в розбудові демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, варто спочатку відповісти на питання, що стосується передумов для виникнення недоліків у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Низка чинників є успадкованими від тоталітарного суспільства, яким загалом було українське суспільство, в часи колишнього СРСР. Успадковані від тоталітарного суспільства риси виявляються, насамперед, у збереженні політичної установки єдиної Комуністичної партії Радянського Союзу (КПРС), щодо місця та ролі силових органів у суспільному житті та діяльності держави, а також – в організаційно-управлінській і кадровій спадкоємності.

Таким чином, у Радянському Союзі утвердилася монопартійна система і диктатура єдиної партії, що є однією з ключових ознак тоталітарного устрою. Питання демократичного цивільного контролю за армією в Радянському Союзі просто не піднімалося, оскільки вважалося, що "народ і армія єдині", "армія – плоть від плоті народної".

Зазначимо, що партійно-політичний контроль за часів Радянського Союзу, а саме контроль за Радянською Армією та силовими структурами був подвійним: партійний – через Комуністичну партію Радянського Союзу та Всесоюзний Ленінський Комуністичний Союз Молоді (ВЛКСМ) як допоміжну в цьому контексті контролюючу ланку, з одного боку, та розвідувальний і контррозвідувальний – через Комітет державної безпеки (КДБ), який переймався більш широким спектром проблем Збройних Сил та силових структур СРСР, ніж суто протидія ворожому воєнному шпіонажу – з другого [16].

Крім того, партійно-політичний контроль за діяльністю інших силових структур СРСР власне Комітет державної безпеки (далі – КДБ) та органами внутрішніх справ доповнювався також елементами внутрішнього контролю так званої служби внутрішньої безпеки та частково органами прокуратури. Для інших – абсолютної більшості громадян і організацій країни – діяльність армії та силових структур і суміжних структур військово-промислового комплексу була майже невідомою.

Таким чином, з одного боку, суспільство, з другого – система державної влади та її армія і силові структури на той час не звільнилися від репресивних та безконтрольних методів державного управління. Виявом цього стали придушення зброєю громадянського невдоволення, політичні переслідування, застосування спеціальної психіатрії стосовно дисидентів, грубе порушення міжнародних стандартів прав людини, обмеження свободи слова і думок, аж до насильницького позбавлення волі та життя.

Органи державної безпеки, у тому числі спецслужби КДБ, у колишньому Радянському Союзі виконували волю єдиної політичної сили Комуністичної партії і були силовим блоком (інструментом) здійснення її політики. В їхній діяльності особливе значення мали ідеологічні та політичні імперативи, що передбачало та уможливлювало їх використання для боротьби з ідеологічними опонентами та усунення політичної свободи загалом.

Відведена силовим структурам роль у кінцевому підсумку підірвала ефективність як самих цих органів, так і держави в цілому. У свій час, автори “Білої книги російських спецслужб” зазначають, що політиканство й участь вищих чиновників чекістських органів у різного роду внутрішньополітичних комбінаціях та “двірцевих подіях” негативно позначалася на професійному рівні співробітників, порушувала впевненість у правоті справи. Саме зв’язки КДБ з партійними структурами сприяли зростанню сили й впливу цієї спецслужби, однак, з іншого боку, призвели КДБ до внутрішньої деградації і, врешті-решт, краху КПРС, КДБ і Радянського Союзу [17].

З іншого боку, за роки незалежності держави сформувалися нові передумови існуючих недоліків, зокрема, до них можна віднести:

– будівництво нової держави та структур сектору безпеки і оборони здійснювали керівні партійно-радянські (комсомольські) кадри;

– системна політизація (приватизація) сектору безпеки і оборони;

– недостатнє матеріальне, фінансове та інше ресурсне забезпечення сектору безпеки і оборони;

– низький рівень сформованості активної громадянської позиції.

1. Будівництво нової держави та структур сектору безпеки і оборони здійснювали керівні партійно-радянські (комсомольські) кадри.

Після проголошення незалежності України у сфері державного та військового управління, у тому числі в органах сектору безпеки і оборони, склалася парадоксальна ситуація, зокрема, будівництво нової держави намагалися здійснювати за допомогою старого державного апарату (здійснювали керівні партійно-радянські та комсомольські кадри), старих методів управління. Радикальна зміна керівних кадрів, яка б за логікою розвитку подій мала б статися, не відбулася.

2. Системна політизація (приватизація) сектору безпеки і оборони.

Сьогодні в Україні в основному сформувалась існуюча система владних відносин, яка характеризується тісним переплетінням інтересів бізнесменів (олігархів) і політиків, і в якій структури сектору безпеки і

оборони розглядаються як один з інструментів боротьби за владу. Таким чином, політизація як явище упередженого втручання силовиків у сферу політичної діяльності є порушенням гарантованої державою “свободи політичної діяльності” та, відповідно, – невиконанням державних гарантій. А порушення державних гарантій є порушенням Конституції, що, безумовно, становить загрозу державній безпеці.

Отже, політизація правоохоронних органів – це втягнення їх у політичну боротьбу, тобто: виконання ними непередбачених законом (а отже, не властивих правоохоронним органам) завдань політичного характеру; відхід їх працівників під час здійснення службової діяльності від положень закону з міркувань політичної доцільності; домінування останніх у процесі прийняття юридично значущих рішень; надання пріоритету політичним, приватним і корпоративним інтересам перед інтересами державними та суспільними. Наслідками зазначеної політизації є неправомірне використання правоохоронними органами наданих їм повноважень (або вихід за їх межі), ігнорування головних засад діяльності, визначених законом, порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина [18].

Також, в процесі системної політизації структур сектору безпеки і оборони відбувається їх своєрідна “приватизація”, де вони перетворюються на структури обслуговування інтересів певних політичних сил, окремих високопосадових осіб чи груп осіб, які, власне, і становлять реальну політичну владу або належать до категорії так званих провладних.

Діючи у зазначений вище спосіб, силові структури становлять одну з головних складових так званого адміністративного ресурсу, в основі якого лежить зловживання владою або службовими повноваженнями з метою задоволення політичних, корпоративних, корисливих чи інших приватних інтересів. Сьогоднішня спрямованість діяльності органів сектору безпеки і оборони повною мірою залежать від політичної волі керівництва держави, де

силові структури є адміністративним інструментом здійснення відповідної державної політики [50].

Слід наголосити, що, неправомірне використання корумпованими політиками силових структур з політичною метою спрямоване сьогодні, насамперед, на вирішення двоєдиного завдання: по-перше, будь-якою ціною утриматися при владі; по-друге, уникнути таким чином відповідальності за вчинені під час перебування при владі злочини.

На жаль, реальних суспільних гарантій від такої ганебної для силових структур трансформації сьогодні в державі не існує. Ці гарантії вирішальним чином залежать від суб'єктивного чинника, а саме від особистих чеснот керівника силового відомства та від глави держави, але моральні запобіжники не можуть вважатися надійною гарантією від незаконного використання силових структур сектору безпеки і оборони [19].

3. Недостатнє матеріальне, фінансове та інше ресурсне забезпечення сектору безпеки і оборони.

Ще одним із основних чинників залежності органів сектору безпеки і оборони є їх украй недостатнє матеріальне, фінансове та інше ресурсне забезпечення. За умов хронічного суттєвого недофінансування силові структури постійно змушені самостійно вишукувати для службових потреб кошти на паливо і обслуговування для службового транспорту, будівельних матеріалів для ремонту приміщень тощо. Зрозуміло, що ці пошуки далеко не завжди можуть бути законними. Мізерний рівень матеріального забезпечення силових структур, невизначеність у завтрашньому дні спонукає органи сектору безпеки і оборони до пошуку додаткових засобів до існування, а отже, вони потрапляють у залежність від політичних сил, що, у свою чергу, стає можливим їх використання не за призначенням.

4. Низький рівень сформованості активної громадянської позиції.

Здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони з боку інституцій громадянського суспільства передбачає, зокрема, достатній рівень його громадянської активності та дієвих структур

громадянського суспільства як суб'єкта діалогу суспільства з державою. Проте дослідження процесів становлення громадянського суспільства в Україні свідчать про їх повільність, деформованість та наявність ознак деградації. Рівень громадянської активності українського суспільства є сьогодні надзвичайно низьким. Діюча практика організації штучної підтримки політичних ініціатив влади і провладних політичних сил та заснування квазігромадських організацій, за умови низького рівня громадянської активності суспільства, створюють ілюзію демократичності влади та наявності демократичного контролю за системою влади загалом і органами сектору безпеки і оборони зокрема та фактично усувають проблему забезпечення принципу демократичної підзвітності сектору безпеки і оборони [46].

Отже, усі успадковані та набуті за роки незалежності України чинники значною мірою гальмують процес демократизації українського суспільства загалом та органів сектору безпеки і оборони і демократичного цивільного контролю за їхньою діяльністю зокрема. Тому для кардинальних змін цієї небезпечної ситуації вже сьогодні необхідні зміни в системі влади, у відносинах між державними інституціями й інститутами громадянського суспільства, між народом і владою.

Після розкриття передумов (успадкованих та набутих за роки незалежності України) щодо виникнення недоліків у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, ми намагаємося виявити проблеми державного та військового управління щодо здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в умовах його реформування.

Проблеми ефективності державного та військового управління щодо здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України стоять сьогодні в центрі уваги діяльності керівництва держави та громадських організацій. І це зрозуміло, оскільки середовище безпеки, у якому ми живемо, нестабільне та містить у собі чимало викликів і

загроз національній безпеці та потребує створення нової, дієвої інтегрованої у систему міжнародної та регіональної безпеки, системи національної безпеки, яка відповідатиме маштабам існуючих загроз [20].

Радник Президента України, директор Національного інституту стратегічних досліджень, академік НАН України Володимир Горбулін, зазначив: “Забезпечення національної безпеки, що розуміється як стан захищеності суспільних цінностей та інтересів особи, суспільства і держави – провідна функція держави за будь-яких часів і будь-яких режимів. Без вирішення цих завдань у багатьох втрачається сенс у діяльності за іншими напрямами державної політики. Основне навантаження у справі забезпечення національної безпеки припадає на сектор безпеки і оборони. Отже, проблеми функціонування цього сектору та напрями його реформування мають складати особливий інтерес не тільки для держави, а й для суспільства загалом, особливо його активної і свідомої власної ролі частини, що від Гегеля називають громадянською”. При цьому він доводить про необхідність усвідомлювати як мінімум подвійну природу такого інтересу. По-перше, суспільство утворює й утримує державу та її сектор безпеки для захисту власних цінностей і інтересів, а, по-друге, діяльність органів сектору безпеки і оборони апріорі пов’язана з обмеженням прав і свобод людини та спільнот. Отже, стан і перспективи розвитку цього сектору мають бути предметом прискіпливої уваги громадян України.

Сьогодні реформування сектору безпеки і оборони є дуже важливою подією порядку денного всебічних реформ в Україні, оскільки вдале реформування безпекового сектору держави означатиме більше безпеки та більше демократії для громадян, що можна назвати ключовими словами – “демократичний цивільний контроль” [20].

Необхідність системних реформ безпекових і обороних структур пов’язана також з міжнародними зобов’язаннями України як члена Ради Європи.

Зазначено, що стратегічні підходи до процесу реформування сектору безпеки і оборони України закладено в Стратегії національної безпеки України від 26 травня 2015 р. № 287/2015, яка спрямована на якісне вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над органами сектору безпеки і оборони, зокрема: посилення парламентського контролю у цій сфері [21].

Актуальність дослідження проблеми державного та військового управління щодо здійснення демократичного цивільного контролю в контексті реформування сектору безпеки і оборони України зумовлена введенням в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 вересня 2015 р. “Про Воєнну доктрину України”, затвердженого Указом Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015, де виходячи із засад внутрішньої і зовнішньої політики, з урахуванням характеру актуальних загроз національній безпеці основними завданнями воєнної політики України у найближчий час і в середньостроковій перспективі є удосконалення системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони держави відповідно до стандартів ЄС та НАТО [22].

Наступним стратегічним документом у сфері національної безпеки і оборони України що містить питання демократичного цивільного контролю, закладено в Указі Президента України № 92/2016 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 берез. 2016 р. “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України, у якій визначено роль та місце суспільства в розвитку сектору безпеки і оборони через [23]:

1) створення правових, організаційних і фінансово-матеріальних умов для залучення громадських організацій та громадян до процесу формування і реалізації державної політики з питань безпеки і оборони, зокрема, шляхом здійснення:

– консультацій з громадськістю, громадських слухань тощо, активізації діяльності громадських рад при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади;

– матеріальної підтримки та заохочення проведення громадськими організаціями та громадянами досліджень з питань безпеки і оборони з урахуванням вимог законодавства;

– громадської експертизи проектів законів, урядових рішень, концепцій, стратегій та державних програм з питань безпеки і оборони;

2) створення умов для здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю складових сектору безпеки і оборони шляхом:

– розширення формату та механізму інформування громадськості про їх діяльність та виконання покладених на них завдань;

– посилення відповідальності керівників відповідних складових сектору безпеки і оборони за своєчасне реагування на звернення громадських організацій та громадян, повідомлення засобам масової інформації про неналежне виконання ними своїх завдань і факти порушень прав військовослужбовців, працівників правоохоронних органів та членів їх сімей;

3) сприяння участі громадських організацій у підвищенні готовності складових сектору безпеки і оборони до виконання визначених їм завдань шляхом:

– консолідації різних громадських ініціатив та рухів у підтриманні глобальної стратегії з протидії тероризму, створення багатофункціональної системи антитерористичних дій і мінімізації терористичних загроз;

– формування у громадян активної позиції протидії терористичній діяльності в будь-яких проявах, запровадження системи залучення громадськості до протидії тероризму для сприяння його виявленню та запобіганню;

– створення умов для залучення громадських організацій до військово-патріотичного виховання молоді, підготовки громадян до захисту Батьківщини;

– удосконалення законодавчого забезпечення з питань розвитку волонтерського руху в Україні, підвищення якості надання волонтерської допомоги;

– залучення громадськості до процесів розвитку складових сектору безпеки і оборони, зокрема у питаннях покращення їх соціального, медичного та матеріально-технічного забезпечення, раціонального використання державних ресурсів.

Для забезпечення демократичного цивільного контролю з боку суспільства та з метою висвітлення державної політики та стратегії забезпечення національних інтересів у сфері національної безпеки і оборони, динаміки досягнення необхідних спроможностей складових сектору безпеки і оборони з урахуванням ужитих за звітний період заходів з їх розвитку та рівня всебічного забезпечення складові сектору безпеки і оборони забезпечуватимуть видання Білих книг та інших інформаційно-звітних матеріалів публічного характеру, у тому числі на відомчих інтернет-сайтах [23].

На підставі проведеного аналізу виявлено, що сучасними проблемами державного та військового управління щодо здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах його реформування є:

– низький рівень суспільної активності та неадекватну громадянську відповідальність як посадовців і громадських організацій, так і пересічних громадян за стан справ в органах сектору безпеки і оборони України;

– системна політизація та приватизація сектору безпеки і оборони;

– старі керівні партійно-радянські (комсомольські) кадри в органах сектору безпеки і оборони, які здійснюють діяльність старими (радянськими) методами управління;

– падіння авторитету і рівня довіри до органів сектору безпеки і оборони України з боку громадян;

– бюрократизацію й невідповідність вимогам часу стандартів і критеріїв оцінки об’єктів контролю органів сектору безпеки і оборони України, їх функціональної діяльності;

– недостатню відкритість та прозорість для демократичного цивільного контролю багатьох аспектів внутрішньої життєдіяльності органів сектору безпеки і оборони, зокрема щодо кадрової політики, створення кадрового резерву, розв’язання проблем соціально-правового захисту співробітників тощо;

– декларативність нормативно-правових актів, відсутність чіткого закріплення і дотримання процедур здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, насамперед парламентського і громадського;

– невизначеність особливостей здійснення демократичного цивільного контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони в умовах особливого періоду;

– обмеженя у здійсненні демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в разі введення надзвичайного і воєнного стану;

– низька ефективність організації діяльності силових міністерств, нераціональну систему органів виконавчої влади на центральному рівні та неефективну організацію системи влади на регіональному рівні;

– проблема запобігання корупції.

М.В.Сіцінська зазначає, що для розвитку демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони України в контексті його реформування необхідно вирішити такі основні завдання [24]:

– розробити (з урахуванням європейських стандартів та завдань, що покладаються на ті чи інші структури сектору безпеки) і запровадити науково обґрунтовані внутрішні й зовнішні критерії та методики оцінювання їх функціональної діяльності та результатів (підлягають скасуванню чи коригуванню певні показники статистичної звітності);

– опрацювати нормативно-правові й організаційні пропозиції щодо вдосконалення системи і механізмів демократичного цивільного контролю за безпековим сектором держави, розвитку з цією метою нормативно-правових

та інституціональних засад парламентського, президентського, урядового, судового та громадського контролю;

– нормативно закріпити чітко визначені й регламентовані обов'язкові процедури здійснення демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору державної безпеки, передбачивши при цьому регулярність і конкретні часові рамки щодо реалізації таких процедур;

– в інтересах досягнення демократичних стандартів у сфері державного управління сектором безпеки і оборони визначити нормативно-правовий та організаційний порядок реалізації концептуальних поглядів на розмежування сфер політичного та професійно-адміністративного керівництва цими силовими органами, а також процесу девоєнізації (заміщення військових посад на цивільні) частини їх особового складу, тобто залишення військових посад лише у структурах, що безпосередньо організовують та виконують правоохоронні функції;

– удосконалити парламентський контроль за розвідувальними органами, закритий характер функціонування яких потребує запровадження відповідних механізмів спостереження та прийняття рішень;

– сформувати видатки для фінансування програм закупівлі основних видів озброєння і техніки та, що найголовніше, їх обов'язкове виділення протягом відповідного бюджетного року (йдеться про так звані захищенні статті в державному бюджеті країни);

– згармонізувати цивільно-військові відносини у суспільстві з відновленням позитивного іміджу військових і правоохоронців та вдосконалити систему зв'язків із громадськістю [24].

Не можемо залишити без нашої уваги основні проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні, які чітко зазначені в Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 рр. [25].

1. Взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається малоефективною через

недостатню прозорість діяльності цих органів та забюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри.

2. Негативний вплив на розвиток громадянського суспільства та забезпечення прав і свобод людини і громадянина справляють тимчасова окупація Російською Федерацією Автономної Республіки Крим і міста Севастополя та військова агресія Російської Федерації в окремих районах Донецької і Луганської областей, існуючі у зв'язку з цим перешкоди в утворенні і діяльності організацій громадянського суспільства на відповідних територіях.

3. Недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для реалізації громадських ініціатив, утворення та діяльності окремих видів організацій громадянського суспільства, розгляду та врахування громадських пропозицій органами державної влади, органами місцевого самоврядування.

4. Рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу та врахування кращого міжнародного досвіду у сфері розвитку громадянського суспільства є недостатнім.

Отже, такий стан справ призвів до того, що:

– відсутній ефективний громадський контроль за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування;

– недостатньою є практика залучення громадськості до формування та реалізації державної політики і вирішення питань місцевого значення;

– благодійники (волонтери) не мають ефективних стимулів з боку держави, зокрема податкових, обтяжені бюрократичними процедурами, відсутній дієвий механізм захисту від шахрайства та інших зловживань у сфері благодійництва;

– більшість організацій громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки через її обмежений обсяг, незастосування прозорих конкурсних процедур та надання необгрунтованих переваг окремим видам організацій громадянського суспільства; реалізацію програм

(проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка держави, ускладнюють надмірно короткі строки, протягом яких вона надається, та необгрунтовані обмеження на види витрат, які можуть бути профінансовані за рахунок бюджетних коштів;

– потенціал організацій громадянського суспільства не повною мірою використовується органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг; спостерігається тенденція надання переваги у цій сфері державним і комунальним підприємствам та установам, що не сприяє підвищенню якості послуг та призводить до надмірного зростання бюджетних видатків;

– недостатніми є стимули щодо здійснення організаціями громадянського суспільства підприємницької діяльності, спрямованої на вирішення соціальних проблем (соціальне підприємництво), долучення таких організацій до надання соціальних послуг зі сприяння у працевлаштуванні та професійної підготовки соціально вразливих верств населення;

– відсутня єдина державна інформаційно-просвітницька політика у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства [25].

У рамках створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства передбачається реалізувати такі завдання:

– скорочення строків і спрощення реєстраційних процедур для організацій громадянського суспільства, зокрема процедур подання документів в електронній формі або за принципом “єдиного вікна”; удосконалення порядку віднесення організацій громадянського суспільства до неприбуткових організацій;

– удосконалення правового статусу, порядку створення, організації діяльності і припинення органів самоорганізації населення, розширення їх повноважень щодо участі у вирішенні питань місцевого значення;

– урегулювання на законодавчому рівні питання обов’язкового планування у Державному бюджеті України і місцевих бюджетах видатків на надання на конкурсних засадах фінансової підтримки для виконання програм (реалізації проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства;

– запровадження єдиного конкурсного порядку відбору органами виконавчої влади програм (проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка держави, та забезпечення на законодавчому рівні рівного доступу зазначених організацій, зокрема благодійних організацій, до участі у такому відборі;

– вироблення за участю громадськості пріоритетів та єдиних критеріїв щодо надання фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів для виконання програм (реалізації проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства та спрямованих на реалізацію завдань державної, регіональної політики, визначення середньо- і довгострокових індикаторів обсягів надання такої фінансової підтримки;

– запровадження ефективних механізмів надання фінансової підтримки громадським ініціативам, спрямованим на реалізацію цієї Стратегії;

– створення з урахуванням кращих практик Європейського Союзу сприятливого податкового середовища для юридичних та фізичних осіб, які надають благодійну допомогу, та фізичних осіб, які отримують благодійну допомогу;

– запровадження однакового підходу щодо оподаткування податком на доходи фізичних осіб при отриманні безкоштовних соціальних послуг від бюджетних установ та від організацій громадянського суспільства;

– впровадження допоміжних (сателітних) рахунків для статистичного обліку організацій громадянського суспільства та обліку їх діяльності відповідно до міжнародних стандартів;

– активізація комплексних заходів, спрямованих на підвищення громадянської освіти населення щодо можливості захисту своїх прав та вираження інтересів через різні форми демократії участі [25].

Запровадження демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони має власну специфіку та критерії ефективності механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, які слід враховувати. Специфікою має бути попередження й недопущення порушень конституційних прав і свобод людини та громадянина, захист їхніх законих інтересів і створення умов для відкритості та прозорості функціонування структур сектору безпеки і оборони [26].

До критеріїв ефективності механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони можна віднести:

– ступень охоплення законодавством та нормативно-правовою базою України всіх рушійних питань побудови і функціонування сектору безпеки і оборони;

– рівень довіри громадян України до органів державного та військового управління та сектору безпеки і оборони;

– відповідальності всіх гілок державної влади та органів державного та військового управління щодо прийняття найважливіших державно-управлінських рішень стосовно діяльності та розвитку структур сектору безпеки і оборони;

– неможливість приховування дійсного стану структур сектору безпеки і оборони та недоліків у їх службові діяльності;

– наявність дієвого механізму запобіганню залучення структур сектору безпеки і оборони на бік однієї з гілок державної влади, політичної сили або певної соціальної групи населення;

– можливість організації парламентського контролю за діяльністю розвідувальних і спеціальних служб, закритий характер функціонування яких потребує запровадження відповідних механізмів спостереження та прийняття державно-управлінських рішень;

– гармонізація цивільно-військових відносин у суспільстві з відновленням позитивного іміджу військових та правоохоронців;

– наявність механізмів залучення інституцій громадянського суспільства до здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України [26].

Отже, якщо реформування системи забезпечення національної безпеки та сектору безпеки і оборони України не буде ефективно скоординованим, узгоджено підтриманим політичною волею та спільним баченням усіх гілок влади, то й надалі спостерігатиметься відсутність прогресу в питаннях управління та механізмів розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в контексті його реформування.

Крім того, значно послаблюють можливості громадського контролю над сектором безпеки і оборони України незрілість інституцій громадянського суспільства, зокрема низький рівень сформованості активної громадянської позиції, які часто перебувають під впливом влади або працюють в органах державної влади (отримання фінансової підтримки), лише імітуючи незалежну позицію та діяльність.

2.3. Аналіз зарубіжного досвіду організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони

Сьогодні сектор безпеки і оборони України відіграє важливу роль у суспільстві, де на основі чинного законодавства у сфері національної безпеки і оборони здійснюються заходи, політичного, економічного, соціального та іншого характеру щодо реалізації національних інтересів.

Для України демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони є не тільки важливою умовою на шляху інтеграції України до Євроатлантичної структури безпеки, але й запорукою ефективного здійснення реформ в державному управлінні та секторі безпеки і оборони та боротьби з корупцією.

На жаль універсальної моделі організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони не існує, однак у більшості країн розвиненої демократії практикується дотримання міжнародно-правових норм формування безпекової та оборонної політики на основі демократичного цивільного контролю.

Саме тому перед аналізом зарубіжного досвіду організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони необхідно уточнити зміст основних міжнародно-правових норм щодо формування безпекової і оборонної політики на основі демократичного цивільного контролю.

Важливою рисою законодавства зарубіжних країн, яким забезпечується діяльність органів сектору безпеки і оборони, є імплементація засад, визначених міжнародними правовими актами.

Вимоги до організації діяльності, їхньої міжнародної взаємодії, демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони сформульовані як політичні стандарти низки світових і регіональних організацій та форумів, таких як ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, Рада Європи.

Розкриємо зміст основних міжнародно-правових норм щодо формування безпекової політики на основі демократичного цивільного контролю.

Таблиця 1

Основні міжнародно-правові норми щодо формування безпекової політики на основі демократичного цивільного контролю

1.	Кодекс поведінки ОБСЄ у військово-політичних аспектах безпеки, який був прийнятий у 1994 р.
2.	Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 55/ 96 “Підтримка і зміцнення демократії”, яка була прийнята в 2000 р.
3.	Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи 1713 “Про демократичний контроль над сектором безпеки в країнах-членах”, яка була прийнята в 2005 р.
4.	Програма ООН про людський розвиток у 2002 р. “Поглиблення демократії у фрагментарному світі”.
5.	Доповідь Генерального секретаря ООН у 2008 р. “Забезпечення миру та розвитку: роль Організації Об’єднаних Націй у підтримці реформи у сфері безпеки”.
6.	Резолюція 2000/47 Агентства ООН з питань біженців у 2000 р. “Забезпечення збереження підзвітності військових демократично обраному цивільному уряду”.
7.	Резолюція прийнята на Американському саміті в 2001 р. “Конституційне підпорядкування збройних сил і сил безпеки законній владі наших держав є фундаментальним для демократії”, який також називають як “Квебекський план дій”.

Першою міжнародною нормою є Кодекс поведінки ОБСЄ у військово-політичних аспектах безпеки, який був прийнятий у 1994 р.

Цей Кодекс декларує обов’язок країн здійснювати незалежний демократичний контроль за силами безпеки і оборони з боку влади з демократичною легітимністю, при цьому забезпечуючи: прийняття законодавчими органами відповідних бюджетів; політичний нейтралітет збройних сил; комплектування, обладнання та навчання збройних сил відповідно до постанов міжнародного гуманітарного права; відповідальність збройних сил за порушення міжнародного гуманітарного права; ресурси сил у внутрішніх місіях безпеки, необхідні для дотримання правопорядку; зобов’язання уникати завдання шкоди громадянам та їхньому майну; відповідальність збройних сил за обмеження і недотримання громадянських прав і прав людини, національних, релігійних, культурних, мовних чи етнічних традицій громадян [27].

Другою міжнародною нормою є Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 55/ 96 “Підтримка і зміцнення демократії”, яка була прийнята в 2000 р.

Зокрема, Генеральна Асамблея ООН закликає держави підтримувати і зміцнювати демократію за допомогою: незалежності судової системи; вивчення прав людини в системі освіти для державних службовців, співробітників правоохоронних органів і військовослужбовців; забезпечення підзвітності збройних сил демократично обраному цивільному парламенту [27].

Третьою міжнародною нормою є рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи 1713 “Про демократичний контроль над сектором безпеки в країнах-членах”, яка була прийнята в 2005 р.

У цьому документі зазначено, що урядові заходи мають бути як законними, так і легітимними. Отже, необхідна нова форма демократичного нагляду, що здійснюється парламентом. У свою чергу, судова система відіграє важливу роль, оскільки вона відповідальна за покарання за будь-які зловживання, у яких може проглядатися порушення прав людини. Міжнародні організації також відіграють все більшу роль у напрямі політики та в упорядкуванні правил. Демократичний нагляд користується набором специфічних інструментів, спрямованих на забезпечення політичної відповідальності й прозорості в секторі безпеки. Ці інструменти включають в себе конституційні принципи, законні положення, установчі та організаційні умови, а також більш загальні види діяльності, націлені на розвиток добрих відносин між різними частинами сектору безпеки і оборони, з одного боку, і між представниками політичної влади (виконавчої, законодавчої та судової) і громадянським суспільством – з другого [28].

Четвертою міжнародною нормою є програма ООН про людський розвиток у 2002 р. “Поглиблення демократії у фрагментарному світі”. Її суть полягає в тому, що в системі демократичного суспільства для посадових осіб, які визначають курс державної політики, має існувати обов’язкова

підзвітність перед народом за прийняті державно-управлінські рішення та використання народних ресурсів [29].

П’ятою міжнародною нормою є доповідь Генерального секретаря ООН у 2008 р. “Забезпечення миру та розвитку: роль Організації Об’єднаних Націй у підтримці реформи у сфері безпеки”.

У цій доповіді зазначено, що важливість реформування сектору безпеки полягає в тому, щоб показати, що безпека виходить далеко за рамки традиційних військових елементів і включає в себе набагато більший спектр національних і міжнародних інститутів і суб’єктів. Ця реформа актуалізує необхідність вироблення заходів безпеки, що передбачає взаємозв’язок між різними суб’єктами. Рівним чином реформа сектору безпеки підкреслює, що ефективність, відповідальність і демократичне управління є взаємозміцнюючими елементами безпеки. В особі ООН та інших міжнародних партнерів, які поділяють загальний погляд на систему безпеки, реформування сектору безпеки отримує підтримку [30].

Шостою міжнародною нормою є резолюція 2000/47 Агентства ООН з питань біженців у 2000 р. “Забезпечення збереження підзвітності військових демократично обраному цивільному уряду”.

У ній зазначено про необхідність суворої підзвітності сектору безпеки цивільному уряду, який обраний демократичним шляхом.

Крім того, у Рамковому документі НАТО у 1994 р. “Партнерство заради миру”, у доповіді про “Забезпечення демократичного контролю за силами оборони” одним із п’яти стратегічних завдань, виділених у програмі, є питання забезпечення демократичного контролю за сектором безпеки і оборони.

Європейським парламентом у правовій нормі “Конкретизація Копенгагенських критеріїв вступу у спосіб включення положення “правова відповідальність поліцейських, військових і секретних служб” у 2000 р. визначено правові аспекти відповідальності поліцейських, військових і працівників секретних служб.

Сьомою міжнародною нормою є резолюція прийнята на Американському саміті в 2001 р. “Конституційне підпорядкування збройних сил і сил безпеки законній владі наших держав є фундаментальним для демократії”, який також називають як “Квебекський план дій” [31].

Зарубіжний досвід організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони вказує на загальні для всіх демократій базові принципи встановлення місця та ролі силових структур у демократичному суспільстві [32].

Так сектор безпеки і оборони мають підпорядковуватись утвореному демократичним шляхом легітимному політичному керівництву країни, додержуватися політичних вказівок керівництва країни, підкорятися верховенству закону, діяти в рамках Конституції. Вони мають бути політично нейтральними, не мати доступу до будь-якої іншої фінансової підтримки, крім державного бюджету, обов’язково контролюватися парламентом, політичним керівництвом країни, судовою системою та інституціями громадянського суспільства в цілому.

Вивчення історичного досвіду діяльності і функціонування парламентів світу свідчить про значний вплив законодавчої влади на безпекову і оборонну політику.

Зокрема, у часи Римської чи Голландської республік (XVII ст.), та під час Другої світової війни у Великобританії та в сучасних умовах, на початку подій у середземноморському регіоні парламенти світу обговорювали військові події та конфлікти, істотно впливали на їх перебіг та здійснювали контроль над політикою безпеки і оборони.

Як приклад є бажання навести історичні події із британської історичної біографічної драми “Темні часи”, де стрічка розповідає про одного з політичних титанів XX сторіччя, сера Вінстон Черчилля та його рішучіх дій на посту прем’єр-міністра Великобританії в ході Другої світової війни. Історично відомо, що велика кількість британських політиків виступали за мирні відносини з нацистською Німеччиною, але саме Вінстон Черчилль

зламав ситуацію та змусив Британію рішуче вести війну до переможного кінця. Незважаючи на те, що ряд членів уряду, включаючи міністра закордонних справ лорда Галіфакса, виступали за спробу досягнення угод з гітлерівською Німеччиною, у своїй першій промові, яку Вінстон Черчилль виголосив 13 травня 1940 р. в Палаті громад в якості прем'єр-міністра, він твердо сказав: "Мені нема чого запропонувати британцям крім крові, тяжкої праці, сліз і поту".

Так в якості одного з перших кроків на посаді прем'єра Вінстон Черчілль заснував і зайняв пост Міністра оборони, зосередивши в одних руках керівництво військовими діями і координацію між флотом, армією і військово-повітряними силами, що підкорялись до того різним міністерствам, і у той же час знайшов можливість при прийняті важливого рішення про початок активного супротиву армії гітлерівської Німеччини порадитись з простими британцями у вагоні метрополітену.

Розглядаючи парламентський контроль, варто наголосити, що в багатьох парламентах європейських країн засновані незалежні служби омбудсменів, яких також називають комісарами або уповноваженими з прав людини [33].

Зазначені незалежні посадові особи мають право від свого імені розслідувати скарги, заяви, що стосуються управлінських рішень, дій або упущень органів державного та військового управління. Зокрема, омбудсмени уповноважені вивчати службові документи, опитувати чиновників і відвідувати різні державні об'єкти з різним ступенем секретності. Вони також можуть бути наділені правом ініціювати розслідування і вносити рекомендації щодо законодавчих реформ або відповідності дій державних органів влади міжнародному законодавству про права людини.

Також, важлива роль цих незалежних служб омбудсменів полягає в інформуванні відповідних органів державного управління чи парламенту про систематичні порушення службами безпеки прав людини. Водночас

омбудсмени не беруть участі в розробці оборонної політики і не можуть ухвалювати рішення щодо питань ведення бойових операцій [34].

У деяких європейських державах Генеральний Омбудсмен з усіх адміністративних питань займається також і збройними силами або іншими службами безпеки. Отже, забезпечуючи відкритість, прозорість та повагу до верховенства закону в секторі безпеки, діяльність Генерального Омбудсмена може зміцнити довіру до влади як громадськості, так і персоналу спеціальних служб.

Необхідно зазначити, що для дієвого демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони в деяких країнах – членів Європейського Союзу запроваджено діяльність інституту спеціальних військових омбудсменів або комісарів. Вони досліджують такі проблеми, як збирання й обробка інформації структурами безпеки, службами внутрішньої та зовнішньої розвідки і здійснюють всебічний контроль від імені парламенту.

Зазначимо, що будучи окремим незалежним інститутом спеціальний військовий омбудсмен у різних країнах світу називається по-різному, зокрема: Федеративна Республіка Німеччини – Уповноважений бундестагу з питань бундесверу; Канада – Омбудсмен національної оборони та Збройних сил Канади.

На нашу думку, прикладом найкращої моделі інституту спеціальних військових омбудсменів, тобто “військових парламентарів” є німецька модель Уповноваженого бундестагу з питань бундесверу у Федеративній Республіці Німеччині.

Згідно зі ст. 45б Конституції ФРН Уповноважений бундестагу з питань бундесверу мусить захищати права військовослужбовців і бути допоміжним органом під час здійснення парламентського контролю за збройними силами. Закон ФРН “Про Уповноваженого бундестагу з питань бундесверу”, прийнятий у 1957 р., конкретизує його конституційно-правовий статус. Так, Уповноважений, якщо йому стали відомі обставини порушень

конституційних прав військовослужбовців або принципів внутрішнього керівництва збройними силами, мусить у рамках парламентського контролю з доручення бундестагу (або комітету з оборони, за власною ініціативою) почати вживати відповідних управлінських заходів. Уповноважений може вимагати від усіх інстанцій бундесверу подання повної інформації та документів (у тому числі інформації, яка має обмежений доступ), заслуховувати свідків і незалежних експертів і у разі підозри в здійсненні злочинів направляти матеріали до компетентних правоохоронних органів для накладення на винних штрафних санкцій або залучення їх до дисциплінарної відповідальності. Крім того, має право здійснення контролю за силовими структурами в будь-який час без попередження і без санкцій на перевірку бундестагу. При цьому всі судові й адміністративні органи федерального рівня, земель і громад мусять на вимогу Уповноваженого бундестагу з питань бундесверу надавати йому необхідну підтримку та допомогу [35].

Практичного значення для дієвого демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони мають щорічні доповіді Уповноваженого бундестагу з питань бундесверу, які викликають значний суспільний резонанс.

Сьогодні інститут Уповноваженого бундестагу з питань бундесверу загальновизнаний як найважливіший елемент європейської системи демократичного контролю над сектором безпеки і оборони та державного і військового управління.

Інститут незалежних омбудсменів відіграє важливу роль у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони та сприяє: здійсненню контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони; забезпеченню законості в діях збройних сил; підтримці відкритості та відповідальності силових відомств; приверненню уваги на практичні проблеми сектору безпеки і оборони, що вимагають коригування дій; зміцненню взаємної довіри між громадськістю і військовими, зокрема щодо питань у сфері безпеки і оборони [35].

До речі, про права і свободи військовослужбовців та працівників правоохоронних органів сектору безпеки і оборони України. Так згідно зі ст. 11 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” 1997-го року Уповноважений має право за різними напрямами своєї правозахисної діяльности “призначати представників у межах виділених коштів”. Більш того, імперативна норма ст. 11 Закону “Про демократичний цивільний контроль…” прямо каже: “для здійснення контролю за додержавнням конституційних прав і свобод людини і громадянина у сфері національної безпеки і оборони, правоохоронної діяльности затверджується представник Уповноваженого ВР України з прав людини у справах захисту прав військовослужбовців, повноваження якого обмежуються терміном повноважень Уповноваженого ВР України з прав людини”.

Відтак, тільки на третьому році війни після сильного тиску громадськості було призначено представника Уповноваженого ВР України з питань захисту прав військовослужбовців та працівників правоохоронних органів [49].

На окрему увагу заслуговує питання демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, зокрема за розвідувальними та спеціальними службами України, оскільки ці служби працюють під грифом “таємно” та “цілком таємно”, а сама природа їхніх спеціальних завдань змушує виконувати свої функції секретно, виникає суперечність із основним принципом відкритого і прозорого суспільства. Тому захист відкритого і прозорого суспільства має здійснюватися спеціальними секретними засобами, спецслужбами та органами державної безпеки, які обов’язково мають стати об’єктом демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Також демократичний цивільний контроль за діяльністю спецслужб необхідний з п’ятьох причин, а саме:

– усупереч принципу відкритості й прозорості, що покладений в основу демократичного контролю, спецслужби і органи безпеки постійно діють в режимі “таємно” та “цілком таємно”, оскільки ці режими захищають самі

спецслужби від розголосу їхніх методів і засобів, тому дуже важливо, щоб парламент або спеціальні комісії уважно стежили за їхніми операціями;

– спецслужби та органи безпеки наділяються особливими повноваженнями, такими як втручання в приватне життя і порушення права на конфіденційність, що звичайно можуть обмежувати права і свободи людини та вимагає спостереження з боку спеціально створенних інститутів контролю;

– спецслужби та органи безпеки пристосовуються до діяльності в умовах виникнення нових внутрішніх і зовнішніх загроз, до яких відносять: організовану злочинність, тероризм, вплив регіональних конфліктів, нелегальний обіг товарів, незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону та ін. Водночас пристосування до нових загроз мають перебувати під постійним та ретельним контролем з боку органів державного управління, які повинні переконатися, що реформування цих структур безпеки і оборони відповідають потребам громадян;

– основним завданням спецслужб і органів безпеки є збирання та аналіз інформації про потенційні ризики і загрози національній безпеці, а також їхня оцінка, яка є відправним пунктом для дій інших силових структур держави (збройних сил, поліції, прикордонної служби), що має обов’язково надаватися за умов демократичного контролю;

– спецслужби та органи безпеки, які перебували в умовах авторитарних режимів, що виконували репресивні функції щодо захисту авторитарних лідерів від свого народу, вимагають перетворення їх з інструментів репресій у сучасний механізм проведення державної політики безпеки в умовах спостереження за їхньою діяльністю з боку парламенту та органів виконавчої влади [36, 51].

У цьому контексті свою користь могли б дати й правові консультації з аналізу досвіду законодавчого регулювання питань парламентського контролю за розвідувальними та спеціальними службами кількох

нормативно-правових баз державами, які пережили такі самі трансформації перехідного періоду в минулому.

Слід підкреслити, що вивчення парламентського досвіду ФРН, Румунії, Польщі, Франції, Угорщини, Норвегії з питань контролю за розвідувальними та спеціальними службами є сьогодні вкрай важливим для України з огляду на реформування сектору безпеки і оборони.

З'ясовано, що деякі приклади міжнародних документів, законів, постанов, розкриті в посібнику "Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела", який розроблений Центром досліджень армії, конверсії та розброєння в співпраці з Женевським центром демократичного контролю за збройними силами.

Так, у ФРН бундестагові надано право здійснювати контроль не тільки за діяльністю спеціальних служб, а й за тим, як федеральний уряд керує ними. Для реалізації відповідних функцій створені комісії з представників усіх фракцій бундестагу:

– Парламентська контрольна комісія розглядає загальні питання діяльності БНД (Федеральна розвідувальна служба (Bundesnachrichtendienst, BND), БФФ/ЛФФ (Федеральне і земельні відомства охорони конституції (загальнодержавна контррозвідувальна служба: Bundes und Landesamter Verfassungsschutz, BFV/LFV), МАД (Військова контррозвідка (Militärischer Abschirmdienst, MAD) та подій, які мають особливе значення для безпеки ФРН. Комісія складається з восьми депутатів, її засідання проводяться щоквартально [37, 51];

– Комісія з питань розподілу коштів та контролю за їх витратами у спеціальних службах має у своєму складі вісім депутатів, які обираються бундестагом від різних партій. У березні 1992 р. бундестаг прийняв рішення про розширення прав Парламентської контрольної комісії, якій доручено "регулярно заслуховувати звіти керівників БНД, БФФ і МАД, перевіряти їх бюджети та економічні проекти, здійснювати прийом у службових справах співробітників цих служб без повідомлення їх начальників". Крім того,

спецслужби мають невідкладно повідомляти Комісію про всі події особливого значення [38].

Також, у 1978 р. у Федеративній Республіці Німеччині разом із Парламентською контрольною комісією, яка здійснює парламентський контроль за діяльністю спецслужби, була створена так звана “Група Г-10”, яка займається питаннями захисту приватного життя громадян від втручання спеціальних служб і фактично здійснює демократичний цивільний контроль за її діяльністю.

У Румунії парламентський контроль за діяльністю розвідки здійснюється Спеціальною комісією з нагляду за Службою зовнішньої інформації Румунії, а контррозвідки – Комісією з оборони, правоохоронної діяльності та національної безпеки, які мають право: перевіряти дотримання законів Румунії; перевіряти виконання бюджету; заслуховувати керівників та службових осіб спецслужб; розглядати скарги громадян щодо порушення їхніх прав; перевіряти стан співробітництва спецслужб з іншими державними органами та спеціальними службами іноземних держав (додаток Б).

Парламент Польщі виконує низку законодавчих функцій, які належать до сфери забезпечення національної безпеки, включаючи діяльність збройних сил та спеціальних служб. Нижня палата, сейм і верхня палата парламенту встановлюють законодавчу базу у сфері безпеки і оборони та виробляють принципи політичного курсу. Парламент затверджує військовий бюджет і здійснює контроль за його виконанням, а саме: приймає закони, що регулюють основні відносини у сфері оборони; бере участь у призначенні міністра національної оборони, який звітує парламенту протягом усього терміну перебування на посаді, і таким чином впливає на його діяльність.

Парламентські комітети у відповідному порядку здійснюють контроль установчих функцій. У нижній палаті питання оборони розглядає Національний комітет оборони Польщі. Під час парламентських слухань представники уряду звітують перед Комітетом сейму з національної безпеки, Комітетом сейму у справах спецслужб і Комітетом сенату з національної

безпеки, а також членами парламенту і сенаторами. Сфера відповідальності Комітету сейму з національної безпеки охоплює питання національної безпеки (особливо, які належать до збройних сил), функціонування територіальної цивільної оборони, асоціацій і громадських організацій, оборонної промисловості та їх ролі в забезпеченні обороноздатності держави. Парламент також приймає розпорядження, які регламентують питання внутрішньої безпеки. Члени парламенту голосують за принципи і державні витрати на внутрішню безпеку і здійснюють контроль над силами внутрішньої безпеки [51].

Таким чином, вивчаючи парламентський досвід Польщі з питань парламентського контролю за розвідувальними та спеціальними службами слід зазначити, що цей досвід є надзвичайно корисним та актуальним для України.

Розглядаючи досвід Франції щодо парламентського контролю за розвідувальними службами, насамперед зазначимо, що у Франції діє Закон “Про формування парламентської комісії з питань розвідки”, який схвалений Національною Асамблеєю та сенатом Французької Республіки і затверджений президентом Франції 9 жовтня 2007 р. [39] (додаток Б).

У цьму Законі зазначено, що існує спільна для сенату та палати представників комісія, яка є органом парламентського контролю за діяльністю спецслужб. Цей орган сформований як делегація, а не постійна комісія сенату чи палати представників, оскільки ст. 43 Конституції Франції обмежує кількість постійних комісій шістьома в кожній з палат парламенту. Делегація складається з восьми осіб (чотирьох депутатів та чотирьох сенаторів) і має право здійснювати контроль за спеціальними службами, що перебувають у політичному підпорядкуванні міністрів оборони, внутрішніх справ, економіки та фінансів [39]. Міністри відповідають за надання Делегації необхідної інформації, яка не може містити дані про оперативну діяльність спецслужби, про фінансування окремих операцій або про конкретну інформацію, отриману спецслужбами інших держав. Щорічно

Делегація робить публічний звіт, який не має містити даних, що є державною таємницею. Результатом діяльності Делегації можуть бути відповідні рекомендації президенту Франції або прем'єр-міністру, які подаються через голів сенату або палати представників [52].

Розглядаючи питання парламентського контролю за розвідкою в Україні, слід підкреслити, що парламентарії мусять усвідомити: цей контроль є неодмінною умовою демократії. Підставою для такого висновку є насамперед те, що у Франції діє Закон "Про формування парламентської Комісії з питань розвідки", що чітко розкриває зміст безпосередніх функцій, парламентської комісії з питань розвідки, яка відкрито і прозоро здійснює моніторинг діяльності міністерств внутрішніх справ, оборони, економіки, фінансів та використання засобів спеціального призначення, що перебувають в їх підпорядкуванні.

З огляду на здійснення реформування сектору безпеки і оборони України, на нашу думку, необхідно запозичити досвід Франції щодо створення в парламенті України Парламентської комісії з питань розвідки України.

В Угорщині парламент здійснює контроль за спеціальними службами через Комітет з національної безпеки. Цей Комітет має статус постійного, складається з 11 членів, головою якого є депутат опозиційної партії. Міністр, відповідальний за контроль над цивільними службами безпеки, зобов'язаний інформувати Комітет про їхню діяльність двічі на рік. Уряд зобов'язаний регулярно інформувати Комітет через відповідального міністра про державні рішення, пов'язані зі спеціальними службами. Отже, під час здійснення парламентського контролю Комітет з національної безпеки в Угорщині має право: запитувати необхідну інформацію у міністра, відповідального за діяльність спецслужб; запитувати інформацію в безпосередніх керівників спеціальних служб щодо безпеки країни та діяльності служб; отримувати інформацію від міністра юстиції та відповідальних міністрів щодо використання спеціальних технічних пристроїв; перевіряти індивідуальні

скарги на незаконні дії спецслужб у разі, коли заявника не влаштовують результати розслідування, проведеного відповідальним міністром; вносити пропозиції щодо розподілення бюджетних коштів спецслужбами; заслуховувати осіб, які плануються до призначення на посади керівників спецслужб [51].

Розглянемо деякі аспекти, що стосуються діяльності парламенту Норвегії та його нагляду за службами розвідки та безпеки (додаток Б). Стортинг (норв. Stortinget "Велике зібрання") – парламент Норвегії. Місцезнаходження стортингу є столиця Норвегії – Осло. Кількість депутатів, обраних в норвежський парламент, становить 169 осіб, 150 із яких обираються за партійними списками від провінції (фюльке), а залишившихся 19 отримають так звані "порівняльні" мандати. Парламент поділяється на дві палати – верхню і нижню (лагтинг і одельстинг), але на практиці цей поділ став чистою формальністю, був скасований 20 лютого 2007 р., і перестав діяти з наступного складу стортингу після виборів 2009 р. Очолює стортинг президент стортингу. Крім нього, до президії парламенту входять віце-президент стортингу, президент і віце-президент одельстингу, президент і віце-президент лагтингу. Місця в президії розподіляються пропорційно, відповідно до представлених у стортингу партій. Засідають депутати в пленарному залі не фракційно, а групами від провінцій. Основними завданнями стортингу є: видання законів, прийняття бюджету, контроль за роботою уряду [43].

Отже, вивчивши зарубіжний досвід ФРН, Польщі, Франції, Румунії, Угорщини та Норвегії з питань нормативно-правового регулювання щодо організації та здійснення парламентського контролю за розвідувальними і спеціальними службами, ми дійшли висновку, що досвід цих країн щодо створення спеціальних парламентських комітетів з питань контролю за розвідувальними структурами може також впроваджуватися в Україні.

Враховуючи євроінтеграційні та євроатлантичні спрямування нашої держави, виникає потреба наближення законодавства до стандартів

Європейського Союзу та НАТО. Це стратегічне завдання випливає з прийнятих в Україні політичних рішень та нових законодавчих актів у сфері національної безпеки і оборони, зокрема проекту Закону України “Про національну безпеку України”.

Неменш важливу роль у сфері здійснення демократичного цивільного контролю за діяльністю силових структур відіграє інформаційне забезпечення загальнонаціонального обговорення проблем безпеки і оборони [41].

Вчасно інформована громадськість допомагає в забезпеченні урядової відповідальності та підзвітності, а також сприяє тому, щоб інформація про безпекові служби ставала доступною для суспільства після певного проміжку часу згідно із законами про свободу інформації та правилами розсекречення закритої державної інформації.

Так, першими країнами, у яких громадяни отримали право на інформацію, були Скандинавські країни, зокрема Швеція, де конституційний закон про свободу преси був прийнятий риксдагом у 1766 р. На два століття пізніше – у 1951 р. – подібний закон був прийнятий у Фінляндії. У 1966 р. був прийнятий американський закон про свободу інформації, у якому були представлені нова інтерпретація й нові законні форми захисту свободи інформації. Аналогічні закони були прийняті в Данії, Норвегії, Франції, Нідерландах, Італії, Угорщині, Португалії, Бельгії, Ірландії, Чеській Республіці. У цих країнах відкритість та прозорість стала основним законним принципом, а таємність – виключенням.

У країнах Західної і Центральної Європи неурядові організації можуть посилювати інші форми демократичного цивільного контролю через: розповсюдження незалежних аналітичних досліджень та інформації щодо сфери безпеки, військових питань і питань оборони в парламенті, ЗМІ та серед населення; моніторинг ставлення до захисту прав людини і поваги до верховенства права у сфері безпеки; висування на порядок денний питань безпеки, які важливі для всього суспільства; підвищення парламентської

компетентності й працездатності шляхом проведення курсів і семінарів; здійснення альтернативної експертної оцінки урядової політики безпеки, оборонного бюджету, питань ресурсів і постачання; заохочення публічних дебатів та формулювання можливих варіантів політики; забезпечення зворотного зв'язку між рішеннями щодо національної політики безпеки та їх упровадженням; підвищення рівня інформованості громадськості та сприяння альтернативним дебатам у громадській сфері [52].

Також не можна залишити поза увагою й ефективну діяльність Женевського центру демократичного контролю за збройними силами, який був заснований з ініціативи Швейцарського уряду в жовтні 2000 р.

Центр проводить дослідження для визначення головних проблем у демократичному управлінні сектором безпеки та для збирання методів практичної роботи з метою розв'язання цих проблем. Женевський центр активно співпрацює з урядами і цивільним суспільством для посилення і зміцнення демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки. Женевський центр демократичного контролю за збройними силами також надає консультаційні послуги й практичну допомогу всім зацікавленим сторонам, здебільшого урядам, парламентам, керівництву силових структур і міжнародним організаціям щодо сприяння у просуванні реформ у секторі безпеки відповідно до демократичних стандартів [43].

Центр є міжнародним фондом, що діє на підставі законів Швейцарії. До складу Ради фонду центру демократичного контролю за збройними силами входять представники 46 урядів, включаючи Швейцарію, представники уряду 41 інших Євро-Атлантичних держав та представники трьох африканських держав. Міжнародний консультативний комітет складається з більше 70 експертів у різних сферах діяльності Центру. Фінансування Центру здійснюється Швейцарським Федеральним департаментом з оборони, а також Федеральним департаментом з іноземних справ [44].

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що модель сектору безпеки і оборони в зарубіжних країнах із розвинутими інститутами безпосередньої

демократії незалежно від самого способу комплектування є демократизованою силовою структурою сучасного типу, пристосованою до режиму стійкої демократії в державі, надзвичайно ресурсномісткою, фінансово насиченою, багатовитратною, комфортною та дбайливою до суспільства, розрахованою на високорозвинену економіку і правовий режим у секторі безпеки. Їх система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони поєднує в собі практично всі елементи громадянського і політичного контролю, що існує в абсолютній більшості демократичних країн, але пріоритет надається власним традиціям, історичному досвіду та вимогам національного законодавства, тобто єдиних, запроваджених у практику, стандартів організації діяльності та контролю за сектором безпеки і оборони цих країн не існує.

Отже, сьогодні зарубіжні країни із розвинутими інститутами безпосередньої демократії є дієвим прикладом розв'язання головних проблем у запровадженні ефективної системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, тоді як Україна залишається на стадії цивільно-військових відносин конфліктного типу. Тому нашій державі вкрай необхідно належну увагу приділити адаптації моделі побудови сектору безпеки і оборони до сучасних умов, що складаються у зв'язку з реалізацією курсу держави на європейську та євроатлантичну інтеграцію.

Висновки до розділу 2

На підставі проведеного дослідження встановлено, що розвиток механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України – це один із головних напрямів реформування силових структур держави та вимога сучасного українського суспільства, яке бажає бачити органи сектору безпеки і оборони прозорою та підконтрольною структурою, яка виконує волю народу, а не є силовим інструментом провладних політичних сил.

Доведено, що діяльність органів державного та військового управління має відповідати принципу верховенства права, тобто, по-перше, дії владних та силових структур мають відповідати законодавчим та нормативно-правовим актам держави, по-друге, ці акти мають відповідати загальним принципам права: справедливості, рівності, поваги до прав людини та громадянина.

Встановлено, передумови для виникнення недоліків у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, зокрема низка чинників є успадкованими від тоталітарного суспільства, яким загалом було українське суспільство, в часи колишнього СРСР. Успадковані від тоталітарного суспільства риси виявляються, насамперед, у збереженні політичної установки єдиної партії – Комуністичної партії Радянського Союзу, щодо місця та ролі силових органів у суспільному житті та діяльності держави. За роки незалежності держави сформувалися нові передумови існуючих недоліків, зокрема, до них можна віднести: будівництво нової держави та структур сектору безпеки і оборони здійснювали керівні партійно-радянські (комсомольські) кадри; системна політизація (приватизація) сектору безпеки і оборони; недостатнє матеріальне, фінансове та інше ресурсне забезпечення сектору безпеки і оборони; низький рівень сформованості активної громадянської позиції.

Зазначено, якщо реформування системи забезпечення національної безпеки та сектору безпеки і оборони України не буде ефективно скоординованим, підтриманим політичною волею та спільним баченням усіх гілок влади, то й надалі спостерігатиметься відсутність прогресу в питаннях управління та механізмів розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в контексті його реформування.

З’ясовано, що важливою рисою законодавства зарубіжних країн, яким забезпечується діяльність органів сектору безпеки і оборони, є імплементація засад, визначених міжнародними правовими актами. Вимоги до організації діяльності, їхньої міжнародної взаємодії, демократичного цивільного

контролю над сектором безпеки і оборони сформульовані як політичні стандарти низки світових і регіональних організацій та форумів, таких як ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, Рада Європи.

Узагальнення досвіду в зарубіжних країнах із розвинутими інститутами безпосередньої демократії щодо здійснення демократичного цивільного контролю вказує на загальні для всіх демократій базові принципи встановлення місця та ролі силових структур у демократичному суспільстві.

Основні положення другого розділу висвітлені у таких наукових працях автора: “Організаційно-правове регулювання демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України” [45], “Сучасні проблеми демократичного цивільного контролю в контексті реформування системи забезпечення національної безпеки та сектору безпеки і оборони України” [46], “Зобовязання України щодо встановлення демократичного цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами держави” [47].

Список використаних джерел до розділу 2

1. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки: Указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68/2016. URL: http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805.

2. Поляков Л. Як цивільні контролюють військових в Україні. URL: http://novosti.dn.ua/article/6731-yak-cyvilni-kontrolyuyut-viyskovykh-v-ukraini-.

3. Музичук О. М. Правове регулювання контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні: становлення, сучасний стан та шляхи вдосконалення. Вісн. Харк. нац. ун-ту внут. справ. 2011. № 2 (53). С. 215–223.

4. Проект Закону про національну безпеку України: офіційний веб-портал Верховної ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63531.

5. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV// Відом. Верхов. Ради України. 2003. № 46. Ст. 366.

6. Конституція України. URL: http//zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр.

7. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV. Відом. Верхов. Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.

8. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV// Відом. Верхов. Ради України. 2003. № 46. Ст. 366.

9. Конституція України. URL: http//zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр.

10. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 16 трав. 2008 р. № 279-VI. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/279-17.

11. Музичук О. М. Правове регулювання контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні: становлення, сучасний стан та шляхи вдосконалення. Вісн. Харк. нац. ун-ту внут. справ. 2011. № 2 (53). С. 215–223.

12. Сіцінська М. В. Аналіз законодавства України про демократичний цивільний контроль над діяльністю правоохоронних органів. Наук. вісн. Акад. муніцип. упр.: зб. наук. пр. Серія “Управління” / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. К., 2011. Вип. 4. С. 159–166.

13. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV. Відом. Верхов. Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.

14. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV// Відом. Верхов. Ради України. 2003. № 46. Ст. 366.

15. Рада Європи представила висновки щодо України. URL: http://tvi.ua/new/2014/06/24/rada_yevropy_predstavyla_vysnovky_schodo_ukrayiny_povnyy_tekst.

16. Полтораков О. Громадський контроль над силовими структурами в Україні: проблеми та перспективи. Розвиток демократії та демократична освіта в Україні: матеріали III міжнар. наук. конф. (Львів, 20–22 трав. 2005 р.). Київ. 2005.

17. Новиков Ю. Д. Белая книга российских спецслужб. 2-е изд., доп. Москва: Обозреватель, 1996. С. 71–73.

18. Мельник М. Правоохоронні органи і політика в Україні. Нац. безпека і оборона. 2004. № 4 (52). С. 60–65.

19. Сіцінський А. С. Політизація сектору безпеки: суть і наслідки для суспільства. Унів. наук. зап.: часоп. Хмельниц. ун-ту упр. та права. 2012. Вип. 2. С. 95–99.

20. Сіцінська М. Демократичний цивільний контроль в контексті реформування сектору безпеки України. Вісн. НАДУ. 2012. № 2. С. 69–75.

21. Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. “Про Стратегію національної безпеки України”: Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015.

22. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 верес. 2015 р. “Про Воєнну доктрину України”: Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015. URL: http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443.

23. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 берез. 2016 р. “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України”: Указ Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016. URL: http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832.

24. Сіцінська М. Демократичний цивільний контроль в контексті реформування сектору безпеки України. Вісн. НАДУ. 2012. № 2. С. 69–75.

25. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки: Указ Президента України від

26 лют. 2016 р. № 68/2016. URL: http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805.

26. Сіцінська М. Демократичний цивільний контроль в контексті реформування сектору безпеки України. Вісн. НАДУ. 2012. № 2. С. 69–75.

27. О демократическом контроле над сектором безопасности в странах – членах НАТО. URL: http://www.osce.org/item/883.html.

28. Democratic oversight of the security sector in member states. URL: http//assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta05/erec171.htm.

29. Deepening democracy in a fragmented world. URL: http://hdr.undp.org/en/media/hdr_2002_en_complete.pdf.

30. Генеральная Ассамблея Совета Безопасности. URL: http://www.un.org/ru/sc/documents/sgreports/2008.shtml.

31. Public Oversight of the Security Sector. URL: daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=s/2008/39.

32. Капаріні М. Реформування сектору безпеки та розширення НАТО і ЄС. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working paper. № 150, Geneva, October. 2004.

33. Парламентський контроль над збройними силами: досвід європейських країн: монографія / кер. авт. кол. Г. М. Перепелиця. Київ: Стилос, 2002. 552 с.

34. Пилипчук В. Г., Будаков М. О., Гірич В. М. Система організації управління і правового забезпечення діяльності спецслужб (досвід країн Європейського Союзу та Північної Америки): аналіт. доп. Київ: НІСД, 2012. 56 с.

35. Трумпель К. Б. Уполномоченный Бундестага ФРГ по обороне как пример деятельности военного омбудсмена. 1998. № 4. С. 36–42.

36. Борн Х., Лей І. Підзвітність спецслужб: правові норми, досвід і рекомендації. Женевський центр демократичного контролю над збройними силами; Центр з прав людини Даремского університетету (Велика Британія);

Норвезький парламентський комітет з контролю над діяльністю спецслужб. Осло: Вид-во парламенту Норвегії, 2006. 136 с.

37. Gesetz uber die Parlamentarishe Kontrolle nachrichtendiesticher Tätigkeit des Bundes. Bundesgesetzblatt. 1978. Vom. 11. P. 122.

38. Gesetz zur Änderrung des Gesetzs über die Parlamentarishe Kontrolle nachrichten-diesticher Tätigkeit des Bundes. Bundesgesetzblatt. 1992. Vom. 11. P. 13.

39. Parliamentary Oversight of Intelligence Services. URL: www.dcaf.ch/.../bg_intelligence_oversight_.

40. Пилипчук В. Г., Будаков М. О., Гірич В. М. Система організації управління і правового забезпечення діяльності спецслужб (досвід країн Європейського Союзу та Північної Америки): аналіт. доп. Київ: НІСД, 2012. 56 с.

41. Борн Г. Демократичний контроль за оборонною діяльністю. Розбудова безпеки і оборони: зб. матеріалів щодо Плану партнер. дій із створення ін-тів оборони і безпеки. Женева, 2006. 383 с.

42. Офіційний сайт Збройних Сил Франції. URL: http://www.defense.gouv.fr/.

43. Сіцінська М. Європейський досвід законодавчого регулювання питань парламентського контролю над розвідувальними та спеціальними службами. Вісн. НАДУ. 2012. № 3. С. 81–90.

44. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). URL: website: www.dcaf.ch.

45. Вичалківська Ю. С. Організаційно-правове регулювання демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Інвестиції: практика та досвід. Київ, 2018. № 1. С. 116–121.

46. Вичалківська Ю. С. Сучасні проблеми демократичного цивільного контролю в контексті реформування системи забезпечення національної безпеки та сектору безпеки і оборони України. Національна безпека України: актуальні проблеми правового забезпечення: матеріали

Всеукр. наук.-практ. круглого столу (Дніпро, 27 жов. 2017 р.). Дніпро: Літограф, 2017. С. 174–176.

47. Вичалківська Ю. С. Зобов'язання України щодо встановлення демократичного цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами держави. Інвестиції: практика та досвід. Київ, 2018. № 2. С. 112–118.

48. Повний текст проекту Закону України "Про національну безпеку", який закликає ухвалити глава Пентагону. ДОКУМЕНТ. URL: https://ua.censor.net.ua/n3050104.

49. Северин О. Контроль задля безпеки. 03 січня 2017 р. URL: https://www.prostir.ua/?blogs=kontrol-zadlya-bezpeky.

50. Правоохоронні органи і політика в Україні. URL: http://justice.org.ua/politika-i-pravo-podiji-fakti-komentari/pravookhoronni-organi-i-politika-v-ukrajini.

51. Сіцінська М. В. Зарубіжний досвід організації та здійснення цивільного контролю за спецслужбами. Київ. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 6. С. 74–77.

52. Пилипчук В. Г., Будаков М. О., Гірич В. М. Система організації управління і правового забезпечення діяльності спецслужб (досвід країн Європейського Союзу та Північної Америки): аналіт. доп. Київ: НІСД, 2012. 56 с.

РОЗДІЛ 3
УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

3.1. Пріоритетні напрями вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України

Не буде перебільшенням твердження, що у сфері демократизації суспільства світ має справу з цілком українським феноменом, зокрема коли у лютому 2014 р. український народ, протестуючи проти диктаторського режиму колишнього Президента України, Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України та Голови Ради національної безпеки і оборони України Віктора Януковича, змусив його втекти до Росії. З одного боку, наявні процеси в країні не залишають сумніву – Україна прямує до створення відкритого, демократичного, виваженого суспільства з цінностями та традиціям, притаманними західному співтовариству. З іншого, в Україні процес очищення просувається доволі важко, стикаючись із залишками старих ідей, а саме: корупції, просування інтересів окремих олігархічних груп із застосуванням адміністративного ресурсу, кадрового лобізму за принципом відданості та родинних зв’язків.

Але, сьогоднішня Україна наполегливо вчиться демократії. Глобальними стимулами для цього стали Революція Гідності та війна Росії проти української державності і незалежності з окупацією територій Криму і частини Донбасу. Важливо наголосити, що сектор безпеки і оборони України, який тривалий час контролювався керівництвом Росії, потребує особливої уваги та пильності з боку інституцій громадянського суспільства. У цьому контексті, формування державного управління як відкритої, динамічної соціальної системи та подальше зміцнення законодавчої бази демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, з урахуванням уроків Революції Гідності та збройного конфлікту на

сході України, має важливе стратегічне значення [1].

Отже, в сучасних умовах зовнішньої агресії Росії проти України перед нашою державою постало складне завдання створення і розбудови безпекового і оборонного сектору держави. Для забезпечення ефективного функціонування сектору безпеки і оборони України необхідним є розвиток системи управління сектором безпеки і оборони, який спрямований на забезпечення керівництва ним як цілісної системи, що побудована на таких принципах:

– налагодження співробітництва та ефективності стратегічних комунікацій між суб’єктами сектору безпеки і оборони;

– залучення громадянського суспільства до прийняття найбільш важливих стратегічних рішень з питань забезпечення національної безпеки;

– чітка регламентація діяльності у секторі безпеки і оборони, що гарантує стабільний розвиток держави;

– застосування адаптивних стратегій управління, які передбачають залучення незалежних експертних організацій;

– прозорість та підзвітність суспільству [2].

Сьогодні в теорії державного управління та основ національної безпеки залишається проблемним, актуальним і малодослідженим питання удосконалення системи принципів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Зокрема, нами удосконалено систему принципів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, що базується на верховенстві права, чіткому розмежуванні функцій і повноважень політичного керівництва над органами сектору безпеки і оборони, професійного державного та військового управління, взаємодії і відповідальності органів державної влади та сектору безпеки і оборони, судовий захист суб’єктів цивільного контролю, інформування громадськості про стан справ у цьому секторі та про їхню діяльність, деполітизації та деідеологізації контролю її доповненням принципами об’єктивності

контролю, дієвості контролю, гласності, систематичності та регулярності, відкритості й послідовності політики у сфері національної безпеки і оборони України, невідворотності покарання за вчинення злочинів проти основ національної безпеки і оборони України.

Отже, основні принципи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України які визначені Законом України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави", ми пропонуємо доповнинити наступними принципами:

1) Об'єктивність контролю. Дотримання цього принципу дає змогу реально оцінити ситуацію, що склалася у сфері управлінської діяльності сектору безпеки і оборони України, зіставити її із завданнями і визначити потребу втручання з боку відповідних державних органів та інститутів громадянського суспільства.

2) Дієвість контролю. Принцип полягає в реальному усуненні наслідків, порушень чинного законодавства, прийнятих норм і правил. Контроль включає не тільки виявлення допущених порушень в секторі безпеки і оборони, але й глибокий аналіз причин їх появи, настання можливих наслідків, а також включення оптимальних механізмів захисту.

3) Принцип гласності. Принцип спрямований на підвищення ефективності управління усіма структурами сектору безпеки і оборони України і включає: широке висвітлення механізмів діяльності сектору безпеки і оборони щодо виведення їх із кризового стану та повернення довіри громадян до цього сектору; аналіз відповідності чинної нормативно-правової бази наявним цивільно-військовим відносинам у сфері державного управління; розробку державних програм і забезпечення їх виконання; забезпечення результативності органів управління різних рівнів та посадових осіб.

4) Принцип систематичності та регулярності. Принцип забезпечує належний порядок і дисципліну в роботі контролюючих органів та

підконтрольних суб'єктів. Систематичне проведення демократичного цивільного контролю дає змогу комплексно орієнтуватися в сфері управління сектором безпеки і оборони, виявити недоліки в управлінській діяльності, здійснити пошук резервів, запобігти появі негативних наслідків.

5) Принцип відкритості й послідовності політики у сфері національної безпеки і оборони України. Принцип забезпечується шляхом безумовного виконання усіма структурами сектору безпеки і оборони України міжнародних та національних нормативно-правових актів з питань дотримання законності, забезпечення охорони правопорядку, інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

6) Принцип невідворотності покарання за вчинення злочинів проти основ національної безпеки і оборони України. Принцип забезпечується шляхом законодавчого закріплення можливості призначення покарання за вчинення злочинів проти основ національної безпеки України або злочинів проти громадської безпеки, незалежно від тяжкості цих злочинів та незалежно від їх корисливого або не корисливого характеру:

– по-перше, має забезпечити принцип невідворотності покарання у випадках, коли підозрюваний (обвинувачений), перебуваючи поза межами України, переховується від органів слідства та суду, ухиляючись від кримінальної відповідальності;

– по-друге, сприятиме підвищенню ефективності розслідування окремих злочинів проти основ національної безпеки України, громадської безпеки й злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, а також забезпеченню конфіскації майна за їх вчинення.

Але, основними передумовами до впровадження дієвих механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони є прозорість оборонного сектору та підзвітність безпекових інститутів народу, який він захищає.

Сьогодні можна впевнено констатувати, що одним із основних

напрямів реформування сектору безпеки і оборони України є удосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

Механізми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони можуть відрізнятись, однак їхній керівний принцип залишається незмінним у всіх країнах – політичні і військові лідери мають нести спільну відповідальність за національний сектор безпеки і оборони перед власним народом.

Ефективні підходи до здійснення контролю над сектором безпеки і оборони не виникли раптово. Вони являють собою досвід, накопичений за більше, ніж 150 років, намагань створити і вдосконалити демократичне управління мечем та щитом держави.

Отже, кращі практики демократичного цивільного контролю базуються на чотирьох основних принципах управління сектором безпеки і оборони загалом і у частині ролі парламенту зокрема, а саме:

– системі стримувань і противаг державних інституцій за контролюючої ролі парламенту;

– прозорості, без якої демократичні дебати не видаються можливими;

– комунікації представників сектору безпеки з суспільством через його законно обраних представників або інших представників громадянського суспільства;

– підзвітності, яка передбачає, що парламент та інші контролюючі суб’єкти здатні ефективно виконувати свою роль через своєчасне надання достатньої інформації та надання необхідних повноважень суб’єктам нагляду [3].

Перспективну потребу вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України значною мірою зумовлено рішеннями Ради національної безпеки і оборони України, що введені в дію Указами Президента України, а саме:

1) Указом Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015 Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 трав. 2015 р. “Про Стратегію національної безпеки України”, що спрямована на якісне вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над органами сектору безпеки і оборони, зокрема: посилення парламентського контролю у цій сфері [4].

2) Указом Президента України від 24 верес. 2015 р. № 555/2015 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 верес. 2015 р. “Про Воєнну доктрину України”, де виходячи із засад внутрішньої і зовнішньої політики, з урахуванням характеру актуальних загроз національній безпеці основними завданнями воєнної політики України у найближчий час і в середньостроковій перспективі є удосконалення системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони держави відповідно до стандартів ЄС та НАТО [5].

3) Указом Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 берез. 2016 р. “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України, у якій визначено роль та місце суспільства в розвитку сектору безпеки і оборони через забезпечення демократичного цивільного контролю з боку суспільства [6].

4) Указом Президента України від 14 лют. 2015 р. № 84/2015 “Про посилення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань” з метою посилення контролю за діяльністю Збройних Сил України, інших військових формувань та відповідно до пунктів 1 і 17 частини першої статті 106 Конституції України, статті 13 Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” затверджено Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань [7];

5) Указом Президента України від 02 лют. 2018 р. № 21/2018

уведено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 січня 2018 р. “Про проект Закону України “Про національну безпеку України”. Цим законом запроваджується всеосяжний підхід до планування у сфері національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони [32].

Встановлено, що Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань визначає порядок здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань (далі – контроль) [7].

Основними формами контролю є: інспектування – всебічне вивчення стану об’єкта контролю, його структурних підрозділів; перевірка – вивчення окремих питань діяльності об’єкта контролю, його структурних підрозділів. Контроль здійснюється згідно з планами контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань, що затверджуються Президентом України.

Метою контролю є визначення здатності об’єкта контролю, його структурних підрозділів виконувати завдання за призначенням та відповідності їх діяльності Конституції України, законам України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України, рішенням Ради національної безпеки і оборони України, введеним у дію указами Президента України.

Контролю підлягає діяльність: Збройних Сил України; Національної гвардії України; Державної прикордонної служби України; Державної спеціальної служби транспорту; Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України; Управління державної охорони України.

Контроль за діяльністю Служби безпеки України та Служби зовнішньої розвідки України здійснюється відповідно до Законів України “Про Службу безпеки України”, “Про Службу зовнішньої розвідки України”, “Про розвідувальні органи України” та “Про контррозвідувальну діяльність” [7].

За результатами аналізу сучасної міжнародної, суспільно-політичної, соціально-економічної та безпекової ситуації в Україні, нами встановлено пріоритетні напрями вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, необхідних для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної та правової держави та спроможності сил і засобів сектору безпеки і оборони протистояти викликам і загрозам національній безпеці.

Перший напрям передбачає реформування державного та військового управління у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Це зумовлено тим, що українська державність та українське суспільство опинились у надзвичайно складній воєнно-політичній та соціально-економічній ситуації. Тому для України демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони є не тільки важливою умовою на шляху інтеграції України до Євроатлантичної структури безпеки, але й запорукою ефективного здійснення реформ в державному управлінні та розвитку сектору безпеки і оборони.

Виходячи з цього, особливої актуальності набуває необхідність проведення змін фундаментального характеру, які повинні торкнутися пріоритетних напрямів безпекової сфери життєдіяльності українського суспільства. Особливе місце в питанні трансформації держави займає реформа системи державного та військового управління, складовою частиною якої є питання вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Сьогодні, як ніколи, українське суспільство потребує змін у сфері державного та військового управління. Відповідно без комплексної програми реорганізації та реформи системи державного управління у цій сфері неможливо уявити перспективного поступу України до членства в ЄС та НАТО.

Сутність зазначеного напряму полягає в необхідності реформування державного та військового управління у сфері демократичного цивільного

контролю над сектором безпеки і оборони, для ефективної реалізації завдань політики національної безпеки та підвищення довіри громадян до силових структур держави шляхом:

– удосконалення системи забезпечення національної безпеки України;

– реформування сектору безпеки і оборони, який би задовольняв потребу сучасного українського суспільства, відповідав вимогам сьогодення щодо ймовірних викликів і загроз національним інтересам України у безпековій та оборонній сферах;

– створення оптимальних цивільно-військових відносин у суспільстві відповідно до стандартів держав – членів ЄС та НАТО;

– забезпечення розвитку механізмів президентського і парламентського контролю над сектором безпеки і оборони:

Президентський контроль над сектором безпеки і оборони України – це механізм контрольної діяльності в державі, що має більшість контрольно-наглядових функцій за всіма складовими сектору безпеки і оборони та включає систему наглядово-спостережних заходів (інспектування, перевірку) і заходів, що вживаються з боку Президента України, Адміністрації Президента України, Ради національної безпеки і оборони України та інших допоміжних органів і служб, забезпечує державну незалежність, національну безпеку та правонаступництво держави.

Президентський контроль над сектором безпеки і оборони України – це основний механізм контрольної діяльності над сектором безпеки і оборони в державі, який включає систему відповідних управлінських заходів, що вживаються з боку Президента України, Адміністрації Президента України (Головного департаменту з питань національної безпеки та оборони), Ради національної безпеки і оборони України з метою реалізації державної політики у правоохоронній сфері.

Парламентський контроль над сектором безпеки і оборони України – це система наглядово-спостережних засобів парламенту, що забезпечує

законодавче врегулювання діяльності структур сектору безпеки і оборони та передбачає оцінювання цієї діяльності із застосуванням різних санкцій щодо попередження та усунення зловживань з боку силових структур і спрямована на встановлення доцільних і ефективних взаємовідносин елементів системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Парламентський контроль над сектором безпеки і оборони України потребує вдосконалення, а саме: розширення повноважень і посилення важелів впливу профільних Комітетів Верховної Ради України які компетентні у сфері національної безпеки; удосконалення організаційно-правового механізму здійснення поточного контролю та проведення розслідувань діяльності силових структур з боку Верховної Ради України; долучення Верховної Ради України до процесу прийняття управлінських рішень щодо персонального складу керівництва сектору безпеки і оборони; організація здійснення контролю та проведення розслідувань діяльності сектору безпеки і оборони; підвищення рівня інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності профільних Комітетів Верховної Ради України; організація парламентського контролю за діяльністю спеціальних служб (розвідувальних, контррозвідувальних), закритий характер функціонування яких потребує запровадження відповідних механізмів спостереження та прийняття рішень; удосконалення парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України з питань бюджетного контролю (перевірки законності та ефективності використання бюджетних коштів на сектор безпеки і оборони; установлення доцільності та раціональності використання оборонних бюджетних фондів; визначення законності й обґрунтованості витрачання фінансових коштів на закупівлю основних видів озброєння і техніки); організація парламентського контролю за допомогою яку надають волонтерські організації Збройним Силам України та Національній гвардії України для проведення АТО; створення комітету або підкомітету Верховної Ради України для контролю за спеціальними (розвідувальними) службами з

необхідними контрольними повноваженнями; створення в парламенті інституту незалежних спеціальних омбудсменів;

– удосконалення структури й уточнення функцій суб'єктів системи демократичного цивільного контролю;

– визначення всіх складових системи демократичного цивільного контролю згідно з вичерпаним переліком органів державної влади, які уповноважені здійснювати контроль над сектором безпеки і оборони;

– відокремлення функцій політичного й адміністративного управління сектором безпеки і оборони від суто державного та військового управління їхньою діяльністю;

– збільшення відкритості й прозорості діяльності сектору безпеки і оборони;

– створення ефективної системи запобігання та протидії корупції у сфері витрат видатків на безпеку і оборону;

– взаємодію з організаціями, у тому числі міжнародними, з питань демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони;

– забезпечення відкритості та прозорості сектору безпеки і оборони;

– залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення та реалізації політики національної безпеки і оборони, а також до оцінювання її ефективності тощо.

Отже, формування демократичних цивільно-військових відносин у суспільстві відповідно до стандартів держав – членів ЄС та НАТО й розвитку механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони сприяє перетворенню сектору безпеки і оборони у відкриті й зрозумілі для суспільства, керовані державою інституції, які діють відповідно до їхнього призначення за Конституцією України та її законами.

Другий напрям передбачає удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Це зумовлено тим, що недосконалість нормативно-правової бази у безпековій та оборонній сфері є однією з основних причин невдалих спроб практичного впровадження нових механізмів демократичного цільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

Для усунення виявлених недоліків, а також подальшого розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони на основі усталених принципів, апробованих у розвинених європейських демократіях, доцільним вважається вдосконалення правового механізму демократичного цивільного контролю, зокрема:

– імплементувати прийнятий у розвинених демократіях дворівневий спосіб законодавчого забезпечення у сфері національної безпеки: на рівні закону про національну безпеку, де слід визначити базові поняття, принципи і державно-правовий механізм забезпечення національної безпеки і оборони та на підзаконному рівні – у національних стратегіях, концепціях, які мають затверджуватися указами Президента України;

– внести зміни до Закону України “Про основи національної безпеки України” щодо вдосконалення категоріально-понятійного апарату, зокрема уточнення таких понять: “нація”, “національна безпека”, “життєво важливі інтереси людини і громадянина, держави і суспільства”, “національні інтереси”, “життєво важливі національні інтереси”, “правоохоронні органи”, “правоохоронні функції”, “системи забезпечення національної безпеки”, “Воєнна організація держави”, “загрози національній безпеці”, “сектор безпеки і оборони”;

– внести зміни до Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, якими слід скоригувати визначення базових понять і усунути ототожнення демократичного цивільного контролю з адміністративним; передбачити розподіл окремих повноважень гілок влади у сфері контролю таким чином, щоб уникнути надмірної концентрації впливу на сектор безпеки і оборони однієї з них (системні передумови неефективного розподілу повноважень і

відповідальності між гілками влади – виняткові повноваження Президента України з питань контролю над сектором безпеки і оборони не збалансовані з обмеженими повноваженнями Верховної Ради України); передбачити право політичних партій здійснення ними демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони (важелі демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України політичні партії можуть мати лише у разі, коли вони представлені у відповідних органах державного управління, тому демократичний цивільний контроль з боку опозиційних партій є обмеженим і неможливим) тощо.

Зазначимо, що Указом Президента України від 02 лют. 2018 р. № 21/2018 уведено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 січня 2018 р. “Про проект Закону України “Про національну безпеку України”. У прикінцевому та перехідному положенні проекту закону зазначено, що після його прийняття Верховною Радою України втратять чинність: Закон України “Про основи національної безпеки України”, Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, Закон України “Про організацію оборонного планування” [32].

Разом з тим, вивчення законопроекту Головним науково-експертним управлінням апарату Верховної Ради України дає підстави висловити низку зауважень і пропозицій до його концепції і конкретних положень, які стосуються розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони [33].

1. Сумнівним виглядає включення до законопроекту окремого розділу про цивільний контроль з одночасним вилученням відповідних положень із нині чинного Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” (далі – Закон).

На наш погляд, цей розділ виглядає достатньо дискусійним для проекту, в якому мають визначатись основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики (див.

Преамбулу до законопроекту). Крім того, навіть окремий розділ у законопроекті буде значно вужчим за предметом регулювання і меншим за обсягом охоплених питань, ніж у Законі.

Так, у Законі значно повніше і більш детально визначені завдання цивільного контролю, принципи здійснення цивільного контролю, предмет контролю, участь у ньому органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації (статті 4-6, 18, 20 Закону). У законопроекті взагалі не визначені особливості і обмеження цивільного контролю, повноваження парламентських комітетів та народних депутатів України щодо здійснення такого контролю (статті 7, 9, 10 Закону).

2. Також звертаємо увагу, що Законом передбачено, що для здійснення контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина у сфері національної безпеки і оборони, правоохоронної діяльності призначається представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у справах захисту прав військовослужбовців. З огляду на відсутність такої посади у законопроекті і пропозицію щодо скасування зазначеного Закону можна дійти висновку, що у законопроекті передбачається скасування такої посади, однак у доданих до законопроекту супровідних документах не міститься пояснень щодо мотивів такого рішення.

3. У даному розділі вміщено надто багато приписів, які відсилають до конституційних норм або норм інших законодавчих актів. Зокрема, це стосується ч. ч. 1 і 2 статті 5, ч. ч. 1, 2, 3, 4, 6 і 7 статті 6, ч. 1 статті 8, ч. 1 статті 10, ч. ч. 1 і 3 статті 11.

4. У статтях 5, 6 і 7 проекту фактично дублюються конституційні норми щодо повноважень Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України щодо керівництва сектором безпеки і оборони.

Звертаємо увагу на те, що у рішеннях Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 р. № 7-рп/2003 у справі про гарантії діяльності народного депутата України (абзац тринадцятий пункту 2 мотивувальної частини) та від

07 квітня 2004 р. № 9-рп/2004 у справі про Координаційний комітет (абзац другий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини), від 16 травня 2007 р. № 1-рп/2007 у справі про звільнення судді з адміністративної посади (абзац перший пункту 6 мотивувальної частини) зазначено, що повноваження Президента України, як і повноваження Верховної Ради України, визначаються лише Конституцією України.

До того ж, норми Конституції України є нормами прямої дії (див. ч. 3 статті 8 Конституції України).

З огляду на зазначене дублювання певних конституційних норм про повноваження Президента України та Верховної Ради України у даному законопроекті виглядає зайвим.

Отже, за результатами розгляду в першому читанні, законопроект Головним науково-експертним управлінням апарату Верховної Ради України запропоновано повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання [33].

Перелік законодавчих та нормативно-правових актів, які потребують внесення змін і доповнень щодо вирішення питань розвитку механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, можна продовжувати, але першочерговими, на нашу думку, мають стати саме вищезазначені законодавчі акти України.

Наголошуємо, що наявність досконалого законодавства та нормативно-правових актів з питань розвитку механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України ще не є гарантією його безумовного виконання і належної реалізації його норм.

Рекомендуємо для удосконалення законодавства та нормативно-правових документів України з питань демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України більш активно залучати наукові установи, вищі навчальні заклади, інституції громадського суспільства. Це сприятиме зростанню рівня сприйняття і підтримки суспільством державної політики національної безпеки у сфері забезпечення належного

демократичного цивільного контролю за її реалізацією, підвищуватиме ефективність застосування відповідного законодавства.

Отже, співвіднесення основних принципів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України із результатами аналізу національного законодавства свідчить, що Україна формує внутрішню нормативно-правову базу демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони відповідно до міжнародних вимог і зобов'язань держави.

Тому *третій напрям* передбачає розвиток демократичних цивільно-військових відносини у суспільстві.

Проблема розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони посідає значне місце в політиці національної безпеки будь-якої країни, від розв'язання якої залежить розвиток цивільно-військових відносин у суспільстві.

Зазначимо, що цей напрям відображає не тільки вимогу Стратегії національної безпеки України та Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, але й враховує запропоновану Президентом України нормотворчу інціативу Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, яка має забезпечити ефективну реалізацію державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних, гуманітарних та безпекових проблем з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, передусім з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Сутність напряму полягає в необхідності розвитку демократичних цивільно-військових відносини у суспільстві, де стан відносин між військовою і цивільною сферами в державі є показником її демократичного правового розвитку.

Створення оптимальних цивільно-військових відносин і дієвого демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони сприяє перетворенню армії та інших військових формувань, правоохоронних органів у відкриті й зрозумілі для суспільства, керовані державою інституції, які діють у відповідності з їхнім призначенням за Конституцією України та її законами. Значною мірою через низький рівень цивільно-військових відносин у сфері демократичного цивільного контролю нинішні темпи та ефективність реформ у секторі безпеки і оборони є вкрай незадовільними [8].

Наголошуємо, що актуальність питань пов'язаних із цивільно-військовими відносинами значно зростають на етапах реформування сектору безпеки і оборони України та розвитку інституцій громадянського суспільства.

В історично зрілих демократіях цивільно-військові відносини характеризуються збалансованістю, стабільністю, прозорістю, домінуванням детально відпрацьованих правил спілкування між установами, що репрезентують громадянський та силовий суспільні сегменти. Разом з тим слід підкреслити, що навіть на заході шлях до взаємного балансу цивільно-військових відносин був доволі тернистим [9].

Не стала винятком й Україна, де розпочато складний процес розбудови та врегулювання системи цивільно-військових відносин щодо реалізації національних інтересів та забезпечення національної безпеки шляхом:

– приведення у відповідність із стандартами держав-членів ЄС співвідношення цивільного та військового персоналу в органах сектору безпеки і оборони;

– збільшення цивільної компоненти в органах сектору безпеки і оборони;

– залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення та реалізації політики національної безпеки, а також до оцінки її ефективності;

– розроблення довгострокових програм розвитку цивільно-

військових відносин відповідно до потреб і можливостей держави;

– забезпечення правового та соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей;

– застосування принципу відповідальності цивільних за рівень ефективності силових структур за визначення функцій і завдань сектору безпеки і оборони, створення нормативно-правової бази забезпечення їх діяльності, визначення їх структури та чисельності;

– відновлення позитивного іміджу військових і правоохоронців;

– удосконалення системи зв’язків органів сектору безпеки і оборони з громадськістю;

– створення ефективної системи запобігання та протидії корупції;

– впровадження європейських норм і стандартів у систему цивільно-військових відносин тощо [9].

Підсумовуючи все вищенаведене, можна зазначити, що одним із основних напрямів реформування сектору безпеки і оборони України є удосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Перспективну потребу вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України значною мірою зумовлено рішеннями Ради національної безпеки і оборони України, що введені в дію Указами Президента України.

Пріоритетні напрями вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України

Перший напрям передбачає удосконалення державного забезпечення цивільного демократичного контролю над сектором безпеки і оборони

Шляхом:
- реформування державного забезпечення цивільного демократичного контролю над сектором безпеки і оборони у сфері управління;
- створення ефективної системи цивільно-військових відносин у суспільстві відповідно до стандартів держав – членів ЄС та НАТО;
- забезпечення розвитку механізмів президентського і парламентського контролю над сектором безпеки і оборони;
- удосконалення структури й уточнення функцій суб'єктів системи демократичного цивільного контролю;
- відокремлення функцій політичного й адміністративного управління сектором безпеки і оборони від суто державного та військового управління їхньою діяльністю;
- збільшення відкритості й прозорості діяльності сектору безпеки і оборони;
- створення ефективної системи запобігання та протидії корупції у сфері витрат видатків на безпеку і оборону;
- забезпечення відкритості та прозорості сектору безпеки і оборони;
- залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення та реалізації політики національної безпеки і оборони, а також до оцінювання її ефективності тощо.

Другий напрям передбачає удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення демократичного цивільного контролю над сферою безпеки і оборони

Шляхом:
- імплементації правової системи у забезпечення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони на рівні закону про національну безпеку, де слід визначити базові поняття, принципи і державно-правовий механізм забезпечення національної безпеки і оборони та на підзаконному рівні – у національних стратегіях, концепціях, які мають затверджуватися указами Президента України;
- внести зміни до Закону України "Про основи національної безпеки України" щодо вдосконалення категоріально-понятійного апарату, зокрема уточнення таких понять: "нація", "національна безпека", "життєво важливі інтереси людини і громадянина, держави і суспільства", "національні інтереси", "життєво важливі національні інтереси", "правоохоронні органи", "правоохоронні функції", "системи забезпечення національної безпеки", "Воєнна організація держави", "загрози національній безпеці", "сектор безпеки і оборони";
- внести зміни до Закону України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави".

Третій напрям передбачає розвиток демократичних цивільно-військових відносин у суспільстві

Шляхом:
- приведення у відповідність із стандартами держав – членів ЄС співвідношення цивільного та військового персоналу в органах сектору безпеки і оборони;
- збільшення цивільної компоненти в органах сектору безпеки і оборони;
- залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення та реалізації політики національної безпеки;
- розроблення довгострокових програм розвитку цивільно-військових відносин відповідно до потреб і можливостей держави;
- забезпечення правового та соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей;
- застосування принципу відповідальності цивільних за рівень ефективності силових структур за визначення функцій і завдань сектору безпеки і оборони, створення нормативно-правової бази забезпечення їх діяльності, визначення їх структури та чисельності;
- відновлення позитивного іміджу військових і правоохоронців;
- удосконалення системи зв'язків органів сектору безпеки і оборони з громадськістю;
- впровадження європейських норм і стандартів у систему цивільно-військових відносин тощо.

Рис. 3.1. Пріоритетні напрями вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України

За результатами аналізу сучасної міжнародної, суспільно-політичної, соціально-економічної та безпекової ситуації в Україні, нами встановлено пріоритетні напрями вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, необхідних для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної та правової держави та спроможності сил і засобів сектору безпеки і оборони протистояти викликам і загрозам національній безпеці.

Зокрема, перший напрям передбачає реформування державного та військового управління у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Другий напрям удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

А третій напрям передбачає розвиток демократичних цивільно-військових відносини у суспільстві.

3.2. Шляхи вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України

Україна взяла на себе міжнародні зобов’язання встановити демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони, зокрема про це йдеться у таких міжнародно-правових документах, як “Партнерство заради миру: Рамковий документ”, “Хартія про особливе партнерство між Україною та НАТО”, а також “Кодекс поведінки стосовно воєнно-політичних аспектів безпеки”, затверджений на Будапештському саміті ОБСЄ у 1994 р.

Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони є складовою частиною ширших цивільно-військових відносин, які регулюють взаємодію між громадянами, державою та військовими, тому окремі громадяни є його учасниками за визначенням [10].

Так у відповідь на збройну агресію Російської Федерації Україна розпочала розбудову ефективної системи національної безпеки і оборони,

головним завдання якої є стримати Росію від повномасштабного вторгнення та відновити контроль над регіонами, контрольованими проросійськими терористами, відновити територіальну цілісність України в рамках міжнародно-визнаних кордонів.

Установлено, що основними проблемами демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах їх реформування є:

– низький рівень суспільної активності та неадекватну громадянську відповідальність як посадовців і громадських організацій, так і пересічних громадян за стан справ в органах сектору безпеки і оборони України;

– відсутність узгодженості реформи системи державного управління у сфері національної безпеки із основними положеннями реформи децентралізації влади в Україні (створення військово-цивільних адміністрацій);

– системна політизація та приватизація сектору безпеки і оборони;

– старі керівні партійно-радянські (комсомольські) кадри в органах сектору безпеки і оборони, які здійснюють діяльність старими (радянськими) методами управління;

– падіння авторитету і рівня довіри до органів сектору безпеки і оборони України з боку громадян;

– бюрократизація й невідповідність вимогам часу стандартів і критеріїв оцінки об’єктів контролю органів сектору безпеки і оборони України, їх функціональної діяльності;

– недостатня відкритість та прозорість для демократичного цивільного контролю багатьох аспектів внутрішньої життєдіяльності органів сектору безпеки і оборони, зокрема щодо кадрової політики, створення кадрового резерву, розв’язання проблем соціально-правового захисту співробітників тощо;

– непрозорість тендерних процедур та існування корупційних схем на всіх стадіях закупівлі основних видів озброєння і техніки та продовольства, які призводять до удорожчання вартості;

– декларативність нормативно-правових актів, відсутність чіткого закріплення і дотримання процедур здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, насамперед парламентського і громадського;

– невизначеність особливостей здійснення демократичного цивільного контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони в умовах особливого періоду;

– обмеженя у здійсненні демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в разі введення надзвичайного і воєнного стану;

– низька ефективність організації діяльності силових міністерств, нераціональну систему органів виконавчої влади на центральному рівні та неефективну організацію системи влади на регіональному рівні;

– проблема запобігання корупції;

– низький рівень довіри громадян до силових структур держави тощо.

Ефективність вирішення цих завдань залежить від ефективності демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Тому у цьому контексті нам необхідно запропонувати шляхи вдосконалення організаційного, політичного, правового, інформаційного та спеціального механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, спрямованих на виконання державно-управлінських завдань щодо забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових сектору безпеки і оборони держави, сприяння їх ефективній діяльності й виконання покладених на них функцій, зміцнення державної та військової дисципліни, що дасть можливість удосконалити цивільно-військові відносини в суспільстві та підвищити рівень довіри до силових структур держави.

З'ясовано, що в справжньому демократичному суспільстві що базується на принципах гуманізму, та передбачає розвиток особистості, забезпечення її правами і свободами процес демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони здійснюється різними наглядово-спостережними заходами, з боку не тільки органів державної влади, але й громадянського суспільства, які у першу чергу стоять на перешкоді можливості небезпечних для суспільства антигромадських та антидержавних дій з боку силових структур держави. Тому, усі гілки демократично обраної влади мають відповідні механізми контролю за неухильним дотриманням цих принципів.

Вивчивши думку провідних політиків, представників силових та безпекових відомств, міжнародних експертів, громадських активістів, аналітиків та незалежних експертів у сфері національної безпеки щодо функціонування системи демократичного цивільного контролю, ми пропонуємо відреагувати та вирішити проблеми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Зокрема, для повноцінного забезпечення національних інтересів потрібно запровадження практичних інструментів контролю та вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони й подальшого наближення ситуації у цій сфері до загальноприйнятих демократичних норм. Отже, розглянемо їх зміст більш докладно.

Організаційний механізм передбачає застосування певних інструментів, методів, засобів, важелів та (наглядово-спостережних) заходів, спрямований на розвиток демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони шляхом:

– реформування системи забезпечення національної безпеки України;

– розвиток міжнародного співробітництва у безпековій та оборонній сфері;

– удосконалення системи державного та військового управління в умовах розвитку сектору безпеки і оборони України;

– розширення повноважень і посилення важелів впливу профільних Комітетів Верховної Ради України які компетентні у сфері національної безпеки;

– долучення Верховної Ради України до процесу прийняття управлінських рішень щодо персонального складу керівництва сектору безпеки і оборони;

– забезпечення взаємодії із інституціями громадянського суспільства в напрямі вироблення та реалізації політики національної безпеки держави;

– вдосконалення бюджетної політики України у сфері безпеки і оборони на основі перевірки законності та ефективності використання бюджетних коштів на розвиток сектору безпеки і оборони, зокрема: установлення доцільності та раціональності використання оборонних бюджетних фондів; визначення законності й обґрунтованості витрачання фінансових коштів на закупівлю основних видів озброєння і техніки;

– організація здійснення контролю та проведення розслідувань діяльності сектору безпеки і оборони;

– сприяння розвитку і залучення до демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України інституцій громадянського суспільства;

– залучення цивільних фахівців (науковців, добровольців АТО) уможливить перенесення у військову сферу відповідних корисних знань та досвіду;

– поступового запровадження цивільних функцій та персоналу в сфері логістики, медицини, фінансів та бухгалтерського обліку, психологічної допомоги, юридичної служби тощо;

– організація парламентського контролю за допомогою, яку надають волонтерські організації Збройним Силам України та Національній гвардії України для проведення АТО;

– створення в парламенті інституту незалежних спеціальних омбудсменів;

– формування динамічної, гнучкої системи соціального захисту;

– створення відповідного незалежного експертного середовища тощо.

Отже, організаційний механізм демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони є механізмом управління (контролю) над силовими структурами держави з боку народу як через державні інститути, так і через незалежні об'єднання, спрямований на те, щоб застосування військ (сил) і засобів сектору безпеки і оборони відповідали у першу чергу національним інтересам особи, суспільства і держави.

Політичний механізм передбачає комплекс політичних заходів, який спрямований на створення сприятливих внутрішньо-, зовнішньополітичних умов для виконання міжнародних зобов'язань у сфері демократичного цивільного контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони в рамках членства та співробітництва з ООН, ОБСЄ, Радою Європи, НАТО та ЄС шляхом:

– забезпечення політичної підтримки України з боку Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки та інших провідних країн світу;

– залучення до активного співробітництва впливових міжнародних організацій, в т.ч. ООН, ОБСЄ, Ради Європи;

– розробки та імплементації міжнародних проектів та програм, що спрямовані на забезпечення здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони та сформульовані як політичні стандарти низки світових і регіональних організацій, таких як ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, Рада Європи;

– посилення демократичного контролю за Збройними Силами України в рамках спільного проекту Координатора проектів ОБСЄ;

– ведення постійного політичного діалогу, проведення консультацій і розвитку військового співробітництва на всіх рівнях, у т.ч. в контексті забезпечення здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони;

– створення сприятливого зовнішньополітичного іміджу України тощо.

Отже, політичний механізм демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони є політичним стандартом Європи та вимогою НАТО щодо членства в цій організації.

Правовий механізм передбачає прийняття законодавчих і нормативно-правових актів, уповноваженими на це суб'єктами нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на забезпечення відкритості і прозорості державного та військового управління з необхідною умовою побудови демократичної правової держави і запорукою ефективності демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, шляхом:

– дотримання вимог Конституції та законів України щодо прав і свобод громадян;

– імплементації основних принципів побудови системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони визначенні рекомендаціями ПАРЄ 1402, ПАРЄ 1713;

– дотримання загальновизнаних норм і принципів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони;

– наближення національного законодавства до стандартів ЄС і НАТО;

– удосконалення та оптимізація чинного законодавства, що регулює питання забезпечення здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони;

– створення нормативно-правового підґрунтя для подальшого розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони;

– удосконалення правового механізму здійснення поточного контролю та проведення розслідувань діяльності силових структур з боку Верховної Ради України;

– удосконалення правової системи щодо захисту та забезпечення реалізації соціальних прав і гарантій військовослужбовців та членів їхніх сімей;

– запровадження законодавчо закріпленої горизонтальної взаємодії з органами виконавчої влади, зокрема одним із прикладів ефективної побудови системи горизонтальної взаємодії, на переконання експертів Проектного офісу реформ, є Бюро політично-військових відносин Державного департаменту США та програма радників із зовнішньої політики POLAD, досвід якого рекомендовано вивчати для аналізу можливості подальшої імплементації його елементів в українському контексті тощо.

Отже, враховуючи євроатлантичне спрямування України, вагоме значення набуває потреба адаптації національного законодавства до стандартів НАТО, що випливає з прийнятих державно-політичних рішень у сфері національної безпеки і оборони. Тому правовий механізм демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони закладає основи подальшого законодавчого врегулювання демократичного цивільного контролю в Україні.

Інформаційний механізм передбачає комплекс різноманітних заходів інформаційного характеру – спрямований на постійний та стабільний розвиток механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, шляхом:

– удосконалення механізму систематичного інформування громадськості про діяльність сектору безпеки і оборони, а також про оборонну політику держави, проблеми, що виникають у цій сфері, та шляхи

їх розв’язання, за якими досягається нормальне функціонування та гармонійний розвиток сектору безпеки і оборони;

– забезпечення комунікацій представників сектору безпеки і оборони із суспільством через його законно обраних представників або інших представників громадянського суспільства;

– здійснення інформування українського суспільства про діяльність сектору безпеки і оборони механізмом консультування з громадськістю на засіданнях Громадських рад при цих органах;

– удосконалення механізму прийняття та обговорення документів стратегічного оборонного характеру із ЗМІ;

– розвитку незалежних ЗМІ, які є відповідальними перед своєю аудиторією за подану інформацію (включаючи кодекси поведінки журналістів при висвітлені військових подій, регламенти взаємодії з військовими органами тощо);

– запровадження практики зустрічей представників органів сектору безпеки і оборони з провідними журналістами у форматі “off the record”;

– запровадження регулярних (тричі на рік) відкритих парламентських слухань з питань діяльності сектору безпеки і оборони;

– підвищення рівня інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності профільних Комітетів Верховної Ради України тощо.

Отже, інформаційний механізм демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони закладає основи для діалогу органів безпеки і оборони держави із представниками громадянського суспільства для підвищення рівня довіри громадян до органів влади та силових структур держави.

Спеціальний механізм передбачає комплекс передбачених законодавством України та відомчими нормативно-правовими актами військових (правоохоронних) заходів що становлять державну таємницю, та згідно законів України містять особливості й обмеження у здійсненні

демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, шляхом:

– дотримання установленого законодавством України режиму доступу до інформації, яка віднесена до державної таємниці;

– обмеження, установлених Законом для захисту стратегічних інтересів держави, у тому числі в разі введення надзвичайного і воєнного стану; організації оперативно-службової, оперативно-розшукової, службово-бойової діяльності, а також організація досудового розслідування здійснюється з дотриманням вимог законів України “Про Службу безпеки України”, “Про розвідувальні органи України”, “Про контррозвідувальну діяльність”, “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про Військову службу правопорядку в Збройних Силах України”, інших законів та Кримінального процесуального кодексу України тощо;

– організація парламентського контролю за діяльністю спеціальних служб (розвідувальних, контррозвідувальних), закритий характер функціонування яких потребує запровадження відповідних механізмів спостереження та прийняття рішень, зокрема створення комітету або підкомітету Верховної Ради України для контролю за спеціальними (розвідувальними) службами з необхідними контрольними повноваженнями;

– удосконалення сфери громадського контролю над спецслужбами України, зокрема створеня Громадських консультативних рад тощо.

Отже, однією із складових системи національної безпеки є посилення демократичного цивільного контролю за діяльністю у сфері державної безпеки. Забезпечення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони ускладнюється значною більшою, порівняно з іншими сферами державного управління, часткою питань, які становлять різного роду таємниці, насамперед до державної таємниці. Найбільш закритими для демократичного цивільного контролю є питання діяльності спецслужб, до яких належать структури, які для виконання покладенних на них завдань застосовують спеціальні таємні методи і засоби.

Але, розвиток громадянського суспільства і його демократичних інститутів в країнах перехідного періоду і в Україні зокрема, об'єктивно вимагає розробки та впровадження дієвого демократичного цивільного контролю над системою внутрішніх служб безпеки держави, який відповідає формам, змісту та практиці, прийнятих у демократичних країнах [36].

Отже, нами запропоновано шляхи удосконалення організаційного, правового, політичного, інформаційного та спеціального механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, що дозволить здійснити якісні реформи державного управління та системи забезпечення національної безпеки.

Підсумовуючи вищенаведене, можна зазначити, якщо розвиток механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони не буде ефективно скоординованим, узгодженим та підтриманим політичною волею керівництва держави та спільним баченням усіх гілок державної влади, то й надалі спостерігатиметься відсутність прогресу в питаннях реформування державного та військового управління.

3.3. Науково-практичний підхід щодо залучення інститутів громадянського суспільства до розвитку механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України

Упродовж 2014–2018 рр. відбувається небачене з кінця 1980-х посилення ролі інститутів громадянського суспільства в основних напрямах діяльності держави шляхом волонтерської підтримки оборони країни від зовнішньої російської агресії, здійснення контролю за діями органів влади, у тому числі демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, ухваленням та реалізацією державних рішень при проведенні низки реформ та в боротьбі з корупцією. Показовим є те, що завдяки спільним зусиллям органів влади та організацій громадянського суспільства виконано

всі 144 вимоги Європейського Союзу щодо надання Україні безвізового режиму.

Однак виклики єдності українського народу та його європейського вибору потребують адекватного реагування влади на суспільні настрої та внутрішні проблеми. Унаслідок війни в Україні з'явилися дві нові чисельні соціальні групи – учасники бойових дій та їхні родини, а також постраждалі від бойових дій, зокрема внутрішньо переміщені особи, які потребують всебічної допомоги: держави, волонтерів, благодійних фондів та інших організацій громадянського суспільства. Відбувається мимовільне посилення горизонтальних зв'язків між ними із суспільно-політичних питань, які є сьогодні вкрай чутливими і пов'язаними з падінням рівня життя. Спостерігається погіршення суспільних настроїв та очікувань, розчарування повільним темпом економічних, соціальних і безпекових реформ та безкарністю представників політичної і ділової еліти.

Найнебезпечнішим є те, що люди починають звикати до безпринципності, правового нігілізму та популізму політиків, імітації боротьби з корупцією та незаконним заробітком на державних посадах, втрачати інтерес до політичного життя країни, самоусуваючись від здійснення ефективного громадського контролю за діями політиків, державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

За такої ситуації важливо не допустити конфронтації інтересів держави і громадянського суспільства, що, по суті, може свідчити про неефективність державного управління та механізмів координації дій з інститутами та організаціями громадянського суспільства. Важливо, щоб теперішній рівень активності громадянського суспільства в Україні й надалі унеможливлював монополізацію влади й ресурсів політичним класом.

Лише за умови зміни ставлення правлячого класу до громадянського суспільства як до генератора нових смислових наративів та соціальних практик, через сприяння громадянській активності й упровадження якісної комунікації між владою та громадянами можна зберегти "вікно

можливостей” для проведення в Україні справжніх реформ, продовження курсу на інтеграцію в ЄС і НАТО та захисту від російської агресії [11].

Згідно зі ст. 9 Закону України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 р. № 964-IV: “...громадяни України через участь у виборах, референдумах та через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов’язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки; як безпосередньо, так і через об’єднання громадян привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; у законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку” [12].

Сфера забезпечення національної безпеки і оборони є важливою ланкою в системі взаємодії суспільства та держави. Тому в демократичних країнах ключовою складовою державного управління у сфері національної безпеки є громадський контроль за діяльністю органів державної влади у сфері безпеки та оборони, а ефективність діяльності інститутів громадянського суспільства за процесом формування та реалізації державної політики забезпечення національної безпеки є важливим індикатором демократичного розвитку держави.

Очевидно, що вплив громадських інститутів на державну політику в будь-якій сфері життєдіяльності інститутів громадянського суспільства залежить від загального рівня суспільної організації, готовності та спроможності громадян та їх об’єднань на практиці реалізувати задекларовані Конституцією демократичні права і свободи, що значною мірою визначається фінансовою й організаційною незалежністю інститутів громадянського суспільства та наявністю механізмів впливу на формування та реалізацію державою політики національної безпеки [13].

Доцільність нашого дисертаційного дослідження зумовлена введенням у дію рішення Ради Національної безпеки і оборони України від 04 березня 2016 р. “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України”, затвердженої Указом Президента України 14 березня 2016 р. № 92/2016, яка спрямована на розвиток механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, а саме:

1) створення правових, організаційних і фінансово-матеріальних умов для залучення громадських організацій та громадян до процесу формування і реалізації державної політики з питань безпеки і оборони, зокрема, шляхом здійснення: консультацій з громадськістю, громадських слухань тощо, активізації діяльності громадських рад при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади; матеріальної підтримки та заохочення проведення громадськими організаціями та громадянами досліджень з питань безпеки і оборони з урахуванням вимог законодавства; громадської експертизи проектів законів, урядових рішень, концепцій, стратегій та державних програм з питань безпеки і оборони;

2) створення умов для здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю складових сектору безпеки і оборони шляхом: розширення формату та механізму інформування громадськості про їх діяльність та виконання покладених на них завдань; посилення відповідальності керівників відповідних складових сектору безпеки і оборони за своєчасне реагування на звернення громадських організацій та громадян, повідомлення засобам масової інформації про неналежне виконання ними своїх завдань і факти порушень прав військовослужбовців, працівників правоохоронних органів та членів їх сімей;

3) сприяння участі громадських організацій у підвищенні готовності складових сектору безпеки і оборони до виконання визначених їм завдань шляхом: консолідації різних громадських ініціатив та рухів у підтриманні глобальної стратегії з протидії тероризму, створення багатофункціональної системи антитерористичних дій і мінімізації терористичних загроз;

формування у громадян активної позиції протидії терористичній діяльності в будь-яких проявах, запровадження системи залучення громадськості до протидії тероризму для сприяння його виявленню та запобіганню; створення умов для залучення громадських організацій до військово-патріотичного виховання молоді, підготовки громадян до захисту Батьківщини; удосконалення законодавчого забезпечення з питань розвитку волонтерського руху в Україні, підвищення якості надання волонтерської допомоги; залучення громадськості до процесів розвитку складових сектору безпеки і оборони, зокрема у питаннях покращення їх соціального, медичного та матеріально-технічного забезпечення, раціонального використання державних ресурсі [14].

Для забезпечення демократичного цивільного контролю з боку суспільства та з метою висвітлення державної політики та стратегії забезпечення національних інтересів у сфері національної безпеки і оборони, динаміки досягнення необхідних спроможностей складових сектору безпеки і оборони з урахуванням ужитих за звітний період заходів з їх розвитку та рівня всебічного забезпечення складові сектору безпеки і оборони забезпечуватимуть видання Білих книг та інших інформаційно-звітних матеріалів публічного характеру, у тому числі на відомчих інтернет-сайтах [14].

Серйозні випробування, що постали перед українським суспільством в умовах російської зовнішньої агресії, ускладнені недосконалістю нинішньої політичної системи та економічною кризою, актуалізують потребу вироблення більш ефективних механізмів взаємодії органів влади та інситутів громадянського суспільства [15].

Сучасні умови побудови незалежної ринкової економіки в Україні відповідно до світової практики зумовлюють формування інститутів громадянського суспільства для розвитку механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України,

функціонування яких є важливою та невід'ємною складовою системи забезпечення національної безпеки України.

Сьогоднішній рівень демократизації суспільства є прямо пропорційним розвиткові недержавних інститутів (інститутів громадянського суспільства), основними завданнями яких є здійснення та розвиток демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

У державах зі сталою демократичною системою державного управління громадянське суспільство в регламентованому законодавством форматі реалізує функції контролю за процесом прийняття державно-управлінських рішень та поточною діяльністю органів сектору безпеки і оборони України за такими напрямами:

– політичному – відповідність діяльності посадових осіб держави цілям, принципам та механізмам державної політики у сфері забезпечення національної безпеки, визначеними Конституцією України та чинним законодавством;

– правовому – підготовка законодавчих актів, міжнародних договорів та угод;

– фінансовому – контроль бюджетних витрат, рух та розподіл коштів, поточні та додаткові витрати;

– управлінському – відповідність внутрішньої організації й режиму функціонування національному законодавству.

За умов розвиненої демократії саме інститути громадянського суспільства виступають ініціатором удосконалень та демократичним контролером основних напрямів державної політики з питань національної безпеки. Серед них:

– створення дієвих, у тому числі судових, механізмів захисту конституційних прав людини та основних свобод;

– забезпечення політичної стабільності, громадянського миру та взаєморозуміння в суспільстві, запобігання проявам екстремізму;

– забезпечення прозорості в діяльності державних органів, прийнятті державно-управлінських рішень, інформованості населення, зміцнення на цій основі його довіри до владних інституцій;

– формування й удосконалення політико-правових, соціально-економічних та духовно-культурних засад етнонаціональної стабільності, відпрацювання ефективних механізмів узгодження інтересів етнічних спільнот та розв’язання міжнаціональних суперечностей;

– забезпечення міжконфесійної стабільності та запобігання конфліктним загостренням на релігійній основі, недопущення протистояння різних церков, у тому числі щодо розподілу сфер впливу на території України [16].

Як суб’єкт демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України на рівні інститутів громадянського суспільства сьогодні можна розглядати: органи місцевого самоврядування; об’єднані територіальні громади; органи самоорганізації населення; політичні партії; недержавні засоби масової інформації; громадяни України (волонтери) благодійні фонди та інші громадські організації; позасистемні елементи (бізнесові та кримінальні структури).

Діяльність інститутів громадянського суспільства має здійснюватися відповідно до чинного законодавства України та на основі дотримання таких основних принципів, як: законність; дотримання прав і свобод громадян; централізоване управління; координація та взаємодія із силовими структурами; самостійність; відповідальність за забезпечення національної безпеки; стимулювання суб’єктів; компетентність; конфіденційність; корпоративна етика; ефективність.

Одним із основних суб’єктів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в інститутах громадянського суспільства є органи місцевого самоврядування, оскільки соціальні спільноти на муніципальному рівні найвразливіші до діяльності державних органів щодо підвищення якості життя громадян України. Сьогодні саме на місцевому

рівні впроваджується більшість життєво важливих інтересів особи, соціальної спільноти, правовий статус яких можна охарактиризувати таким чином:

– органи місцевого самоврядування відокремлені від держави і не входять у систему органів державної влади, взаємодіють з ними на основі права; їх загальний статус, принципи організації, основні елементи організаційних форм, а також основні повноваження встановленні правом;

– органам місцевого самоврядування надано право самостійно вирішувати питання місцевого значення, володіння, користування і розпорядження муніципальною власністю;

– загальні принципи та гарантії місцевого самоврядування, установлені Конституцією України, не можуть бути обмежені будь-яким органом державної влади.

Законом України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України (ст. 18), органи місцевого самоврядування [17]:

– контролюють хід допризовної підготовки, відбір військовими комісіями громадян призовного віку на військову службу;

– забезпечують виконання законодавства щодо дотримання прав та соціальних гарантій громадян, які можуть бути призвані на військову службу, перебувають на військовій службі, звільнені з військової служби, та членів їхніх сімей;

– сприяють розташованим на відповідній території підрозділам Збройних Сил України та інших військових формувань, правоохоронним органам у виконанні покладених на них завдань;

– мають право заслуховувати доповіді посадових осіб органів управління Збройних Сил України, інших військових формувань, дислокованих на території регіону, про виконання вимог законодавства щодо правового та соціального захисту громадян, які мають бути призвані на

військову службу, перебувають на військовій службі, звільнених у запас чи відставку, пенсіонерів та членів їхніх сімей;

– здійснюють контроль за дотриманням у розташованих на території регіону військових частинах, органах та закладах Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органах земельного, податкового, господарського, трудового, житлового законодавства та законодавства з питань охорони довкілля;

– узгоджують – з точки зору забезпечення безпеки громадян – плани проведення на території регіону військових навчань та інших заходів, пов'язаних з участю і присутністю великої кількості людей;

– розробляють оперативні плани і забезпечують взаємодію органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій і відповідних структур військового управління під час виконання завдань територіальної оборони;

– отримують від керівництва дислокованих на території регіону військових частин і підрозділів Збройних Сил України, інших військових формувань необхідну інформацію про загрозу або масштаби забруднення довкілля радіоактивними, отруйними та іншими небезпечними речовинами внаслідок аварій на військових об'єктах або з військовою технікою, а також щодо наявності й можливостей сил, засобів і ресурсів на підпорядкованій території для організації узгоджених дій у надзвичайних ситуаціях;

– інформують громадськість, у тому числі через засоби масової інформації, про свою діяльність у вирішенні завдань, пов'язаних з національною безпекою і обороною, боротьбою із злочинністю [17].

Для виконання цих державних завдань місцеві ради можуть утворювати депутатські комісії з питань демократичного цивільного контролю.

Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" також визначаються досить широкі повноваження місцевих рад та їх виконавчих органів щодо діяльності правоохоронних органів. Зокрема, до виключної

компетенції сільських, селищних, міських рад віднесено: заслуховування звітів начальників органів внутрішніх справ про стан боротьби зі злочинністю і керівників місцевої поліції про стан громадської безпеки та охорони громадського порядку на відповідній території; порушення перед відповідними органами питання про звільнення з посад цих керівників у разі визнання їхньої діяльності незадовільною [18].

Отже, у цілому можна констатувати, що органи місцевого самоврядування є важливим інститутом громадянського суспільства у сфері розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

Слід також узяти до уваги й органи самоорганізації населення, правовий статус, порядок організації та діяльності яких закріплено в Законі України “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 р. Згідно з цим законом органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста, для вирішення завдань передбачених цим законом [19].

Згідно із ст. 14 цього Закону органу самоорганізації населення у межах території його діяльності можуть надаватися такі повноваження в контексті забезпечення національної безпеки:

1) організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім’ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім’ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування; вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування;

2) надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організовувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки;

3) сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку;

4) вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які проживають у межах території діяльності органу самоорганізації населення;

5) інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організовувати обговорення проектів його рішень із найважливіших питань [19].

Таким чином, з проведеного нами аналізу повноважень органу самоорганізації населення вбачається можливість його активної участі в процесі цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Водночас органи самоорганізації населення згідно із Законом України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" (ст. 6) не є суб'єктами цивільного контролю. З метою захисту національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин у нас є всі підстави стверджувати про нового суб'єкта демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

Згідно із ст. 19 Закону України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" [20] громадянам України також надається право брати участь у здійсненні демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України як через громадські організації, членами яких вони є, через депутатів представницьких органів влади, так і особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представника у справах захисту прав військовослужбовців або до іншого державного органу в порядку, визначеному Конституцією України (ст. 40) [21] та Законом України "Про звернення громадян" [22].

Щодо громадських організацій, то Конституція України не передбачає їх права на здійснення демократичного цивільного контролю над сектором

безпеки і оборони України. Хоча громадським організаціям, зареєстрованим у встановленому порядку, гарантується відповідно до Закону України “Про громадські об’єднання” і статутних положень можливість [23]:

– запитувати та отримувати в установленому порядку від органів державної влади, у тому числі від органів військового управління, інших організацій, підприємств і установ, що належать до органів сектору безпеки і оборони інформацію, яка не містить державної таємниці, з питань діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронної діяльності;

– проводити наукові дослідження з проблем військового будівництва, організації оборони, забезпечення безпеки країни, боротьби із злочинністю, проводити публічне обговорення їх результатів, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо;

– проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції відповідним державним органам для врахування в ході реформування сектору безпеки і оборони держави;

– брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань реформування сектору безпеки і оборони проблем правового і соціального захисту військовослужбовців, членів їхніх сімей;

– знайомитися з умовами служби, життя і побуту військовослужбовців;

– через суб’єктів права законодавчої ініціативи виступати із законодавчими ініціативами в галузі військового будівництва, правоохоронної діяльності, соціального захисту військовослужбовців, пенсіонерів та членів їхніх сімей [23].

Підвищенню впливу громадськості на процеси формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки, вирішення питань реформування сектору безпеки і оборони, убезпеченню цієї політики від антикорупційного сегмента має сприяти робота громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Така робота, позбавлена формалізму та

заангажованості на певні політико-економічні групи, надає цим органам публічного статусу центрів акумуляції громадської активності, адвокаційної діяльності, сприяння громадським ініціативам, встановленню потужного громадського контролю за діями правлячого класу.

У часи випробувань українська організована громадськість продемонструвала високу здатність до консолідації та мобілізації. Усі роки постмайданівського періоду характеризувалися посиленням патріотичних почуттів та різнобічною значущою громадською самоорганізацією, що є найважливішим ресурсом державотворення. Тому сьогодні необхідно здійснювати системний моніторинг суспільних процесів та громадської активності, а також можливостей залучення громадян до вироблення та реалізації державної політики національної безпеки та реформування сектору безпеки і оборони.

Процес формування консультативно-дорадчих органів при органах місцевої влади на новій нормативній основі розпочався відносно недавно і стосовно багатьох з них ще не завершився. Зусилля громадських рад переважно були спрямовані на визначення основних “продуктів” їх діяльності та механізмів взаємодії з владою. Найбільш поширеними напрямами діяльності галузевих громадських рад при органах місцевого самоврядування стали питання екології, регуляторної політики та підприємництва, освіти і науки, охорони здоров’я, стратегічного розвитку та містобудування, протидії корупції [25].

Як суб’єкт забезпечення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони держави на рівні інститутів громадянського суспільства сьогодні є необхідність розглядати політичні партії.

Конституція України в числі прав політичних партій не передбачає права здійснення ними демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Також це не зазначено в Законі України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і

правоохоронними органами держави” та не передбачено таке право і Законом України “Про політичні партії в Україні”.

Водночас Закон України “Про політичні партії в Україні” [34] гарантує партіям свободу діяльності, що передбачає, зокрема: можливість викладати публічно та обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; брати участь в обговоренні, оприлюднювати та обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні та недержавні засоби масової інформації; вносити до органів державної влади та органів місцевого самоврядування пропозиції, обов’язкові для розгляду цими органами. Це дає змогу партіям публічно висловлювати оцінки діяльності сектору безпеки і оборони України. Реальні ж важелі демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони політичні партії можуть мати лише у разі, коли вони представлені у відповідних органах державного управління, тому демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України з боку опозиційних партій є обмеженим і неможливим.

Отже, гарантування безпеки громадянам є одним із фундаментальних зобов’язань держави. Кожна демократична правова держава зобов’язана гарантувати та забезпечувати безпеку на принципах ефективності, відкритості, прозорості та відповідальності перед своїми громадянами.

У країнах зі сталою демократією інститути громадянського суспільства в регламентованому законодавством форматі реалізують функції демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в напрямах:

− *правовому* (підготовка законодавчих актів, міжнародних договорів та угод у контексті їх впливу на реалізацію національних інтересів);

− *політичному* (відповідність діяльності посадовців цілям, принципам та механізмам державної політики забезпечення національної безпеки);

− *управлінському* (відповідність організації й режиму функціонування складових сектору безпеки національному законодавству);

– *фінансовому* (бюджетні витрати, розподіл коштів, поточні та додаткові витрати) [26].

На жаль, існуючий стан інститутів громадянського суспільства в Україні не повною мірою відповідає завданням дієвого демократичного цивільного контролю цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Так, упродовж незалежності України представлені у Верховній Раді України політичні партії орієнтовані виключно, насамперед, на інтереси фінансово-промислових угруповань та олігархії і фактично не мають усталеної системи державницьких поглядів на політику безпеки і оборони.

Таким чином, зареєстровані в Україні громадські організації не справляють суттєвого впливу на процес формування державної політики національної безпеки та реформування сектору безпеки і оборони, а їх практична діяльність досить часто слугує різноманітним політичним та бізнесовим проектам.

У організаційно-правовому аспекті вагомий внесок у розробку загальнодержавних управлінських завдань, які є важливими для висвітлення проблем залучення громадян до вироблення та реалізації державної політики у сфері національної безпеки, зробили вчені Національного інституту стратегічних досліджень, зокрема О.А.Корнієвський, В.М.Яблонський, О.М.Балакірєва, Т.В.Бондар та ін. Так в підготовленій авторами аналітичній довідці про стан розвитку громадянського суспільства в Україні, наголошено, що сьогодні необхідно здійснювати системний моніторинг суспільних процесів та громадської активності, а також можливостей залучення громадян до вироблення та реалізації державної політики у сфері національної безпеки, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, при цьому враховувати зазначені нижче особливості [27].

1. Перед державою постало завдання перейти від політики сприяння та створення належних правових умов для діяльності громадянського суспільства до підтримки реально діючих, самоврядних недержавних установ як представницьких інституцій різних соціально-економічних груп. Для

цього органи влади мають делегувати їм частину своїх публічних повноважень та забезпечити рівний доступ органів громадянського суспільства до надання соціальних та інших суспільно значущих послуг [27].

2. Стурбованість викликають непоодинокі спроби окремих органів виконавчої влади ослабити громадський контроль з боку органів громадянського суспільства за впровадженням реформ, виконанням політиками своїх передвиборних зобов'язань, діяльністю посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Це стосується також сектору безпеки та оборони, сфери державних закупівель (зважаючи на те, як сьогодні вводиться система ProZorro, залишається багато способів маніпуляцій із держзакупівлями), сфери реформування державної служби (особливо посад категорії "А"), реформи фінансово-економічної системи, податкової і митної сфер, судової системи, вирішення питань місцевого значення [27].

3. Спроби волонтерів змінити ситуацію у владних структурах, позбутися корупційних схем та налагодити прозору й відкриту систему державного управління наштовхуються на опір представників партійних та бюрократичних структур. Унаслідок цього представники волонтерських організацій припиняють співробітництво з владою та повертаються до своїх початкових видів діяльності [27].

4. Відбувається скорочення обсягів волонтерської допомоги. Окрім згаданої вище асиметричності у стосунках між владою та волонтерами, це можна пояснити зниженням рівня доходів українських громадян, посиленням фіскального та адміністративного тиску на представників середнього класу, розчаруванням від політиканства та масштабної корупції [27].

5. Утвердженню конструктивної та ефективної державно-громадської взаємодії щодо вирішення нагальних проблем перешкоджає низька довіра громадян до органів державної влади, силових структур, органів судочинства та прокуратури. Попри створені нормативно-правові засади для участі громадськості у прийнятті рішень, реальна зацікавленість, готовність до

співпраці є низькою як на рівні органів державної влади, так і на рівні органів громадянського суспільства та підприємницького середовища [27].

Отже, зважаючи на існування нинішніх безпрецедентних викликів та загроз у сфері державного та військового управління, для зміцнення української державності та розбудови демократичних цивільно-військових відносин в українському суспільстві, забезпечення дієвого демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, досягнення якісної та ефективної співпраці, рівноправних відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами громадянського суспільства та безпековим і оборонним сектором держави необхідно:

– сприяти відкритому діалогу і публічним обговоренням (громадські слухання, форуми, круглі столи, конференції, збори, зустрічі з громадськістю) з питаннь формування та реалізації політики національної безпеки;

– активно залучати представників інститутів громадянського суспільства до участі в роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах державної влади, врахування їхніх рекомендацій при розробленні державно-управлінських рішень у сфері забезпечення національної безпеки, завчасного оприлюднення їх проектів у ЗМІ;

– навчати суб’єктів, які визначають курс державної політики у сфері національної безпеки;

– наділити повноваженнями групи громадян і окремих осіб, забезпечив їх навчання і підвищення рівня інформованості з особливих питань діяльності сектору безпеки і оборони, зокрема надання правової допомоги та організації правової просвіти громадян, їх правового забезпечення та регулювання відносин між ними;

– представляти інтереси громадян під час формування безпекового бюджету;

– контролювати поправки до безпекового бюджету на стадії обговорення;

– вимагати офіційних відповідей на перевірки та розслідування контрольно-ревізійного управління;

– посилити громадський контроль як за оприлюдненням звітності органів державної влади перед громадськістю у сфері освоєння бюджетних коштів (звітності щодо всіх коштів, використаних отримувачами бюджетних коштів), здійснювати контроль за таємними статтями безпекового бюджету, так і запровадженням періодичної фінансової звітності громадських об’єднань, що оприлюднюється у ЗМІ;

– забезпечувати відкритість та прозорість і відповідальність сектору безпеки і оборони держави;

– здійснювати громадський контроль за владою та її боротьбою із корупцією, зокрема здійснити залучення представників професійних та профільних громадських організацій до вироблення критеріїв відбору посадових осіб до органів державної влади, до систематичного моніторингу їхньої діяльності щодо дотримання вимог чинного законодавства з метою недопущення неефективного врядування та корупційних дій;

– забезпечити своєчасне усунення корупційних і недемократичних підходів до впровадження і функціонування традиційних форм і процедур участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері національної безпеки (громадські ради, консультації з громадськістю, громадські слухання, громадська експертиза та інші);

– посилити уваги до інформування можливостей та переваг використання інструментів електронної участі громадян в управлінні державою, розвитком сектору безпеки і оборони та у вирішенні питань національної безпеки (упровадження інструментарію електронної участі на веб-сайтах органів державного та військового управління; своєчасне реагування за їх допомогою на пропозиції та звернення громадськості; створення відповідної нормативно-правової та інституційної бази, яка б

забезпечувала сприятливі умови для розвитку електронної участі; упровадження сервісно орієнтованих підходів у державному та військовому управлінні; розширення доступу громадян до інформаційно-комунікаційних технологій тощо);

– вносити питання на розгляд органам державної влади щодо реформування сектору безпеки і оборони тощо.

Варто зазначити, що для делегування інститутам громадянського суспільства окремих повноважень щодо вжиття заходів у сфері здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони пропонується:

– запровадити єдину науково обґрунтовану методику визначення пріоритетів державної фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства з огляду на пріоритетні завдання державної політики у сфері національної безпеки;

– розширити сферу застосування конкурсних процедур фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства за рахунок бюджетних коштів;

– передбачити обов’язкове програмно-цільове планування видатків для державної фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства під час складання проектів державного бюджету;

– забезпечити державний моніторинг та оцінку проектів і заходів, що здійснюються інститутами громадянського суспільства за рахунок бюджетних коштів;

– забезпечити рівні можливості для інститутів громадянського суспільства та державних установ щодо забезпечення соціальних гарантій військовослужбовців та членів їхніх сімей за рахунок бюджетних коштів;

– розширити доступ інститутів громадянського суспільства до участі в державних закупівлях у сфері безпеки і оборони;

– забезпечити надання населенню правових консультацій з питань створення та діяльності інститутів громадянського суспільства;

– внести Міністерству освіти і науки України до програми підготовки студентів тематичний курс “Цивільно-військові відносини”;

– уживати інформаційно-просвітницькі заходи щодо механізмів участі громадськості у формуванні та реалізації політики національної безпеки з метою систематичного інформування громадськості про діяльність сектором безпеки і оборони, а також проблеми, що виникають у цій сфері та шляхи їх розв’язання тощо [27].

Отже, головною метою залучення інститутів громадянського суспільства до здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони є гарантування забезпечення та реалізації конституційних прав громадян на особисту безпеку; підвищення рівня громадської активності та громадської участі у вирішенні державних справ як одного з елементів становлення і розвитку громадянського суспільства задля якісного реформування сектору безпеки і оборони, який би задовольняв потребу сучасного українського суспільства, відповідав вимогам сьогодення щодо викликів і загроз національним інтересам України; забезпечення дотримання органами сектору безпеки і оборони конституційного порядку, чинного законодавства, державної та військової дисципліни.

Досягнення зазначеної мети можливе за умови реалізації низки пріоритетних завдань, сутність яких відображає основну спрямованість залучення інститутів громадянського суспільства до здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, а саме:

– ідеологічне становлення інститутів громадянського суспільства в Україні, що передбачає: масову просвітницьку роботу серед громадян щодо сутності та необхідності розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні, конституційних і громадянських прав та свобод, важливості й необхідності збереження національної ідентичності, української духовності та моральних цінностей тощо;

– налагодження ефективного інформування інститутів громадянського суспільства органами державного та військового управління, що передбачає: систематичне проведення відкритих прес-конференцій (конференцій не лише для представників мас-медіа, а й для широкого загалу громадськості) щодо висвітлення проектів нормативно-правових актів та концептуальних документів з питань діяльності сектору безпеки і оборони; проведення днів відкритих дверей для представників інститутів громадянського суспільства з метою його інформування про діяльність сектору безпеки і оборони; висвітлення у “Білій книзі” основних напрямів діяльності сектору безпеки і оборони;

– використання кращого зарубіжного досвіду співпраці органів державного та військового управління з інститутами громадянського суспільства;

– налагодження партнерства між громадськими організаціями та органами державної влади, які у межах своїх повноважень беруть або можуть брати участь у виконанні завдань щодо захисту національних інтересів у безпековій сфері;

– залучення молоді до громадських організацій, які працюють на засадах партнерства з органами державного та військового управління, що передбачає: організацію літніх військово-патріотичних таборів, клубів за інтересами тощо;

– упровадження сучасних технологій інформаційної присутності щодо інформування інститутів громадянського суспільства про діяльність сектору безпеки і оборони, що передбачає: впровадження медіа-освіти на усіх рівнях суспільно-державного функціонування; випуск навчально-методичної літератури, розроблення спеціальних програм, для проведення тренінгів з питань розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони [35].

Підсумовуючи вищенаведене зазначимо, що головними принципами державної політики щодо сприяння розвитку інститутів громадянського

суспільства в Україні мають стати її ефективність та збалансованість, прозорість та врахування громадської думки – позиції громадських, благодійних, релігійних організацій, недержавних (приватних) аналітичних центрів та науково-дослідних установ.

Відзначимо, що активно діючі інститути громадянського суспільства можуть бути корисними не тільки в процесі реформування державного та військового управління, а також у процесі навчання і підготовки наступного покоління громадянського суспільства, яке може ефективно контролювати діяльність силових структур держави.

Висновки до розділу 3

У процесі дослідження встановлено, що одним із основних напрямів реформування сектору безпеки і оборони України є удосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

З’ясовано, що основними передумовами до впровадження дієвих механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони є прозорість оборонного сектору та підзвітність безпекових інститутів народу, який він захищає. Механізми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони можуть відрізнятись, однак їхній керівний принцип залишається незмінним у всіх країнах – політичні і військові лідери мають нести спільну відповідальність за національний сектор безпеки і оборони перед власним народом.

Встановлено пріоритетні напрями вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, необхідних для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної та правової держави та спроможності сил і засобів сектору безпеки і оборони протистояти викликам і загрозам національній безпеці.

Перший напрям передбачає реформування державного та військового управління у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Другий напрям передбачає удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Третій напрям передбачає розвиток демократичних цивільно-військових відносини у суспільстві

Запропоновано шляхи вдосконалення організаційного, політичного, правового, інформаційного та спеціального механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

Доведено, що якщо розвиток механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони не буде ефективно скоординованим, узгодженим та підтриманим політичною волею керівництва держави та спільним баченням усіх гілок державної влади, то й надалі спостерігатиметься відсутність прогресу в питаннях реформування державного та військового управління.

Зазначено, що сфера забезпечення національної безпеки і оборони є важливою ланкою в системі взаємодії суспільства та держави. Тому в демократичних країнах ключовою складовою державного управління у сфері національної безпеки є громадський контроль за діяльністю органів державної влади у сфері безпеки та оборони, а ефективність діяльності інститутів громадянського суспільства за процесом формування та реалізації державної політики забезпечення національної безпеки є важливим індикатором демократичного розвитку держави.

Головною метою залучення інституцій громадянського суспільства до здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони є гарантування забезпечення та реалізації конституційних прав громадян на особисту безпеку; підвищення рівня громадської участі у вирішенні державних справ як одного з елементів становлення і розвитку інституцій громадянського суспільства задля реформування системи

забезпечення національної безпеки та розвитку сектору безпеки і оборони, який би задовольняв потребу сучасного українського суспільства, відповідав новим викликам і загрозам національним інтересам України; забезпечення дотримання органами сектору безпеки і оборони конституційного порядку, чинного законодавства, державної та військової дисципліни.

Основні положення третього розділу висвітлені у таких наукових працях автора: “Удосконалення механізмів парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України” [28], “Залучення інституцій громадянського суспільства до здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю складових сектору безпеки і оборони України” [29], “Роль громадянського суспільства в здійсненні демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони України” [30], Деякі питання удосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України [31].

Список використаних джерел до розділу 3

1. Флурі Ф., Бадрак В. Аналітична доповідь “Демократичний цивільний контроль та воєнна криза в Україні: Законодавчі аспекти”. URL: https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_CACDS_UA_Dem_Control_Legislative_Aspects_UKR-2016.pdf.

2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 берез. 2016 р. “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України”: Указ Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016. URL: http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832.

3. Демократичний цивільний контроль у світі. URL: http://civilian.defence-reforms.in.ua/what_is_democratic_civilian_control.

4. Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 трав. 2015 р. “Про Стратегію національної безпеки України”: Указ Президента України від 26 трав. 2015 року № 287/2015. URL:

http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015.

5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 верес. 2015 р. “Про Воєнну доктрину України”: Указ Президента України від 24 верес. 2015 р. № 555/2015. URL: http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443.

6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 берез. 2016 р. “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України”: Указ Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016. URL: http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832.

7. Про посилення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань: Указ Президента України від 14 лют. 2015 р. № 84/2015. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/84/2015.

8. Сіцінська М. Проблеми українського суспільства у сфері цивільно-військових відносин. Вісн. НАДУ. 2013. № 1. С. 82–89.

9. Білошицький В. Основи цивільно-військових відносин: світовий досвід та Україна. URL: http://social-science.com.ua/article/898.

10. Демократичний контроль над ЗСУ. Що це таке і для чого Україні цивільний міністр оборони. 10 січ. 2018 Р. URL: https://ua.112.ua/interview/demokratychnyi-kontrol-nad-zsu-shcho-tse-take-i-dlia-choho-ukraini-tsyvilnyi-ministr-oborony-428250.html.

11. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: аналіт. доповідь / [В. М. Яблонський, О. М. Балакірєва, Т. В. Бондар та ін.]; за заг. ред. О. А. Корнієвського. Київ: НІСД, 2017. 56 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/AD_GromSuspilstvo_pp1-56_press-25fe8.pdf.

12. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV. Відом. Верхов. Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.

13. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник. Київ: НАДУ, 2012. 544 с.

14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 берез. 2016 р. “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України”: Указ Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016. URL: http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832.

15. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: аналіт. доповідь / [В. М. Яблонський, О. М. Балакірєва, Т. В. Бондар та ін.]; за заг. ред. О. А. Корнієвського. Київ: НІСД, 2017. 56 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/AD_GromSuspilstvo_pp1-56_press-25fe8.pdf.

16. Діяльність неурядових організацій в Україні у контексті національної безпеки України. URL: http://old.niss.gov.ua/monitor/june2009/13.htm.

17. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV. Відом. Верхов. Ради України. 2003. № 46. Ст. 366.

18. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр.

19. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2625-14.

20. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV. Відом. Верхов. Ради України. 2003. № 46. Ст. 366.

21. Конституція України. URL: http//zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр.

22. Про звернення громадян: Закон України від 2 жов. 1996 р. № 393/96-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр.

23. Про громадські об’єднання: Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/page2.

24. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: аналіт.

доповідь / [В. М. Яблонський, О. М. Балакірєва, Т. В. Бондар та ін.]; за заг. ред. О. А. Корнієвського. Київ: НІСД, 2017. 56 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/AD_GromSuspilstvo_pp1-56_press-25fe8.pdf.

25. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: аналіт. доповідь / [В. М. Яблонський, О. М. Балакірєва, Т. В. Бондар та ін.]; за заг. ред. О. А. Корнієвського. Київ: НІСД, 2017. 56 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/AD_GromSuspilstvo_pp1-56_press-25fe8.pdf.

26. Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою України (теорія і практика): монографія. Київ: НАДУ, 2004. 408 с.

27. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: аналіт. доповідь / [В. М. Яблонський, О. М. Балакірєва, Т. В. Бондар та ін.]; за заг. ред. О. А. Корнієвського. Київ: НІСД, 2017. 56 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/AD_GromSuspilstvo_pp1-56_press-25fe8.pdf.

28. Вичалківська Ю. С. Удосконалення механізмів парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України. Держ. упр.: удосконалення та розвиток. Київ, 2015. № 10. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?n=10&y=2015.

29. Вичалківська Ю. С. Залучення інституцій громадянського суспільства до здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю складових сектору безпеки і оборони України. Інвестиції: практика та досвід. Київ. 2017. № 23. С. 132–138.

30. Вичалківська Ю. С. Роль громадянського суспільства в здійсненні демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони України. Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика: матеріали V міжнар. наук.-прак. конф. 24 листопада 2017 р. / за ред. В. М. Огаренка, О. В. Покатаєвої та ін. Запоріжжя: КПУ, 2017. С. 62–63.

31. Сіцінський А. С., Вичалківська Ю. С. Деякі питання удосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Інвестиції: практика та досвід. Київ, 2018. № 6. С. 33–36. Авт.: с. 34–35.

32. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 січня 2018 р. Про проект Закону України “Про національну безпеку України”: Указ Президента України від 02 лют. 2018 р. № 21/2018. URL: http://www.president.gov.ua/documents/212018-23566.

33. Проект Закону про національну безпеку України. Висновок Головного науково-експертного управління від 14 берез. 2018 р. на проект Закону України “Про національну безпеку України”. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63531.

34. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2365-III. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2365-14.

35. Сіцінська М. В. Науково-теоретичні та правові основи розробки проекту Концепції залучення громадськості до здійснення демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони України. Київ. Інвестиції: практика та досвід. 2014. № 13. С. 133–137.

36. Демократичний контроль. URL: https://ssu.gov.ua/ua/pages/91.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі здійснено теоретичне узагальнення та вирішено актуальне завдання щодо науково-теоретичного обґрунтування механізмів демократичного цивільного контролю над СБіО, проаналізовано їх сучасний стан та розроблено науково-практичні рекомендації органам державного та військового управління щодо підвищення дієвості демократичного цивільного контролю над СБіО України. Результати дослідження свідчать про досягнення мети та вирішення поставлених завдань і дають можливість зробити такі висновки.

1. На підставі системного аналізу наукових праць вітчизняних і зарубіжних дослідників щодо сутності, завдань і механізмів здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в галузі науки “Державне управління” виявлено, що розвиток демократичного цивільного контролю є одним із стратегічних пріоритетів державної політики у сфері національної безпеки і оборони України. Дослідники консолідовані в тому, що стратегічним завданням національної безпеки України в цій сфері є вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Отже, система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України – це організаційно-правова система управління забезпеченням формування наглядових (спостережних), соціальних, інформаційних та профілактичних заходів, що проводяться органами державного та військового управління, інститутами громадянського суспільства відповідно до Конституції і законів України з метою неухильного дотримання законності, відкритості в діяльності сектору безпеки і оборони.

2. Визначено та охарактеризовано механізми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, зокрема організаційний, політичний, правовий, інформаційний та спеціальний механізми.

Організаційний механізм демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони – це механізм управління (контролю) над силовими структурами держави з боку народу як через державні інститути, так і через свої неформальні незалежні об’єднання, який спрямований на те, щоб стан і застосування сектору безпеки і оборони відповідали насамперед потребам та інтересам суспільства.

Політичний механізм демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони є політичним стандартом Європи та вимогою НАТО щодо членства в цій організації.

Правовий механізм демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони закладає основи подальшого законодавчого врегулювання демократичного цивільного контролю в Україні. Також, ураховуючи євроінтеграційні спрямування України, важливого значення набуває потреба наближення національного законодавства до стандартів ЄС і НАТО. Відповідне завдання випливає з прийнятих політичних рішень та правових актів України.

Інформаційний механізм демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони закладає основи для діалогу органів безпеки і оборони держави із представниками громадянського суспільства для підвищення рівня довіри громадян до органів влади та силових структур держави.

Спеціальний механізм демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони містить особливості й обмеження у здійсненні демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Найбільш закритими для демократичного цивільного контролю є питання діяльності спецслужб, до яких належать структури, які для виконання покладенних на них завдань застосовують спеціальні таємні методи і засоби.

3. Проведений аналіз нормативно-правового забезпечення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України засвідчив, що вже на рівні Конституції України та базових

законодавчих актів у сфері демократичного цивільного контролю закладені системні передумови неефективного розподілу повноважень і відповідальності між гілками влади – виняткові повноваження Президента України з питань контролю над сектором безпеки і оборони не збалансовані з обмеженими повноваженнями Верховної Ради України. Відсутність чіткого законодавчо закріпленого визначення поняття “сектор безпеки і оборони” ускладнює формування як загальних вимог до їх діяльності, так і єдиної узгодженої системи демократичного цивільного контролю над цим сектором.

4. Досліджено сучасний стан і виявлено проблемні питання щодо вжиття заходів із забезпечення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах його реформування та зазначено, що в умовах зовнішньої агресії перед нашою державою постало складне завдання реформування сектору безпеки і оборони. Одним з основних напрямів його реформування є розвиток механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

З’ясовано, що відсутність сталих засад демократичного цивільного контролю за діяльністю силових відомств створює умови для їх політизації, порушення прав і свобод громадян, корупції, перешкоджає розвитку демократії. Без організації дієвого демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони побудова демократичної правової держави практично неможлива. Тому розвиток механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони – це запобігання перетворенню України на державу з ознаками тоталітаризму та сприяння розвитку демократичних процесів у силових структурах держави, що дало б змогу знизити конфліктність у сфері цивільно-військових відносин і підвищити рівень довіри громадян України до сектору безпеки і оборони.

Виявлено проблемні питання щодо заходів із забезпечення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах його реформування, зокрема: низький рівень суспільної активності та неадекватна відповідальність як посадовців, так і громадських

організацій та пересічних громадян за стан справ у секторі безпеки і оборони України; системна політизація сектору безпеки і оборони; наявність так званих партійно- комсомольських кадрів в органах сектору безпеки і оборони, які здійснюють діяльність застарілими (радянськими) методами управління; падіння авторитету і рівня довіри до органів сектору безпеки і оборони України з боку громадян; бюрократизація й невідповідність вимогам часу стандартів і критеріїв оцінки об'єктів контролю органів сектору безпеки і оборони України, їх функціональної діяльності; недостатня відкритість та прозорість для демократичного цивільного контролю багатьох аспектів внутрішньої життєдіяльності органів сектору безпеки і оборони, зокрема щодо кадрової політики, створення кадрового резерву, розв'язання проблем соціально-правового захисту співробітників; декларативність нормативно-правових актів, відсутність чіткого закріплення і дотримання процедур здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, насамперед парламентського і громадського; невизначеність особливостей здійснення демократичного цивільного контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони в умовах особливого періоду; обмеженя у здійсненні демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в разі введення надзвичайного і воєнного стану; низька ефективність організації діяльності силових міністерств, нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні та неефективна організація системи влади на регіональному рівні; проблема запобігання корупції тощо.

5. Проаналізовано зарубіжний досвід організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в контексті можливості його адаптації до українських реалій, який свідчить, що європейська та євроатлантична модель безпеки і оборони незалежно від самого способу виконання службових завдань і функцій держави є демократизованою силовою структурою сучасного типу, пристосованою до режиму стійкої демократії в державі.

З’ясовано, що європейська та євроатлантична система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони поєднує в собі практично всі елементи громадського, політичного і міжнародного контролю, що існує в абсолютній більшості демократичних країн, але пріоритет надається власним традиціям, історичному досвіду та вимогам національного законодавства, тобто єдиних, запроваджених та прийнятних у міжнародній практиці методів і стандартів організації діяльності та контролю за сектором безпеки і оборони цих країн не існує, однак у більшості країн розвиненої демократії практикується дотримання міжнародно-правових норм формування безпекової та оборонної політики на основі демократичного цивільного контролю.

Проаналізовано досвід європейських країн, таких як ФРН, Польща, Франція, Румунія, Угорщина, Норвегія щодо законодавчого регулювання питань парламентського контролю за розвідувальними та спеціальними службами, які пережили трансформації перехідного періоду в минулому. Досліджено приклади відповідних законодавчих актів цих країн, у яких зазначено, що парламентський контроль за розвідувальними та спеціальними службами – це неодмінна умова демократії.

6. Запропоновано пріоритетні напрями та визначено шляхи вдосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Зокрема, пріоритетні напрями передбачають: реформування державного та військового управління у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони; удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони; розвиток демократичних цивільно-військових відносини у суспільстві.

Визначено шляхи вдосконалення організаційного, політичного, правового, інформаційного та спеціального механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Удосконалення організаційного механізму передбачає розвиток демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони шляхом: реформування системи забезпечення національної безпеки України; розвитку міжнародного співробітництва у безпековій та оборонній сфері; удосконалення системи державного та військового управління в умовах розвитку сектору безпеки і оборони України; розширення повноважень і посилення важелів впливу профільних комітетів Верховної Ради України, які компетентні у сфері національної безпеки; долучення Верховної Ради України до процесу прийняття управлінських рішень щодо персонального складу керівництва сектору безпеки і оборони; забезпечення взаємодії із інституціями громадянського суспільства в напрямі вироблення та реалізації політики національної безпеки держави тощо.

Удосконалення політичного механізму передбачає виконання міжнародних зобов'язань у сфері демократичного цивільного контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони в рамках членства та співробітництва з ООН, ОБСЄ, Радою Європи, НАТО та ЄС шляхом: забезпечення політичної підтримки України з боку Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки та інших провідних країн світу; залучення до активного співробітництва впливових міжнародних організацій, у тому числі ООН, ОБСЄ, Ради Європи; розробки та імплементації міжнародних проектів та програм, що спрямовані на забезпечення здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони та сформульовані як політичні стандарти низки світових і регіональних організацій, таких як ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, Рада Європи; створення сприятливого зовнішньополітичного іміджу України тощо.

Удосконалення правового механізму передбачає законодавче та нормативно-правове забезпечення принципів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони шляхом: імплементації основних принципів побудови системи демократичного цивільного контролю над

сектором безпеки і оборони, які визначені рекомендаціями ПАРЄ 1402, ПАРЄ 1713; дотримання загальновизнаних норм і принципів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони; наближення національного законодавства до стандартів ЄС і НАТО тощо.

Удосконалення інформаційного механізму передбачає постійний діалог органів державного та військового управления із представниками громадянського суспільства шляхом: налагодження систематичного інформування громадськості про діяльність сектору безпеки і оборони, а також про оборонну політику держави, проблеми, що виникають у цій сфері, та шляхи їх розв'язання, за якими досягається нормальне функціонування та гармонійний розвиток сектору безпеки і оборони; забезпечення комунікацій представників сектору безпеки і оборони із суспільством через його законно обраних представників або інших представників громадянського суспільства; здійснення інформування українського суспільства про діяльність сектору безпеки і оборони шляхом консультування з громадськістю на засіданнях громадських рад при цих органах тощо.

Удосконалення спеціального механізму передбачає особливості й обмеження у здійсненні демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони шляхом: дотримання установленого законодавством України режиму доступу до інформації, яка віднесена до державної таємниці; організації парламентського контролю за діяльністю спеціальних служб (розвідувальних, контррозвідувальних), закритий характер функціонування яких потребує запровадження відповідних механізмів спостереження та прийняття рішень, зокрема створення комітету або підкомітету Верховної Ради України для контролю за спеціальними (розвідувальними) службами з необхідними контрольними повноваженнями; удосконалення сфери громадського контролю над спецслужбами України, зокрема створення громадських консультативних рад тощо.

7. Наукові результати дисертаційного дослідження дають підстави запропонувати практичні рекомендації органам державної влади, які є

суб'єктами демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, зокрема:

– Адміністрації Президента України розробити проект положення про Уповноваженого Президента України з питань контролю над сектором безпеки і оборони, що забезпечить здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо дотримання прав громадян і законодавства України, дотримання балансу ефективності силових структур держави та демократизації, виконання Україною міжнародних зобов'язань щодо демократичного цивільного контролю;

– Раді національної безпеки і оборони України розробити план заміщення вищого керівного складу силових структур цивільними політичними діячами та державними службовцями, які мають відповідні знання та досвід у сфері національної безпеки і оборони;

– Верховній Раді України запровадити регулярні (тричі на рік) відкриті парламентські слухання з питань діяльності сектору безпеки і оборони;

– Міністерству освіти і науки України запровадити в навчальний процес ЗВО дисципліну "Цивільно-військові відносини";

– Національному агентству України з питань державної служби створити відповідний кадровий резерв для заміщення відповідних посад. До цього резерву необхідно ввести державних службовців, які набули досвіду вирішення питань у безпековій та оборонній сфері в Адміністрації Президента України, апараті Верховної Ради України, Кабінеті Міністрів України, РНБО України та інших державних органах.

ДОДАТКИ

Додаток А

Акти та довідки про впровадження результатів дисертаційного дослідження

УКРАЇНА

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

08201, Київська обл., м. Ірпінь, вул. Карла Маркса, 31, тел.+38 (044) 492-91-57, тел./факс +38 (04597) 60294
email: zagvid@nusta.com.ua, webmaster@asta.edu.ua.

30.12.2015р. № 45
на

ЗАТВЕРДЖУЮ
Начальник НДЦ з проблем оподаткування
НУ ДПС України, д.ю.н., професор
_____ А.М. Новицький
«30» грудня 2015 р.

АКТ
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
ВИЧАЛКІВСЬКОЇ ЮЛІЇ СЕРГІЇВНИ

Цим актом, який складений комісією, що нижче підписалася, засвідчується, що результати дисертаційного дослідження Вичалківської Юлії Сергіївни на тему: «Механізми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України», підготовленого на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку, в частині аналізу європейського досвіду та досвіду інших країн щодо системи демократичного контролю над сектором безпеки і оборони впроваджені Науково-дослідним центром з проблем оподаткування Національного університету ДПС України при обґрунтуванні теоретичних і прикладних положень з урегулювання питань організації і здійснення контролю за діяльністю органів державної фіскальної служби України у науково-дослідній роботі «Розробка методики визначення рівня корупції в органах доходів і зборів та практичних заходів з попередження, виявлення і припинення корупційних порушень з урахуванням світового досвіду» (держ. реєстр. № 0115U005630), в підрозділі 2.4 «Досвід оцінки рівня корумпованості контролюючих органів у податковій сфері (на матеріалах Великої Британії та США)».

Члени комісії:

Керівник науково-дослідної роботи,
начальник відділу дослідження проблем
фінансової безпеки НДЦ ПО,
доктор наук з державного управління, професор О.А. Долгий

Старший науковий співробітник
відділу дослідження проблем
фінансової безпеки НДЦ ПО,
кандидат юридичних наук, с.н.с., доцент Н.А. Литвин

Старший науковий співробітник
відділу дослідження проблем
фінансової безпеки НДЦ ПО Н.М. Борейко

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО УКРАЇНИ
З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

ЦЕНТР АДАПТАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ДО СТАНДАРТІВ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

NATIONAL AGENCY OF UKRAINE
ON CIVIL SERVICE

CENTER FOR ADAPTATION
OF THE CIVIL SERVICE
TO THE STANDARDS
OF THE EUROPEAN UNION

вул. Прорізна, 15, Київ-01, Україна 01601
тел. + 38 (044) 278-36-44; 278-36-22
E-mail: center@center.gov.ua
www.center.gov.ua

15, Prorizna Street, 01601 Kyiv, Ukraine
tel: + 38 (044) 278-36-44; 278-36-22
E-mail: center@center.gov.ua
www.center.gov.ua

12.12.2017 № 10/94-17

На №_____ від_____

ЗАТВЕРДЖУЮ:

Директор М.В. Канавець

"_____" _____ 20__ р.

АКТ
про впровадження результатів дисертаційної роботи
Вичалківської Юлії Сергіївни
за темою «Механізми демократичного цивільного контролю
над сектором безпеки і оборони України»

Комісія у складі:

Голова: Канавець Марина Володимирівна, директор, кандидат наук з державного управління;

Члени комісії: Лихач Олія Юріївна, перший заступник директора, кандидат наук з державного управління;

Бутенко Оксана Миколаївна, начальник відділу управління ресурсами, діяльністю та розвитком;

Рощин Іван Геннадійович, начальник експертно-аналітичного відділу;

Особливістю сучасного етапу розвитку нашої держави є те, що упродовж останніх років в Україні сформувалося громадянське суспільство з високим ступенем відповідальності за власну роль у підвищенні ефективності системи державного управління. Завдяки зусиллям найбільш активних верств громадськості стало можливим проведення реформ, спрямованих на відновлення обороноздатності держави, підвищення ефективності діяльності її правоохоронних органів.

Формування й забезпечення ефективного функціонування механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України є запорукою існування

надійної системи національної безпеки, що і визначає актуальність теми дисертаційної роботи.

Основні наукові положення дисертаційної роботи Вичалківської Юлії Сергіївни на тему: «Механізми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України» на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку в частині аналізу європейського досвіду доведено до рівня методичних узагальнень і практичних рекомендацій щодо удосконалення нормативно-правової бази щодо посилення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України за принципами, які впроваджено у державах – членах НАТО.

Окремі наукові положення, розроблені Вичалківською Ю.С. в рамках її дисертаційної роботи, зайшли своє відображення в практичній діяльності Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу щодо розробки навчально-методичних матеріалів до тематичних короткострокових семінарів з підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з питань адаптації законодавства України до стандартів ЄС, зокрема до рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1402 (1999) «Контроль над внутрішніми службами безпеки в країнах – членах Ради Європи» та № 1713 (2005) «Про демократичний нагляд за положенням у сфері безпеки в країнах – членах».

Голова комісії:
Директор Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, кандидат наук з державного управління — М. Канавець

Члени комісії:

Перший заступник директора, кандидат наук з державного управління — Ю. Лихач

Начальник відділу управління ресурсами, діяльністю та розвитком — О.Бутенко

Начальник експертно-аналітичного відділу — І. Рощин

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА
04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail:zak_norm@rada.gov.ua

№22/80-1-15 «15» 03 2016 р.

ДОВІДКА

впровадження результатів дисертаційного дослідження Вичалківської Юлії Сергіївни у законотворчу діяльність

Інформуємо, що наукові положення дисертаційного дослідження здобувача наукового ступеня кандидата наук з державного управління зі спеціальності 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку Вичалківської Юлії Сергіївни на тему: "Механізми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України", були подані у вигляді обґрунтованих пропозицій щодо необхідності розроблення та прийняття комплексного законодавчого акта, у якому були б враховані всі колізії сучасного правового регулювання організації та здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони у контексті вимог Стратегії національної безпеки України від 26 травня 2015 року та Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України від 14 березня 2016 року.

Вважаємо, що положення дисертаційного дослідження Вичалківської Юлії Сергіївни на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління є актуальними, мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичне значення та характеризуються науковою новизно і можуть бути враховані Інститутом законодавства Верховної Ради України у процесі вдосконалення чинного законодавства України.

Директор,
член-кореспондент НАН України **О.Л. Копиленко**

МІНІСТЕРСТВО ОБОРОНИ УКРАЇНИ
ВОЄННО-ДИПЛОМАТИЧНА АКАДЕМІЯ
ІМЕНІ ЄВГЕНІЯ БЕРЕЗНЯКА
Код 14303342
«10» 04 2018 р
№ 222/ВДА/ЗВ
04050, м. Київ

ЗАТВЕРДЖУЮ
Начальник Воєнно-дипломатичної академії
імені Євгенія Березняка
полковник П.В.КРИСЯК
10 » квітня 2018 року

Код 14303342

АКТ
реалізації наукових досліджень Вилачківської Ю.С.

Комісія у складі:

голови комісії - начальника четвертої кафедри полковника Аблазова І.В, кандидата політичних наук, доцента;

та членів комісії: ТВО начальника навчального відділу підполковника Топольницького М.В., кандидата технічних наук; доцента четвертої кафедри полковника Олешка О.А., кандидата політичних наук, доцента; доцента четвертої кафедри працівника Збройних Сил України Рубель К.В., кандидата історичних наук, доцента склали цей акт про те, що наукові результати дисертаційних досліджень, які були отримані особисто Вилачківською Ю.С. впроваджено у змістовну частину занять з навчальної дисципліни «Геостратегічний аналіз та національна безпека держави» (тема № 2 «Система забезпечення національної безпеки держави»), яка викладається на четвертій кафедрі Воєнно-дипломатичної академії імені Євгенія Березняка.

Голова комісії: полковник І.В.Аблазов

Члени комісії: підполковник М.В.Топольницький

полковник О.А.Олешко

працівник ЗСУ К.В.Рубель

Додаток Б

Європейський досвід парламентського контролю за спеціальними (розвідувальними, контррозвідувальними) службами

Повноваженя парламенту Румунії відповідно до положень ст. 61 (глава 4) і ст. 64 Конституції Румунії, з урахуванням ст. 8 (глава 3) закону № 51/1991 щодо національної безпеки та згідно зі ст. 3 закону № 1/1998, що стосується організації та функціонування Служби зовнішньої розвідки, парламент Румунії приймає Закон "Про створення, організацію та роботу спеціальної парламентської комісії з контролю над службою зовнішньої розвідки", яким передбачено законодавче регулювання питань парламентського нагляду за її діяльністю.

Так, зокрема у розділі 1 цього Закону розкриваються загальні положення:

– ст. 1. Про утворення Спеціальної парламентської комісії з контролю над Службою зовнішньої розвідки. Спеціальна парламентська комісія з контролю за діяльністю Служби зовнішньої розвідки (далі – Комісія), виконує свій мандат протягом законодавчого мандату, на який її було створено, та виконує свою роботу відповідно до положень цього Закону.

– ст. 2. Складання членами Комісії присяги під час спільного засідання обох палат парламенту наступного змісту:

"Я … будучи членом Спеціальної комісії з контролю над Службою зовнішньої розвідки, присягаю відстоювати і захищати інтереси Румунії та поважати Конституцію і закони країни.

Я присягаю, що упродовж свого мандату, а також після закінчення його дії, я зберігатиму таємницю щодо документів, даних та розвідувальної інформації, що стали мені відомі під час виконання службових обов'язків, які визначаються цим Законом.

Я присягаю, за власною ініціативою, що не буду співробітничати зі структурами, що належать до колишнього "Секурітате" (Департамент державної безпеки Румунії), і я не є ні співробітником Служби зовнішньої розвідки, ні будь-якої іншої розвідувальної служби".

У розділі 2 розглядаються прерогативи Спеціальної парламентської комісії з контролю за діяльністю Служби зовнішньої розвідки, яка має право:

– проводити аналіз і перевірку дотримання Службою зовнішньої розвідки Конституції та законів Румунії;

– перевіряти, чи відповідають накази, інструкції та інші нормативні документи, видані Директором Служби зовнішньої розвідки, законам та Конституції Румунії, рішенням Вищої Ради Оборони країни та рішенням уряду, які було прийнято з метою введення в силу рішень Вищої Ради Оборони країни;

– проводити аналіз обґрунтованості бюджету Служби зовнішньої розвідки та перевірки його виконання виходячи з перевірок, що проводяться компетентними органами;

– заслуховувати особу, запропоновану президентом Румунії на посаду директора Служби зовнішньої розвідки, стосовно чого подається консультативне схвалення, яке направляється президентові Румунії. Комісія може подати президентові Румунії письмове повідомлення щодо відмови у призначенні на посаду директора Служби зовнішньої розвідки;

– перевіряти випадки виявлених у діяльності Служби зовнішньої розвідки порушень конституції та інших законодавчих норм та приймати рішення щодо заходів, яких необхідно вжити для встановлення законності;

– проводити аналіз, перевірку та врегулювання скарг громадян, які заявляють про порушення своїх законних прав і свобод унаслідок дій, здійсненних Службою зовнішньої розвідки для збору відомостей в інтересах національної безпеки і оборони Румунії. Вона перевіряє та врегульовує будь-які інші скарги і відкриті звинувачення, що надходять на її адресу, пов’язані з порушенням закону Службою зовнішньої розвідки;

– контролювати критерії добору та просування по службі особового складу Служби зовнішньої розвідки;

– перевіряти хід просування інтересів Румунії та напрями роботи Служби зовнішньої розвідки, головним чином, щодо визначення, оцінювання, контролювання та усунення ризиків національній безпеці;

– перевіряти рівень співпраці та сумісності між Службою зовнішньої розвідки та іншими інституціями сфери національної безпеки;

– перевіряти хід співробітництва з подібними іноземними інституціями;

– схвалювати проекти законів, пов’язані з діяльністю Служби зовнішньої розвідки;

– виконувати будь-які інші функції, визначені рішеннями парламенту Румунії.

У розділі 3 ідеться про роботу Спеціальної парламентської комісії з контролю за діяльністю Служби зовнішньої розвідки:

– ст. 15. Робота і рішення Комісії становлять державну таємницю, якщо вони визнаються такими за законом, за винятком висновків, що містяться в її звітах, дозволених до оприлюднення постійними секретаріатами обох палат.

Члени Комісії зобов’язані дотримуватись вимог законодавства щодо охорони державної таємниці, пов’язаної з усіма документами, даними та розвідувальною інформацією, які можуть стати їм відомими під час виконання їх прерогатив, забезпечуючи їх повний захист відповідно до чинного законодавства. Недотримання вимог абзаців 1 і 2 можуть відповідно до регламентів обох палат потягти за собою припинення членства в Комісії, доки справу не буде остаточно врегульовано, позбавлення депутатської недоторканності та початок кримінального переслідування щодо нього/неї відповідно до вимог закону;

– ст. 16. Випадки порушення положень ст. 2 та ст. 15 відповідно до вимог власної програми щодо захисту від витоку розвідувальної інформації розслідуються Комісією палати представників з юридичних, дисциплінарних питань та недоторканності, комісією сенату з юридичних питань, призначень, дисциплінарних питань і перевірки (атестації), залежно від обставин, які

надають постійним секретаріатам обох палат висновки та пропоновані заходи, яких необхідно вжити;

– ст. 17. Президент, який головує на спільних засіданнях обох палат, на яких питання, що розглядаються, належать до компетенції Комісії, може вимагати від відомства на вимогу депутатської групи, голови Комісії та директора Служби зовнішньої розвідки, щоб відповідна робота здійснювалась на закритих сесіях. Таке рішення приймається більшістю голосів від присутніх депутатів і сенаторів.

Відповідно до постанови сенату Франції № 58-1100 від 17 листопада 1958 р. щодо діяльності палат парламенту ст. 6 Закону "Про формування парламентської комісії з питань розвідки"

1. Склад парламентської Комісії з питань розвідки (далі – Комісія) формується Національною Асамблеєю та сенатом Французької Республіки. До складу Комісії входять чотири депутати Національної Асамблеї та чотири депутати сенату.

2. Голови постійних комісій Національної Асамблеї та сенату, на яких покладаються питання безпеки і оборони, є повноправними членами парламентської комісії з питань розвідки. Посада Голови Комісії обіймається за принципом ротації. Виконання обов'язків Голови Комісії протягом року покладається по черзі на одного з депутатів Національної Асамблеї або сенату, які є членами Комісії. Інші члени Комісії призначаються головами Національної Асамблеї та сенату. Два депутати від Національної Асамблеї призначаються на початку роботи Національної Асамблеї на період її чинності. Два депутати від сенату призначаються до складу Комісії після кожної часткової заміни депутатів сенату.

3. Крім виконання своїх безпосередніх функцій, парламентська комісія з питань розвідки здійснює моніторинг діяльності міністерства внутрішніх справ, міністерства оборони, економіки, фінансів та використання засобів спеціального призначення, що перебуває в їхньому підпорядкуванні.

Зазначені міністерства надають також повну інформацію щодо діяльності розвідувальних служб та про використання ними бюджетних коштів. Водночас відомості, що надаються, не містять інформації щодо оперативної діяльності спеціальних служб, інформації щодо фінансування оперативної діяльності, інформації щодо порядку взаємодії із зарубіжними спеціальними службами у сфері розвідки.

Комісія має право заслуховувати Прем'єр-міністра, міністрів та генерального секретаря Міністерства оборони Франції.

4. Кожний член Комісії також має право на отримання інформації, визначеної в параграфі III та захищеної відповідною ст. 413-9 Карного кодексу, за винятком даних щодо оперативної роботи у сфері розвідки.

5. Комісія з питань розвідки не має доступу до секретної інформації, яка стосується національної оборони. На членів Комісії, які порушують зазначене питання, накладаються фінансові стягнення.

6. Щороку Комісія з питань розвідки оприлюднює звіт, у якому підсумовується результати діяльності Комісії (без надання інформації, яка становить небезпеку для національної оборони). Комісія з питань розвідки може надавати свої рекомендації президентові Французької Республіки та прем'єр-міністрові. Також рекомендації можуть надсилатися голові Національної Асамблеї та голові сенату.

7. Парламентська комісія з питань розвідки опрацьовує свій внутрішній регламент, який схвалюється Секретаріатом Національної Асамблеї. Фінансові витрати, що спрямовуються на діяльність Комісії з питань розвідки, здійснюються за рахунок витрат Національної Асамблеї.

Законодавче регулювання питань парламентського контролю за розвідувальними та спеціальними службами в Норвегії (передбачено Постановою № 7 від 3 лютого 1995 р. "Про моніторинг діяльності служб розвідки, нагляду та безпеки").

Так, зокрема, у ч. 1 "Моніторинговий орган та сфери моніторингу" передбачено таке. Стортинг призначає комітет для моніторингу діяльності служб розвідки, нагляду та безпеки, який здійснюється органами державного управління, – під їх контролем і на затверджених ними підставах. Сфера застосування такого моніторингу не поширюється на будь-який з органів прокуратури вищого рівня. Діяльність комітету не підпадає під дію Закону "Про державне управління" та Закону "Про свободу інформації", за винятком положень Закону "Про державне управління", що стосуються позбавлення прав. Стортинг затверджує звичайний порядок роботи моніторингового комітету в межах цієї постанови та визначає положення щодо його складу, терміну перебування на посадах та секретаріату.

У ч. 2 зазначається, що завданнями моніторингу є:

1) виявлення випадків несправедливості стосовно будь-якої особи та перешкоджання таким випадкам; забезпечення умов для того, щоб засоби втручання, що використовуються, відповідали обставинам кожної конкретної справи;

2) створення умов діяльності, які не будуть завдавати надмірної шкоди життєдіяльності суспільства;

3) створення умов з метою забезпечення діяльності виключно в межах чинного законодавства, постанов органів державної і військової влади та норм загального права, узявши до уваги те, що комітет здійснює свою діяльність з урахуванням інтересів національної безпеки та відносин з іноземними державами.

У ч. 3 розглядаються обов'язки моніторингового комітету, а саме:

1) комітет здійснює постійний моніторинг діяльності служб розвідки, нагляду і безпеки, що підпорядковуються органам державної і військової влади;

2) комітет проводить розслідування з приводу всіх позовів, що надходять з боку фізичних і юридичних осіб;

3) комітет за власною ініціативою приймає до розгляду всі питання та чинники, які, на його думку, відповідають його завданням, особливо питання, які піддавалися критиці з боку суспільства. У цьому разі під терміном “чинники” маються на увазі правила, постанови та практична діяльність.

У випадках, якщо це сприятиме з’ясуванню питань і чинників, що розслідуються комітетом на основі наданих йому повноважень, здійснювані комітетом розслідування можуть виходити за межі, що визначені в першому абзаці ч. 2.

У ч. 4 розглядається право на здійснення перевірок та ін.

Зокрема, зазначається, що під час виконання своїх службових обов’язків комітет може вимагати від керівництва структур, що піддаються моніторингу, надання доступу до будь-яких з їх архівних документів, облікових книг, приміщень та об’єктів. Право на здійснення перевірок поширюється на всі організації та інші установи, де частка державної власності перевищує 50% їх статутного фонду. Усі члени керівництва за вимогою комітету мають надавати будь-які матеріали, обладнання та інші засоби, необхідні для ефективного здійснення перевірки. Інші особи несуть ті ж самі зобов’язання, що стосуються матеріалів, обладнання та інших засобів, отриманих ними від державних органів.

У ч. 5 “Надання свідчень, обов’язок щодо надання інформації та інше” зазначено, що будь-яка особа, викликана комітетом для надання інформації, зобов’язана надати потрібну інформацію. Особи, які подають позови, та інші фізичні особи, пов’язані з конкретною справою, на будь-якому з етапів розслідування можуть вдаватися до послуг адвокатів та інших своїх

представників, але за умови, якщо ці представники не вимагатимуть надання їм секретної інформації. Таке ж право поширюється й на працівників чи колишніх працівників керівних органів структури, що піддається моніторингу, у справах, розслідування яких може привести до негативних для них наслідків.

Будь-які члени керівництва, дійсні чи колишні, зобов'язані за вимогою комітету надавати свідчення щодо питань, з якими вони мали справу під час перебування на посаді. Обов'язкове свідчення проти будь-якої особи може застосовуватися або надаватися в суді тільки за умови її особистої згоди, отриманої під час кримінально-процесуальних дій стосовно особи, яка надає такі свідчення. Комітет може вимагати занесення свідчень у протокол судового засідання відповідно до ч. 43 п. 2 Закону "Про судові установи".

Такі випадки не підпадають під дію ч. 204 п. 1 та 2 Цивільно-процесуального закону. Судові засідання проводяться в закритому режимі, а інформація про матеріали справи не підлягає розголошенню, якщо інше не передбачене рішеннями комітету або відповідного міністерства (див. ч. 8 і 9).

У ч. 6 "Члени уряду і міністерства" зазначається, що дія положень, викладених у ч. 4 і 5, не поширюється на членів уряду, міністерства, їх працівників чи представників керівництва, за винятком випадків, пов'язаних із наданням фізичним і юридичним особам повноважень доступу до секретної інформації.

У ч. 7 "Подання апеляцій під час судового розгляду" чітко прописано, що комітет може оскаржувати судові постанови і рішення щодо будь-якої з кримінально-пошукових дій, про які не було поінформовано особу, стосовно якої вони здійснюються. Апеляції можуть подаватися, починаючи від дня подання на розгляд комітету відповідної судової постанови чи рішення. Право на подання апеляції зберігається навіть після завершення процесу розслідування. Для подання апеляцій у процесі розгляду справи у суді комітет залучає юридичного представника, якого призначає суд.

У ч. 8 “Надання свідчень та звітів” ідеться про таке. Свідчення, що надаються позивачеві, мають залишатися відкритими для всіх зацікавлених сторін. Відомості щодо здійснення або нездійснення нагляду за будь-якою особою розголошенню не підлягають, за винятком випадків, коли приймається інше рішення. Свідчення, що надаються керівництву, класифікуються як секретні залежно від їх змісту. Рішення щодо обсягу несекретних свідчень або несекретної частини свідчень, які можуть бути розголошені, приймається комітетом. У випадках, коли розголошення свідчень тягне за собою розголошення особистості позивача, необхідно спочатку отримати дозвіл відповідної особи.

Кожного року комітет звітує перед стортингом про свою діяльність. У разі виявлення чинників, які мають бути доведені до відома стортингу негайно, звіти можуть подаватися у позаплановому порядку. Такі звіти разом з відповідними додатками мають бути відкритими для суспільства.

У ч. 9 “Дотримання режиму секретності” зазначено, що за винятком випадків, передбачених ч. 8, комітет та його секретаріат мають дотримуватися режиму секретності, якщо інше не передбачено. На членів комітету та працівників секретаріату поширюються вимоги щодо роботи з документами та іншими матеріалами, які підлягають захисту з міркувань національної безпеки. Вищезазначеним особам надається право доступу до документів і матеріалів найвищого рівня секретності та відповідно до міжнародних угод, членом яких є Норвегія. У разі, якщо комітет не може дійти згоди щодо присвоєння грифа секретності інформації, що міститься у свідченнях чи звітах, або вважає, що рівень секретності інформації має бути знижений або повністю ліквідований, це питання передається на розгляд відповідного відомства чи міністерства. Комітет зобов’язаний погодитися з рішенням, що приймається цим відомством або міністерством.

У ч. 10 “Допомога та інше” відзначено, що положення цієї постанови поширюються, відповідно, на осіб, які залучаються для допомоги комітетові, та на юридичних представників, призначених згідно з вимогами ч. 7. Однак

цим особам надається доступ до інформації такого рівня секретності, який відповідає поставленим перед ними завданням.

У ч. 11 “Відповідальність за порушення вимог” Постанови “Про моніторинг діяльності служб розвідки, нагляду та безпеки” підкреслюється, що свідоме чи грубе порушення вимог ч. 4, п. 1 і 3, ч. 5, ч. 9, п. 1 і 2 та ч. 10, п. 2 цієї Постанови тягне за собою покарання у вигляді штрафу або позбавлення волі на термін до одного року, якщо за відповідні порушення не передбачене більш жорстке покарання.

Додаток В

Зауваженя і пропозиції до законопроекту
“Про національну безпеку України”

Висновок

Головного науково-експертного управління від 14 березня 2018 р.
на проект Закону України “Про національну безпеку України”

Законопроект спрямований на визначення механізмів керівництва у сфері національної безпеки та оборони, унормування структури і складу сектору безпеки і оборони, системи управління, координації та взаємодії його органів, запровадження планування у сфері національної безпеки і оборони для забезпечення сталого та ефективного цивільного демократичного контролю над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони.

Головне науково-експертне управління, проаналізувавши законопроект, відзначає його актуальність як базового закону, який має визначати фундаментальні положення, відображати базові цінності та національні інтереси у сфері національної безпеки.

Необхідність оновлення базового системоутворюючого законодавчого акту про національну безпеку була підкреслена ще в Рішенні Ради національної безпеки і оборони України, затвердженого Указом Президента України від 24 вересня 2014 р. № 744. Саме цей закон має сформувати правову базу для розбудови системи національної безпеки та організації взаємодії державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об’єднаних цілями та завданнями захисту національних інтересів.

Разом з тим, вивчення законопроекту дає підстави висловити низку зауважень і пропозицій до його концепції і конкретних положень.

Зауваження загального характеру.

1. На нашу думку, закон про національну безпеку має бути рамковим, тобто регулювати правові основи певної сфери суспільних відносин, з відповідною деталізацією і конкретизацією його положень в інших законах та підзаконних нормативно-правових актах.

Проте, при підготовці законопроекту, очевидно, була обрана інша модель правового регулювання. Внаслідок цього однією із проблем законопроекту, на наш погляд, є те, що його пропонують зробити не рамковим, а всеохоплюючим, таким, що докладно регулює діяльність усіх силових структур. Однак це практично неможливо зробити, оскільки нині уже існує значна кількість законодавчих актів, які регулюють діяльність усіх силових відомств. Намагання повністю врегулювати цю діяльність в одному окремому законодавчому акті неодмінно призводить до дублювання положень чинних законодавчих актів (див. зауваження до розділу III, статей 14, 15-18, 21, 22).

2. Ряд положень законопроекту не узгоджуються з вимогами Конституції України та чинних законодавчих актів (див. зауваження до розділу III, статей 1, 19, 26, 35).

3. Звертаємо увагу, що відповідно до вимог статті 17 Основного Закону України "захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки віднесено до найважливіших функцій держави і визнано справою всього Українського народу". Однак, предмет даного законопроекту є значно вужчим, ніж предмет чинного Закону України "Про основи національної безпеки", і фактично зводиться до регулювання діяльності сектору безпеки та оборони і у значно меншому обсязі – питань кібербезпеки. Проект зовсім не торкається питань економічної, інформаційної, екологічної безпеки тощо.

4. У частині третій статті 17 Конституції України сфери "забезпечення державної безпеки" і "захисту державного кордону України" розглядаються як об'єднані між собою. У законопроекті ж питання забезпечення державної безпеки висвітлені лише частково у контексті завдань Служби безпеки України, а захист державного кордону розглядається як складова громадської безпеки та цивільного захисту (див. статтю 29 законопроекту), що видається досить дискусійним.

З огляду на викладене доцільно розглянути можливість поряд із Стратегією воєнної безпеки, що відповідає положенням частини другої статті 17 Конституції України, та згаданою у законопроекті Стратегією громадської безпеки та цивільного захисту передбачити також розробку і ухвалення Стратегії забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, яка може включати такі основні питання: захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності України; боротьба з тероризмом; забезпечення охорони державної таємниці; контррозвідувальний режим та контррозвідувальна діяльність; охорона і захист державного кордону.

5. У контексті розвитку військово-промислового комплексу, проблем деіндустріалізації та інноваційного розвитку країни є надзвичайно актуальними питання забезпечення національної безпеки у науково-технологічній сфері, які у законопроекті не регулюються.

6. У законопроекті міститься низка положень, які, на нашу думку, потребують певного узгодження з відповідними положеннями чинних законодавчих актів, а також термінологічного, змістовного, техніко-юридичного та редакційного доопрацювання (див. зауваження до Розділу III, статей 1, 7, 15, 16, 17, 18, 35 тощо).

7. Слід зауважити, що у багатьох приписах законопроекту вживаються схожі за змістом формулювання "у воєнній сфері" (абз. 14 статті 1, ч. 1 статті 15, абзаци 1, 3, 4, 5 ч. 2 статті 28), "у сфері оборони" (ч. 2 статті 15, ч. ч. 3 і 4 статті 16), "у сферах оборони і військового будівництва" (абзаци 1, 3, 4, 5 ч. 2 статті 28). При цьому не є зрозумілим, чому у певному випадку вжите те чи інше формулювання.

Невизначеність цих формулювань і плутанина з їх використанням є вкрай небажаною з огляду на те, що вони вживаються у законопроекті при визначенні повноважень і відповідальності органів військового управління та їх керівництва.

8. У законопроекті вживаються формулювання, відповідно до яких функції і повноваження певних державних органів "визначаються законодавством України" (див. ч. 1 статті 12, ч. 4 статті 17, ч. ч. 2 і 9 статті 18, ч. 4 статті 19, ч. 1 статті 20, ч. 3 статті 21, ч. 3 статті 22, ч. 2 статті 24 тощо).

На нашу думку, це суперечить вимогам частини другої статті 19 Основного Закону, де вказується, що органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а "законодавство", про яке йдеться у проекті, включає в себе не лише закони, а й підзаконні нормативно-правові акти.

Зауваження і пропозиції до конкретних статей законопроекту

До статті 1

1. У дефініції терміну "воєнний конфлікт" (абз. 1 ч. 1 статті 1) визначається, що його основними видами є "війна" та "збройний конфлікт". І якщо терміну "збройний конфлікт", у свою чергу, дається визначення та наводиться його поділ на види, то термін "війна" не визначається і ознаки, що мають відокремлювати це поняття від "збройного конфлікту", не наводяться.

2. Виникає сумнів щодо необхідності визначення терміну "громадська безпека і порядок", оскільки він не використовується у тексті законопроекту.

3. У наведеному у статті 1 визначенні "загрози національній безпеці України" ("явища, тенденції і чинники, що унеможливлюють чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України") використовується термін «національні цінності», визначення якого у законопроекті та у чинних законах України відсутнє. Тому, на наш погляд, доцільно було б дати визначення цього терміну, з врахуванням, зокрема, того, що *найвищою соціальною цінністю* в Україні визнаються людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека (див. статтю 3 Конституції України).

4. На нашу думку, термін "національні інтереси" більш вдало визначений не у проекті, а у чинному Законі України "Про основи національної безпеки України", оскільки сумнівним, на нашу думку, є віднесення у проекті до "національних" інтересів життєво важливих інтересів людини (окремо взятої) або безпечних умов життєдіяльності тощо.

5. У запропонованому у цій статті визначенні поняття "сектор національної безпеки і оборони", яке визначається "як охоплена єдиним керівництвом і координацією сукупність органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, сил цивільного

захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких *перебуває під демократичним цивільним контролем* …”, не враховано, що органи державної влади, сили цивільного захисту та оборонно-промисловий комплекс України *не перебувають під демократичним цивільним контролем* (див. Розділ III законопроекту “Демократичний цивільний контроль”).

6. Поняття “оборонно-промисловий комплекс України”, на нащу думку, слід поширити й на підприємства приватного сектору національної економіки. З цією метою пропонуємо у визначенні цього поняття після слів “підприємств, установ і організацій промисловості та науки” додати слова “усіх форм власності”.

7. До складу “сил безпеки” і “сил оборони”, як вказується у визначеннях цих термінів, входять “*органи спеціального призначення з правоохоронними функціями”*. Однак єдиним органом, який відповідає такому статусу, є Служба безпеки України (див. статтю 19 законопроекту і статтю 1 Закону України “Про Службу безпеки” в редакції законопроекту). У той же час наділення таким статусом будь-якого державного органу, діяльність якого спрямована на забезпечення безпеки України, на наш погляд, не узгоджується із частиною 3 статті 17 Конституції України, де сказано, що “забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні *військові формування та правоохоронні органи* держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом”. Про будь-які інші органи *спеціального призначення* з правоохоронними або іншими функціями у цій статті та загалом у Конституції України не йдеться.

Отже, до внесення відповідних змін до статті 17 Основного Закону України існування в Україні “державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями” не узгоджується зі згаданою вище конституційною нормою.

До статті 3

1. У ч. 1 цієї статті бажано уточнити, про захист якої території йдеться.

2. Звертаємо увагу, що у ч. 2 цієї статті вживається термін “потреби Українського народу у сфері безпеки”, який не визначений у законопроекті. До того ж, у тексті цієї норми використовується термін “національні інтереси”.

До розділу III

1. Сумнівним виглядає включення до законопроекту окремого розділу про цивільний контроль з одночасним вилученням відповідних положень із нині чинного Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” (далі – Закон).

На наш погляд, цей розділ виглядає достатньо дискусійним для проекту, в якому мають визначатись основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики (див. Преамбулу до законопроекту). Крім того, навіть окремий розділ у законопроекті буде значно вужчим за предметом регулювання і меншим за обсягом охоплених питань, ніж у Законі.

Так, у Законі значно повніше і більш детально визначені завдання цивільного контролю, принципи здійснення цивільного контролю, предмет контролю, участь у ньому органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації (статті 4-6, 18, 20 Закону). У законопроекті взагалі не визначені особливості і обмеження цивільного контролю, повноваження парламентських комітетів та народних депутатів України щодо здійснення такого контролю (статті 7, 9, 10 Закону).

2. Також звертаємо увагу, що Законом передбачено, що для здійснення контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина у сфері національної безпеки і оборони, правоохоронної діяльності призначається *представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у справах захисту прав військовослужбовців*. З огляду на відсутність такої посади у законопроекті і пропозицію щодо скасування зазначеного Закону можна дійти висновку, що у законопроекті передбачається скасування такої посади, однак у доданих до законопроекту супровідних документах не міститься пояснень щодо мотивів такого рішення.

3. У даному розділі вміщено надто багато приписів, які відсилають до конституційних норм або норм інших законодавчих актів. Зокрема, це стосується ч. ч. 1 і 2 статті 5, ч. ч. 1, 2, 3, 4, 6 і 7 статті 6, ч. 1 статті 8, ч. 1 статті 10, ч. ч. 1 і 3 статті 11.

4. У статтях 5, 6 і 7 проекту фактично дублюються конституційні норми щодо повноважень Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України щодо керівництва сектором безпеки і оборони.

Звертаємо увагу на те, що у рішеннях Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 у справі про гарантії діяльності народного депутата України (абзац тринадцятий пункту 2 мотивувальної частини) та від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 у справі про Координаційний комітет (абзац другий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини), від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 у справі про звільнення судді з адміністративної посади (абзац перший пункту 6 мотивувальної частини) зазначено, що повноваження Президента України, як і повноваження Верховної Ради України, визначаються лише Конституцією України.

До того ж, норми Конституції України є нормами прямої дії (див. ч. 3 статті 8 Конституції України).

З огляду на зазначене дублювання певних конституційних норм про повноваження Президента України та Верховної Ради України у даному законопроекті виглядає зайвим.

До статті 4

Зі змісту цієї статті, яка має назву “Засади демократичного цивільного контролю”, на нашу думку, випливає, що демократичному цивільному контролю підлягає сектор безпеки і оборони у повному складі. Разом з тим, відповідно до статті 12 до складу цього сектору входять оборонно-промисловий комплекс (цивільна структура), громадяни та громадські об'єднання. Ці складові не підлягають контролю, що має знайти

відображення у тексті законопроекту. Водночас, виходячи із запропонованої логіки, громадяни та громадські об'єднання є і суб'єктами, і об'єктами цивільного контролю, що вносить плутанину і ускладнюватиме реалізацію відповідних норм проекту.

До статті 5

У частині першій цієї статті передбачено, що Президент України здійснює контроль за сектором безпеки і оборони як безпосередньо, так і *через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України* (далі – РНБО). Одночасно частиною другою цієї статті передбачено, що РНБО *здійснює контроль за сектором безпеки і оборони*.

Отже, достатньо важко зрозуміти, як розрізнити на практиці здійснення контролю за сектором безпеки Президентом *через* РНБО і здійснення контролю у цій же сфері *окремо* РНБО?

До статті 6

1. Вважаємо неузгодженою з Конституцією України редакцію частини другої цієї статті, за якою «Верховна Рада України відповідно до статті 89 Конституції України створює комітети Верховної Ради України, до повноважень яких належить, зокрема, *здійснення контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони.*

З метою гарантування неухильного і безумовного дотримання правоохоронними органами зі спеціальними повноваженнями та розвідувальними органами вимог Конституції України щодо забезпечення національної безпеки створюється комітет Верховної Ради України, до повноважень якого належить здійснення *контрольних функцій за діяльністю цих органів».*

Слід нагадати, що Конституційний Суд України у своєму рішенні від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010 звернув увагу, що Основний Закон України *не наділяє комітети самостійними контрольними повноваженнями*, вони можуть *лише сприяти* Верховній Раді України у здійсненні повноважень щодо парламентського контролю, виконуючи певні дії допоміжного інформаційного, експертного, аналітичного тощо) характеру.

Відповідно до іншої правової позиції Конституційного Суду України *комітети не є самостійними суб'єктами парламентського контролю.* Вони беруть участь у його здійсненні лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до сфери парламентського контролю Верховної Ради України (абзац сьомий пункту 8 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України від 14 березня 2001 року № 1-в/2001).

2. У частині другій цієї статті згадуються *правоохоронні органи зі спеціальними повноваженнями,* однак неможливо зрозуміти, які самі органи розуміються під цим терміном.

Звертаємо увагу, що чинними законами передбачено існування "правоохоронних органів спеціального призначення", до яких відноситься Управління державної охорони України (див. статтю 11 Закону України "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб"),

Державна прикордонна служба України (див. статтю 6 Закону України “Про державну прикордонну службу України”) та СБУ відповідно до статті 1 чинного Закону України “Про Службу безпеки України” (але у законопроекті (стаття 19) пропонується наділити СБУ статусом органу спеціального призначення з правоохоронними функціями).

З огляду на зазначене вказаний припис проекту, на наш погляд, потребує коригування.

До статті 7

1. Частина друга цієї статті, де йдеться про забезпечення цивільного контролю Кабінету Міністрів України за діяльністю Збройних Сил України, Державної спеціальної служби транспорту, Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, *інших органів виконавчої влади*, які входять до сектору безпеки і оборони України, *потребує коригування* з огляду на те, що ряд перелічених органів не є органами виконавчої влади. Зокрема, Збройні Сили України і Національна гвардія України є *військовими формуваннями*, Державна прикордонна служба України *є правоохоронним органом спеціального призначення* тощо.

2. Повноваження Кабінету Міністрів України щодо забезпечення цивільного контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших силових структур, які входять до сектору безпеки і оборони України, відсутні у базовому Законі України “Про Кабінет Міністрів України”.

До статті 12

У цій статті потребують узгодження між собою частини перша і друга, оскільки однотипні поняття “сектор безпеки і оборони України” у частині першій і у частині другій суттєво різняться за своїм змістом.

До статті 13

Визначені у цієї статті повноваження Президента України фактично дублюють положення пунктів 10, 14, 17, 18, 19, 20, 21 статті 106 Конституції України, статті 7 Закону України “Про Збройні сили України”, статті 6 Закону України “Про оборону України”.

До статті 14

Повноваження Ради національної безпеки і оборони (далі – РНБО), що визначенні в цій статті, дублюють положення статті 107 Конституції України, статті 7 Закону України “Про оборону України”.

Крім того, з огляду на наявність окремого Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” визначення повноважень РНБО в іншому законодавчому акті виглядає недоцільним і нелогічним.

До статті 15

1. Положення про повноваження Міністерства оборони України дублюють положення статті 10 Закону України “Про оборону України”, статті 10 Закону України “Про Збройні сили України”, частину п’яту статті 107 Конституції України тощо.

2. Потребують узгодження частини цієї статті, де одночасно йдеться про державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері (див. ч. 1) і засади воєнної політики у сфері оборони (див. ч. 2). При цьому в інших статтях законопроекту (див. статті 1, 2, 3 та ін.) йдеться про державну політику у сфері безпеки і оборони.

3. Звертаємо увагу, що відповідно до Конституції України (див. п. 5 ч. 1 статті 85 та ін.) та деяких чинних законів (наприклад, див. Закон України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики"), визначення "засад" віднесено до прерогативи Верховної Ради України, а не Міністерства оборони України. Тому, на наш погляд, у ч. 2 цієї статті слова "визначення засад" доцільно замінити словами "забезпечення формування і реалізації".

До статті 16

1. Приписи цієї статті про Збройні Сили України (див. частини 1-4) дублюють положення ч. 2 статті 17 Конституції України, статті 1, 1-1, 8 Закону України "Про Збройні Сили України" в редакції законопроекту (підпункт 3 пункту 4 Розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" законопроекту).

2. У цій статті йдеться про важливі питання реформування Генерального штабу, зокрема, про поділ посад начальника Генерального штабу і головнокомандувача Збройними силами України, порядок призначення їх на посади, розмежування повноважень між ними, порядок керівництва Збройними силами України. Проте вказані питання, на нашу думку, доцільно було б регулювати у законах України "Про оборону України" та "Про Збройні Сили України".

3. Звертаємо увагу, що покладання на Генеральний штаб Збройних Сил України (далі – Генштаб ЗСУ) функції стратегічного керівництва силами оборони не узгоджується з його статусом та основними функціями, визначеними статтею 11 Закону України "Про оборону України" та абз. 2 частини другої статті 3 Закону України "Про Збройні Сили України", відповідно до яких Генштаб ЗСУ має статус головного військового органу, що здійснює планування оборони держави, управління (а не стратегічне керівництво) застосуванням Збройних Сил України, координацію і контроль за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями та правоохоронними органами.

І лише виключно у разі введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Генштаб ЗСУ у статусі військового командування здійснює керівництво у сфері оборони та забезпечення громадського порядку виключно в межах, визначених Законом України "Про правовий режим воєнного стану".

Слід також зважати на те, що стратегічне керівництво Збройними Силами України та у інших сферах національної безпеки і оборони держави є прерогативою Президента України як Верховного головнокомандувача (див. п. 17 статті 106 Конституції України). І для забезпечення (а не здійснення) такого керівництва може створюватись Ставка Верховного

Головнокомандувача (як вищий колегіальний орган воєнного керівництва обороною держави у цей період), робочим органом якої є Генеральний штаб Збройних Сил України (див. статтю 8 Закону України “Про оборону України”).

Отже в абз. другому ч. 4 пропонуємо після слів “Генеральний штаб Збройних Сил України в особливий період виконує функції” додати слово “забезпечення”.

4. Передостанній абзац ч. 6 цієї статті, де вказано, що “замисел застосування об’єднаних сил в операціях затверджується Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України”, пропонуємо вилучити як такий, що є зайвою деталізацією окремих моментів діяльності Президента України, Командувача об'єднаних сил і Об’єднаного оперативного штабу Збройних Сил України, які відповідно до остатнього абзацу ч. 6 цієї статті визначатимуться в положенні, яке затверджується Президентом України.

До статті 17

1. Визначення Державної спеціальної служби транспорту (далі – ДССТ) майже повністю дублює визначення цієї служби, що наведене у статті 1 Закону України “Про Державну спеціальну службу транспорту”.

2. З іншого боку, вказаний вище Закон (а саме ч. 2 його статті 10) потребує узгодження з положеннями законопроекту щодо підпорядкування ДССТ Головнокомандувачу Збройних Сил України під час дії воєнного стану.

До статті 18

1. Порядок призначення Міністра внутрішніх справ на посаду і входження його до складу РНБО вже визначений статтями 107 і 114 Конституції України, статтею 42 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”.

2. Визначення Національної поліції і Національної гвардії України, що наведені у ч. 4 і 5 цієї статті відповідно, дублюють визначення, наведені у законах України “Про Національну поліцію” і “Про Національну гвардію України”.

Те ж саме стосується наведених у проекті визначень керівництва і переліків повноважень Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій Державної міграційної служби України (див. частини 3, 6, 7, 8 цієї статті). Відповідні питання регулюються у спеціальних актах законодавства, що регламентують діяльність цих органів виконавчої влади (див. Закон України “Про Державну прикордонну службу України”, Кодекс цивільного захисту України, Закон України “Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус”).

3. Приписи щодо підпорядкування Національної гвардії України Головнокомандувачу Збройних Сил України із введенням воєнного стану (абз 3 ч. 5 статті 18) потребують узгодження із статтею 6-1 Закону України “Про Національну гвардію України”.

4. Слід зауважити, що відповідно до проекту Національна гвардія України приводиться в готовність до виконання завдань за призначенням в умовах дії правового режиму воєнного стану, входить до складу сил оборони та підпорядковується Головнокомандувачу Збройних Сил України (див. абз. 3 ч. 5 статті 18). Однак цей припис має діяти лише за умови запровадження цього режиму на всій території України. У разі запровадження режиму воєнного стану в окремих місцевостях України Головнокомандувачу мають підпорядковуватись лише окремі підрозділи Національної гвардії України.

Доцільно також уточнити поняття "входить" і "підпорядковується", оскільки у згаданому вище приписі, очевидно, йдеться лише про оперативне підпорядкування.

До статті 19

1. Визначення Служби безпеки України як державного органу спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України (див. ч. 1 цієї статті , підпункт 1 пункту 4 розділу VI "Прикінцеві і перехідні положення" законопроекту), на нашу думку, не узгоджується із статтею 17 Конституції України, в якій не передбачено забезпечення державної безпеки України "державними органами спеціального призначення".

2. Положення про підпорядкування СБУ, призначення і звільнення з посади Голови СБУ дублюють приписи пункту 14 частини першої статті 106, частини п'ятої статті 107 Конституції України.

3. Положення цієї статті потребують доопрацювання, оскільки у них не враховується визначений чинним законодавством правовий статус СБУ як головного органу у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю, спеціально уповноваженого державного органу у сфері забезпечення охорони державної таємниці, а також спеціально уповноваженого органу державної влади у сфері контррозвідувальної діяльності.

До статті 20

Питання про перелік розвідувальних органів та їх повноваження регулюються у Законі України "Про розвідувальні органи України" і тому їх дублювання у вказаній статті є зайвим.

До статті 21

Викладене вище зауваження стосується також і наведеного у даній статті визначення Управління державної охорони України, приписів про підпорядкування і повноваження цього органу. Відповідні питання вже врегульовані у Законі України "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб".

До статті 22

Питання статусу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, керівництва нею і її повноважень детально регламентовані Законом України "Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України".

До статті 26

1. Виникає сумнів у тому, що “пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілі, основні напрями державної політики у сфері національної безпеки” мають визначатись у Стратегії національної безпеки України, яка затверджується указом Президента України (тобто у підзаконному акті), з огляду на вимоги пункту 17 частини першої статті 92 Конституції України, де вказується, що основи національної безпеки визначаються *виключно законами* України.

На наш погляд, пріоритети і напрями державної політики у сфері національної безпеки охоплюються поняттям “основи національної безпеки”, повинні закріплюватись на більш ніж 5-річний термін (як це передбачено у вказаній статті) і тому мають визначатись у законодавчому акті, тобто або безпосередньо у законопроекті, що розглядається, або ж вказана Стратегія має затверджуватись законом (див. для прикладу Закон України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року”).

2. Слід взяти до уваги, що основні напрями зовнішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки, які мають визначатись у Стратегії національної безпеки, мають узгоджуватись із Законом України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”.

3. Абзац п’ятий ч. 1 цієї статті після слів “Національний інститут стратегічних досліджень” доцільно доповнити словами “Національна академія наук України і Національна академія правових наук України”, як це передбачено пунктом 1.2. Рекомендацій парламентських слухань “Про стан та законодавче забезпечення науки та науково-технічної сфери держави”, затверджених постановою Верховної Ради України від 11.02.2015 р. № 182-VIII.

Відповідно до положень вказаної постанови Верховної Ради України при розробці Стратегії національної безпеки України та інших стратегій і програм у секторі безпеки і оборони необхідно передбачити їх належне наукове і правове забезпечення та проведення відповідних експертиз.

4. У ч 4 цієї статті вважаємо за доцільне визначити, є Стратегія національної безпеки України відкритим документом чи документом з обмеженим доступом.

До статті 27

1. У ч. 6 цієї статті, очевидно, пропущений важливий перехідний етап між оглядами і “формуванням перспективної моделі сектору безпеки і оборони”, а саме – розроблення звітних інформаційно-аналітичних матеріалів, а в подальшому і програмних документів.

2. В ході Комплексного огляду сектору безпеки і оборони доцільно передбачити проведення огляду системи охорони державної таємниці.

До статті 35

Певного уточнення потребує положення абз. 2 ч. 1 ст. 35 законопроекту у частині визначення обсягу фінансування сектору безпеки і оборони, адже із його змісту незрозуміло, чи встановлений рівень фінансування стосується

тільки фінансування з держбюджету, чи й інших джерел, які визначено як можливі у фінансовому забезпеченні галузі.

Положення частин 2-4 статті 35 проекту не є предметом регулювання цього проекту, оскільки відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства регулюються Бюджетним кодексом України.

Узагальнюючий висновок: за результатами розгляду в першому читанні законопроект доцільно повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Перший заступник
керівника Головного управління **С.О. Гудзинський**
Вик.: О.П. Петриченко, Н.М. Пархоменко

Додаток Д

Рівень довіри до державних та соціальних інститутів, підтримка дій влади

Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 6 по 11 жовтня 2017 року. Було опитано 2018 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення за основними соціально-демографічними показниками. Вибірка опитування будувалася як багатоступенева, випадкова із квотним відбором респондентів на останньому етапі.

Серед інститутів держави та суспільства найбільшу довіру громадян мають волонтерські організації (їм довіряють 66,7% опитаних), Церква (64,4%), Збройні Сили України (57,3%), добровольчі батальйони (53,9%), Національна гвардія України (52,6%), Державна служба з надзвичайних ситуацій (50,5%), громадські організації (48,0%), Державна прикордонна служба (46,4%), українські ЗМІ (48,3%) – число респондентів, які довіряють цим інститутам, на статистично значимому рівні перевищує число тих, хто їм не довіряє.

Президенту України довіряють 24,8% опитаних, не довіряють – 68,2%, Уряду – відповідно 19,8% і 73,1%, Національному банку – відповідно 15,3% і 75,2%), Верховній Раді – відповідно 13,8% і 80,7%. Довіру до державного апарату (чиновників) висловили 11,2% опитаних, не довіряють – 80,7%.

Дії Президента України повністю підтримують 6,7% опитаних, підтримують окремі дії – 35,2%, не підтримують – 50,4%. Дії Уряду – відповідно 3,2%, 33,8%, 54,0%, дії Прем’єр-міністра − відповідно 6,0%, 33,8% і 50,8%, Верховної Ради України − відповідно 2,9%, 27,9%, 61,6%, Голови Верховної Ради України – відповідно 3,8%, 25,5%, 59,1%, Національного банку України – 3,2%, 17,1%, 63,5%.

Одновимірний розподіл відповідей на запитання анкети

Зараз я називатиму окремі соціальні інституції. Якою мірою Ви їм довіряєте?

	Зовсім не довіряю	Скоріше не довіряю	Скоріше довіряю	Повністю довіряю	Важко відповісти	*Баланс довіри-недовіри**
Президент України	37,7	30,5	20,4	4,4	7,0	-43,4
Верховна Рада України	44,8	35,9	12,5	1,3	5,6	-66,9
Уряд України	39,1	34,0	18,0	1,8	7,1	-53,3
Державний апарат (чиновники)	44,8	35,9	10,1	1,1	8,1	-69,5
Збройні Сили України	15,9	17,4	43,1	14,2	9,3	24,0
Державна прикордонна служба	17,9	22,7	36,3	10,1	13,0	5,8
Національна гвардія України	16,4	17,8	40,1	12,5	13,2	18,4
Національна поліція	18,3	27,9	33,6	5,7	14,4	-6,9
Служба безпеки України (СБУ)	22,6	24,2	29,4	5,8	17,9	-11,6
Державна служба з надзвичайних ситуацій	17,3	15,3	37,0	13,5	16,9	17,9
Прокуратура	40,1	34,0	12,2	2,0	11,7	-59,9
Суди (судова система в цілому)	47,3	33,6	8,0	1,3	9,8	-71,6
Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)	32,8	24,8	17,4	2,7	22,3	-37,5
Спеціалізована антикорупційна прокуратура	33,2	24,3	15,0	2,6	24,9	-39,9
Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)	34,8	22,9	12,5	2,3	27,5	-42,9
Патрульна поліція (нова)	17,8	25,2	33,6	7,3	16,0	-2,1
Уповноважений Верховної Ради з прав людини (Омбудсмен)	20,6	20,1	19,0	6,4	33,9	-15,3
ЗМІ України	19,3	23,4	41,9	6,4	9,0	5,6
ЗМІ Росії	57,0	25,8	3,5	0,9	12,9	-78,4
Національний банк України	44,7	30,5	13,2	2,1	9,5	-59,9
Комерційні банки	46,0	29,5	11,5	2,4	10,6	-61,6
Профспілки	24,9	25,7	23,2	3,3	22,8	-24,1
Політичні партії	40,5	34,6	10,5	2,5	11,9	-62,1
Громадські організації	16,0	21,0	41,0	7,0	15,1	11,0
Західні ЗМІ	22,6	21,2	29,7	4,4	22,1	-9,7
Церква	11,3	11,2	42,7	21,7	13,1	41,9
Добровольчі батальйони	15,6	15,6	39,8	14,1	14,9	22,7
Волонтерські організації	7,6	12,4	46,9	19,8	13,3	46,7

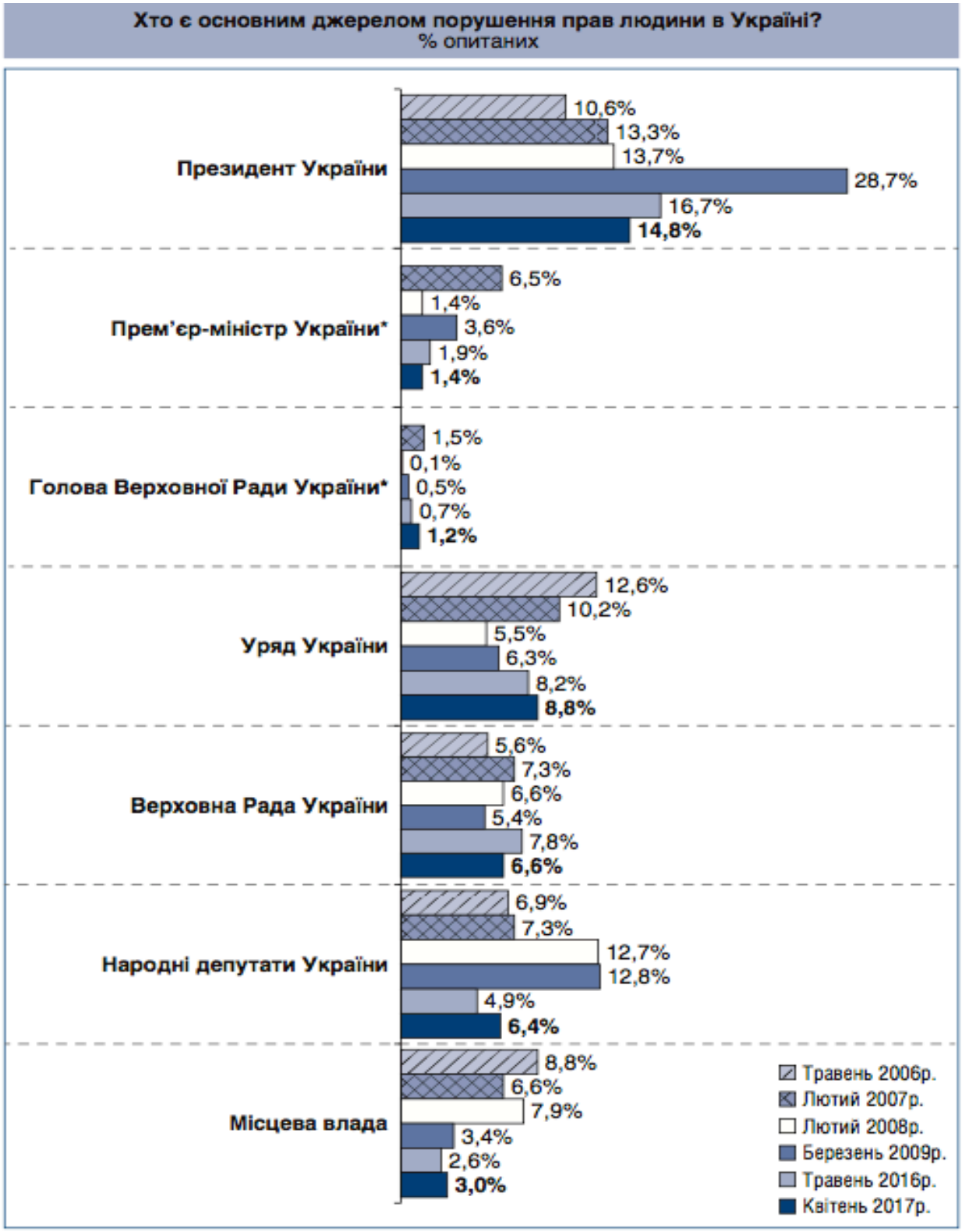
**Різниця між часткою тих, хто довіряє, і часткою тих, хто не довіряє*

Чи підтримуєте Ви діяльність таких органів влади та державних інститутів?

	Повністю підтримую	Підтримую окремі заходи	Не підтримую	Важко відповісти
Президент України	6,7	35,2	50,4	7,8
Голова Верховної Ради України	3,8	25,5	59,1	11,5
Верховна Рада України	2,9	27,9	61,6	7,5
Уряд України	3,2	33,8	54,0	9,0
Прем'єр-міністр України	6,0	33,8	50,8	9,4
Національний банк України	3,2	17,1	63,5	16,2

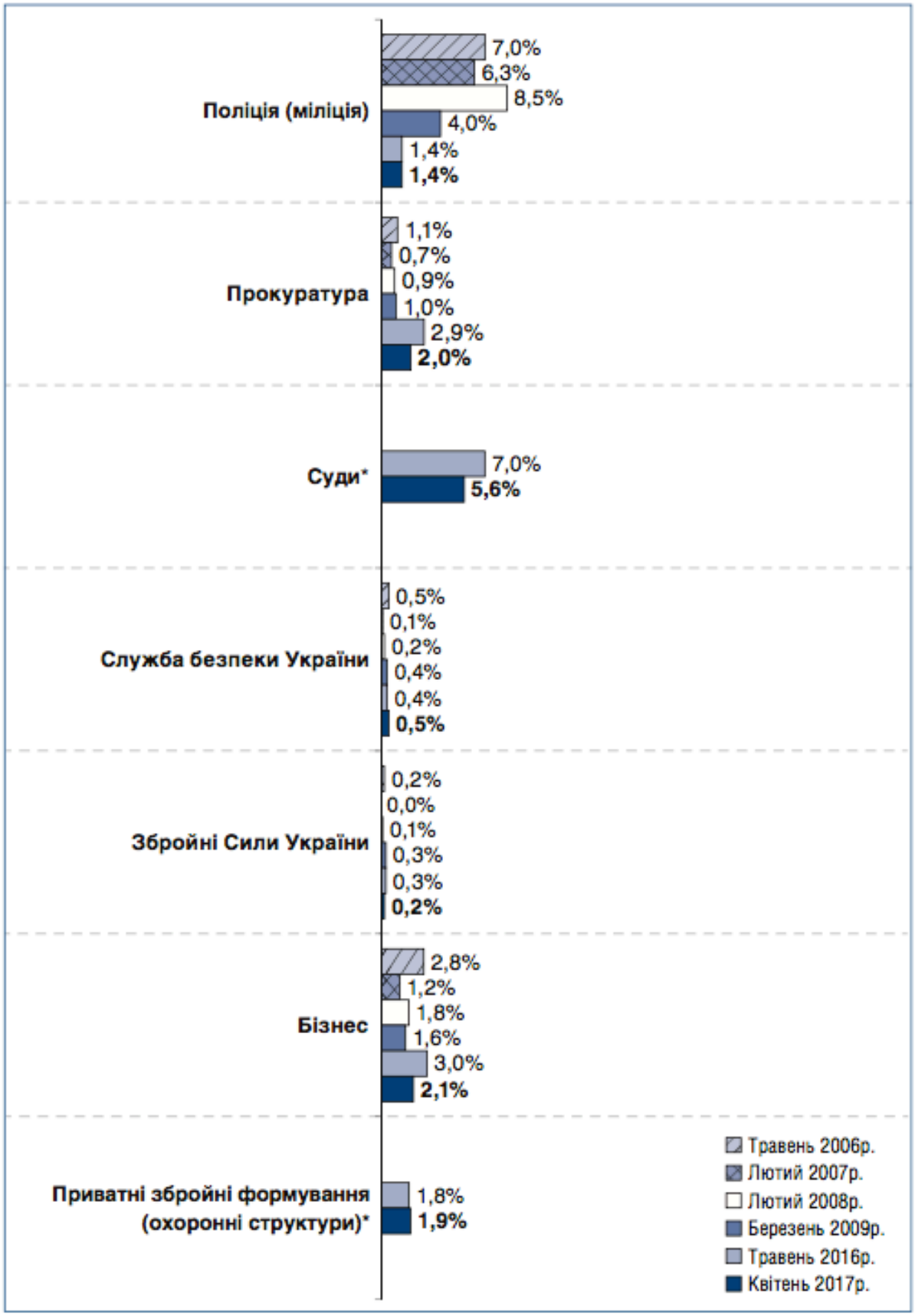
продовження додатку Д

Дослідження проведено соціологічною службою Центру Разумкова 21–26 квітня 2017 р. в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2018 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.



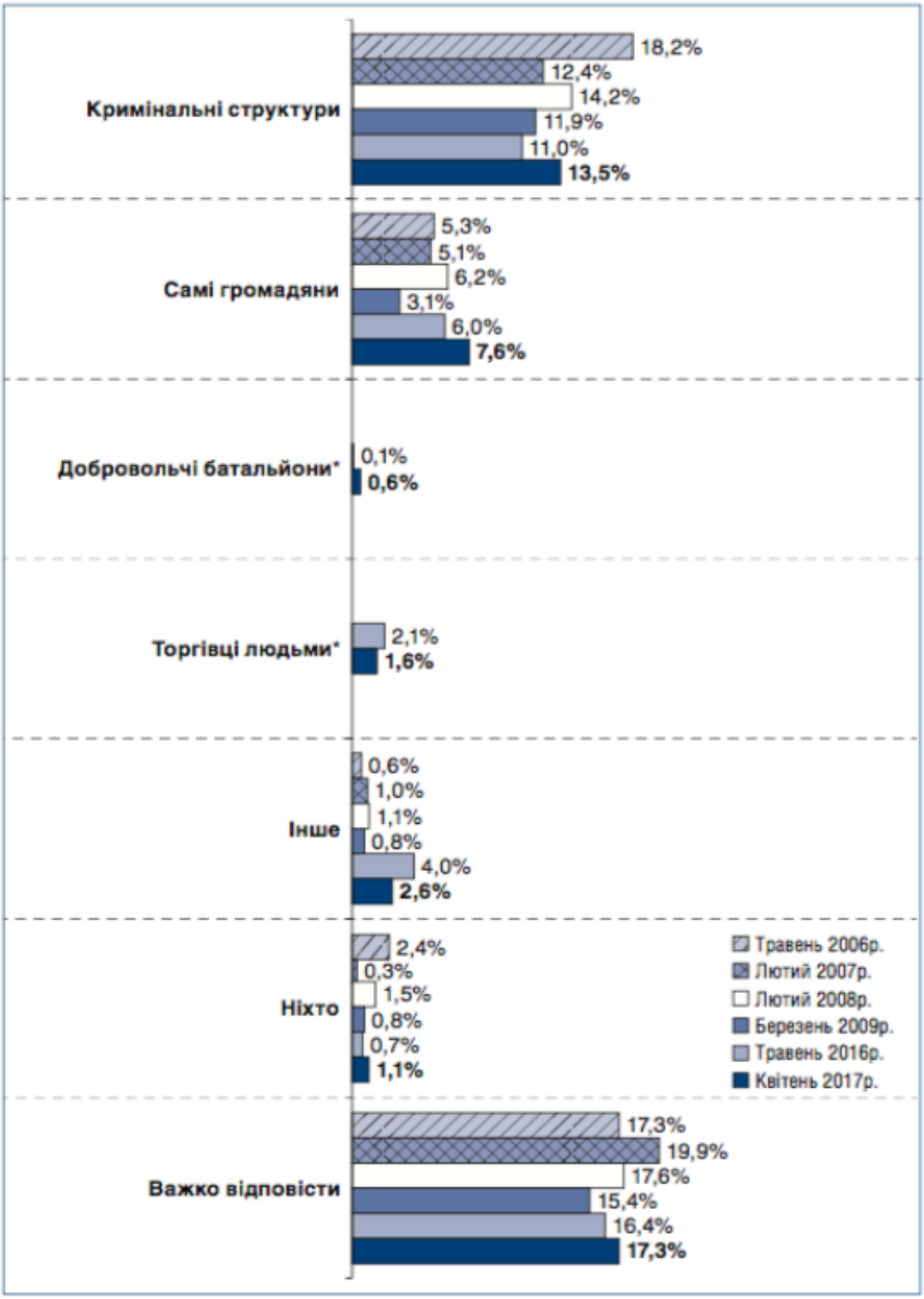
* В анкеті 2006р. такий варіант відповіді не пропонувався.

Хто є основним джерелом порушення прав людини в Україні?
% опитаних
(продовження)



* В анкетах до 2016р. такий варіант відповіді не пропонувався.

Хто є основним джерелом порушення прав людини в Україні?
% опитаних
(продовження)

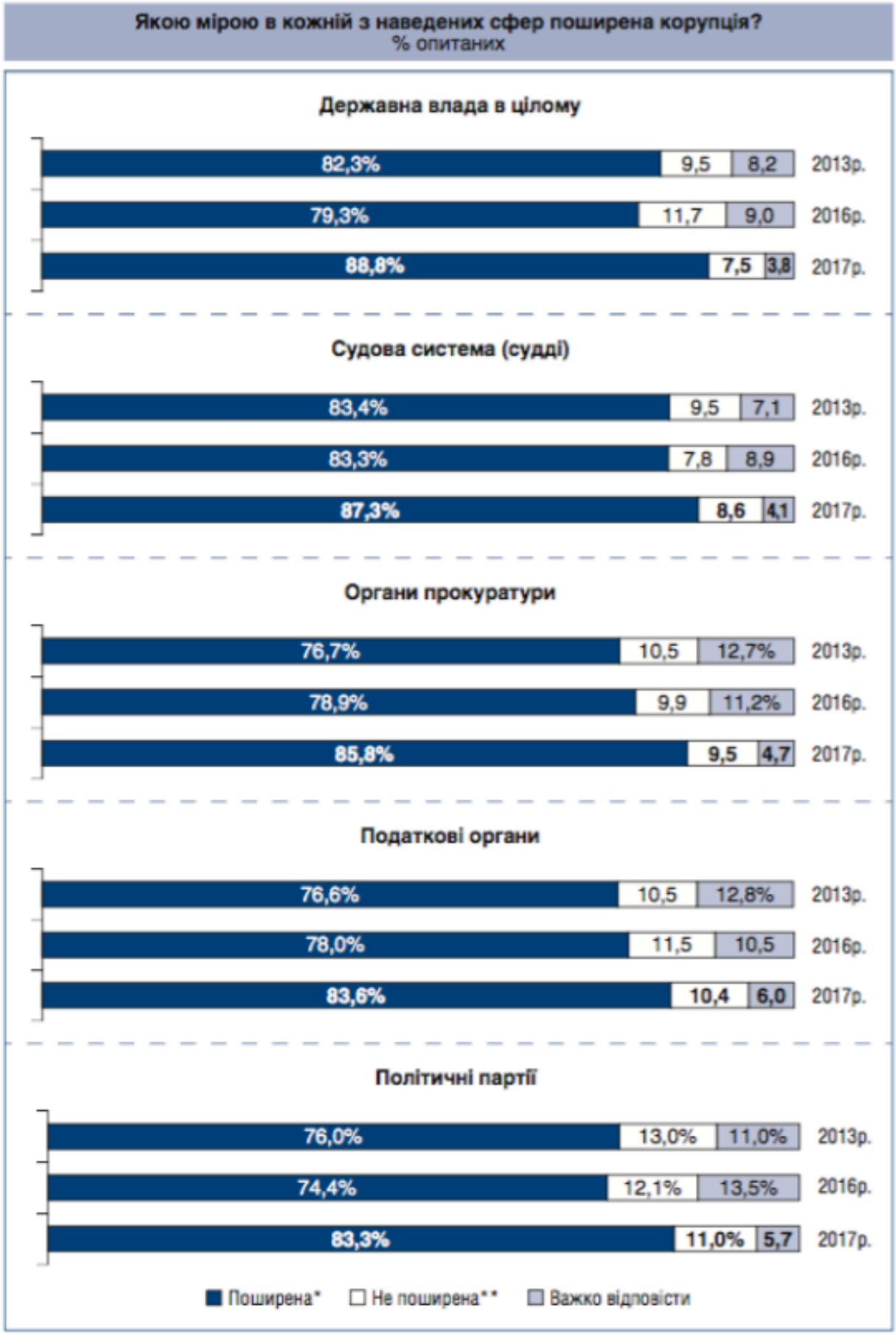


* В анкетах до 2016р. такий варіант відповіді не пропонувався.

Хто є основним джерелом порушення прав людини в Україні?
% опитаних *(продовження)*

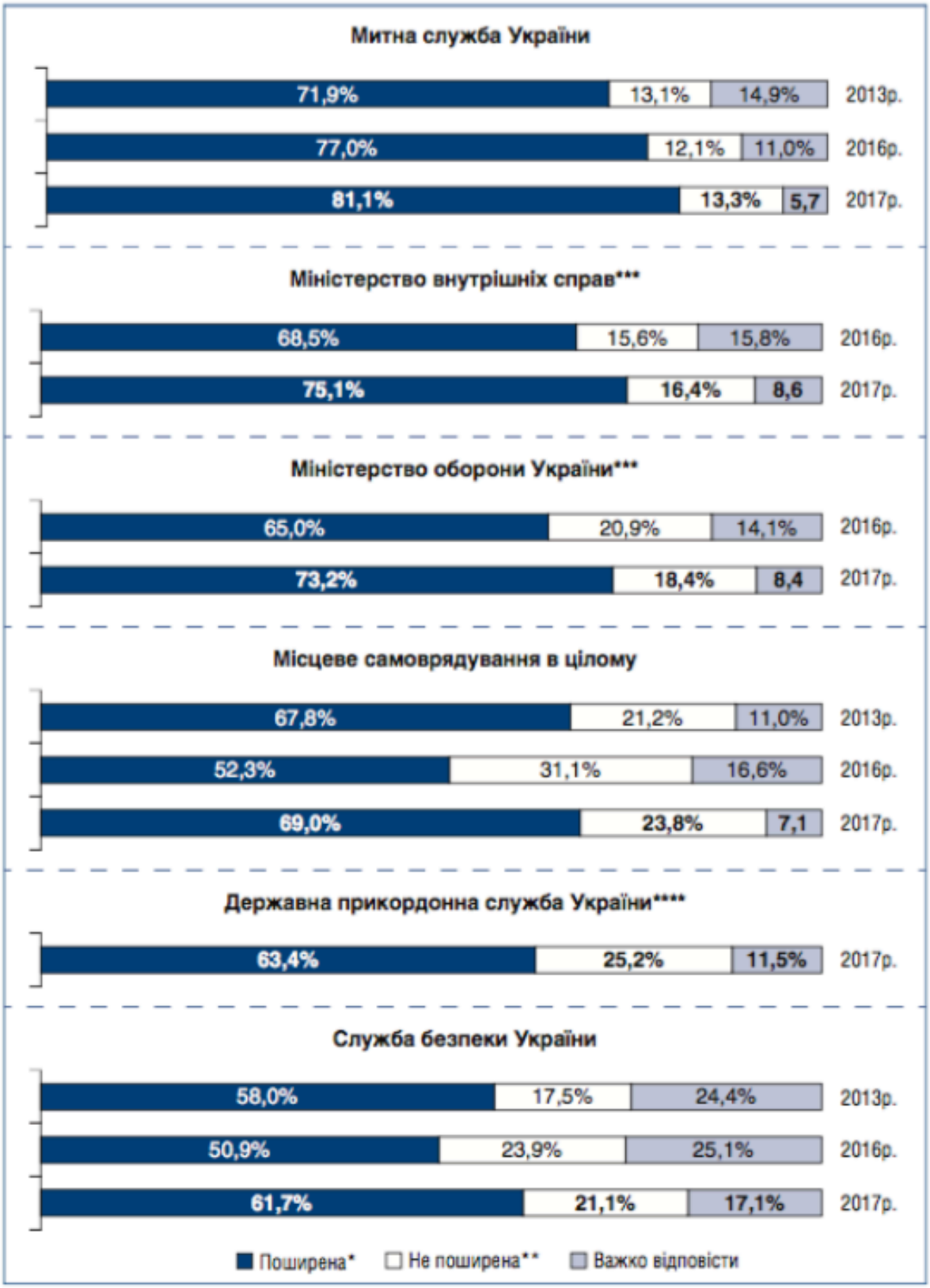
	РЕГІОНИ (квітень 2017р.)			
	Захід	Центр	Південь	Схід
Президент України	15,0	12,1	15,7	18,2
Прем'єр-міністр України	1,1	1,6	2,9	0,9
Голова Верховної Ради України	0,8	1,3	0,4	1,5
Уряд України	3,6	7,5	11,6	14,1
Верховна Рада України	9,9	5,2	4,1	6,6
Народні депутати України	8,7	5,6	5,8	5,8
Місцева влада	2,3	3,9	0,4	3,2
Поліція	1,7	0,1	2,9	2,3
Прокуратура	0,4	2,6	2,1	2,4
Суди	7,8	6,5	5,4	2,6
СБУ	0,0	1,0	0,0	0,2
Збройні Сили України	0,0	0,1	0,0	0,6
Бізнес	3,0	1,6	2,5	1,9
Приватні збройні формування (охоронні структури)	1,1	1,7	2,5	2,8
Кримінальні структури	12,7	17,3	13,2	9,0
Самі громадяни	9,7	8,4	3,3	6,6
Добровольчі батальйони	0,0	0,3	1,2	1,3
Торгівці людьми	3,2	0,9	2,5	0,6
Інше	2,7	1,9	0,4	4,3
Ніхто	1,1	0,9	2,5	0,8
Важко відповісти	15,2	19,5	20,7	14,4

Вибір способів захисту прав людини в Україні дає підстави для досить сумних висновків стосовно очікувань громадян отримати захист від власної держави. Майже третина (30,8%) опитаних не зуміли обрати варіант захисту із запропонованого переліку. Майже кожен четвертий громадянин має намір шукати захисту за межами держави: звернення до Європейського суду з прав людини – 18,6%, звернення до міжнародних організацій – 4,7%. Отримати допомогу від держави сподіваються лише 15,7%: звернення до суду – 6,7%, звернення до органів влади, включно з народними депутатами та Президентом – 3,9%, звернення до прокуратури – 3,0%, звернення до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини – 2,1%. Особливу увагу слід звернути на ставлення українців до офісу Омбудсмена – державного інституту, головною функцією якого є захист прав людини. Імовірно, проблема має не стільки персональний, скільки системний характер.



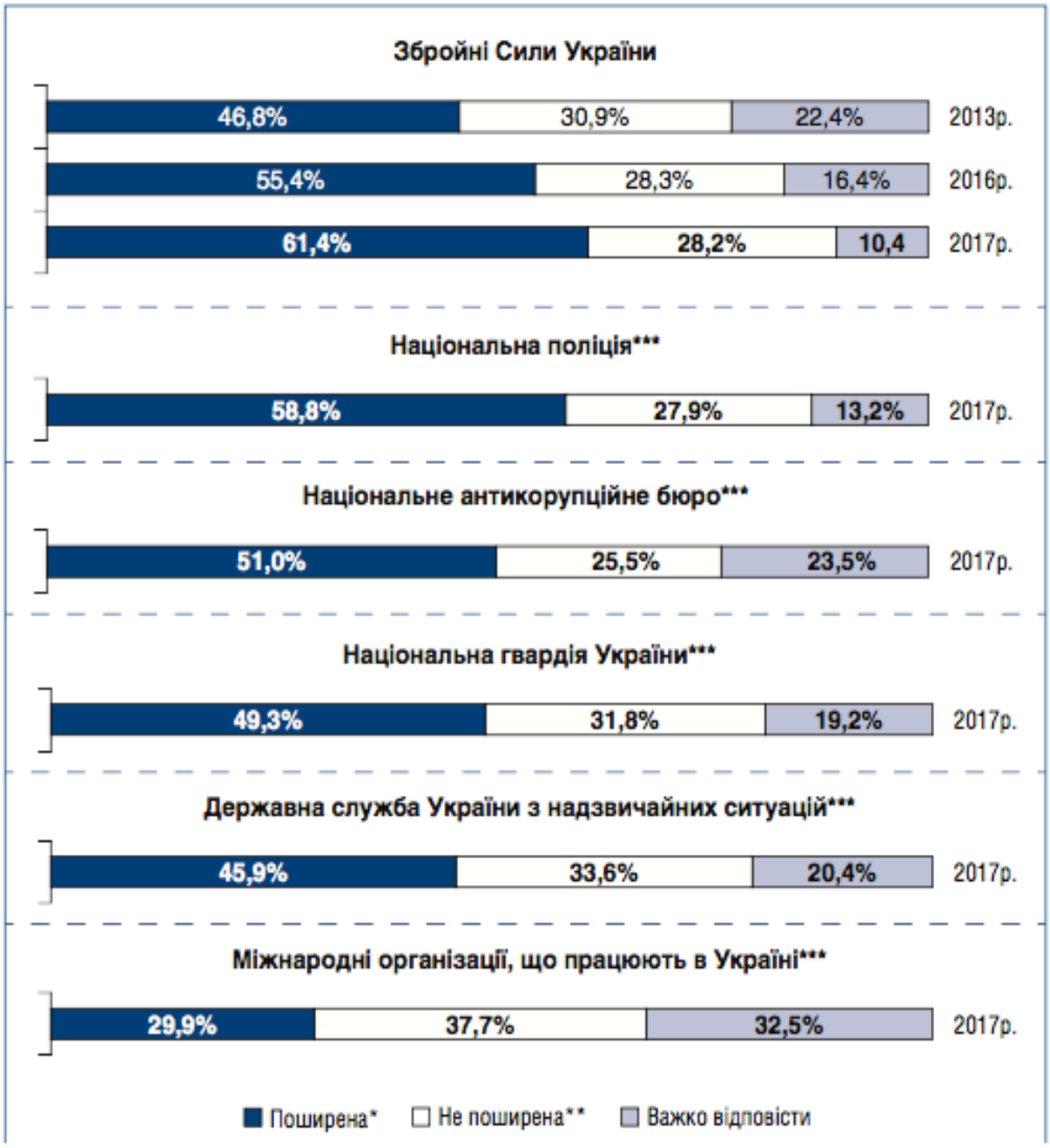
* Сума варіантів відповіді "*все охоплено корупцією*" та "*корупція досить поширена*".
** Сума варіантів відповіді "*трапляються окремі випадки корупції*" та "*корупції практично немає*".

Якою мірою в кожній з наведених сфер поширена корупція?
% опитаних (*продовження*)



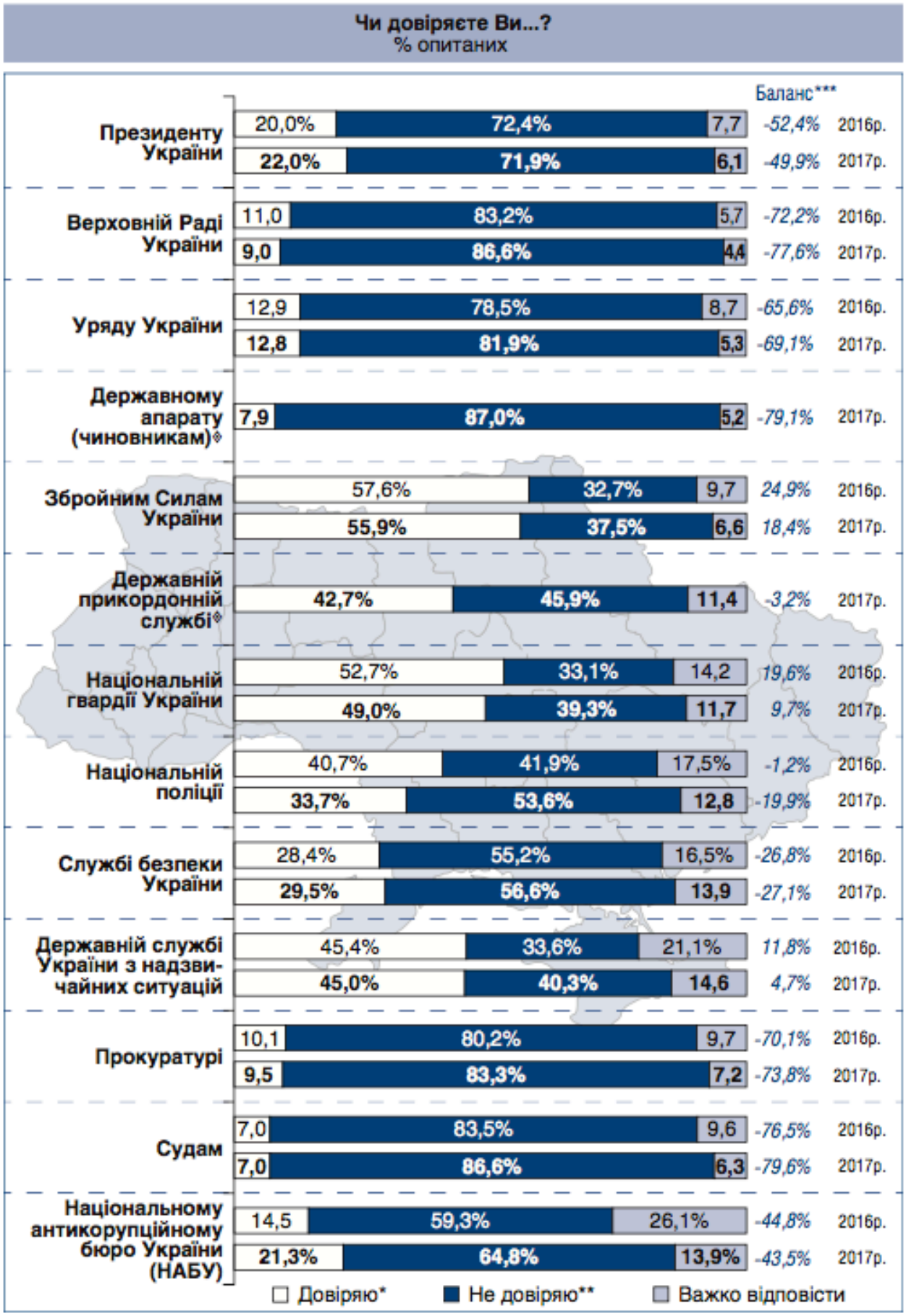
* Сума варіантів відповіді "*все охоплено корупцією*" та "*корупція досить поширена*".
** Сума варіантів відповіді "*трапляються окремі випадки корупції*" та "*корупції практично немає*".
*** В анкетах до 2016р. такий варіант відповіді не пропонувався.
**** В анкетах до 2017р. такий варіант відповіді не пропонувався.

Якою мірою в кожній з наведених сфер поширена корупція?
% опитаних *(продовження)*



* Сума варіантів відповіді "*все охоплено корупцією*" та "*корупція досить поширена*".
** Сума варіантів відповіді "*трапляються окремі випадки корупції*" та "*корупції практично немає*".
*** В анкетах до 2017р. такий варіант відповіді не пропонувався.

Нещодавно створений спеціалізований орган боротьби з корупцією НАБУ наразі ще не сприймається суспільством як головний борець з корупцією – лише 8,2% обрали такий варіант відповіді.

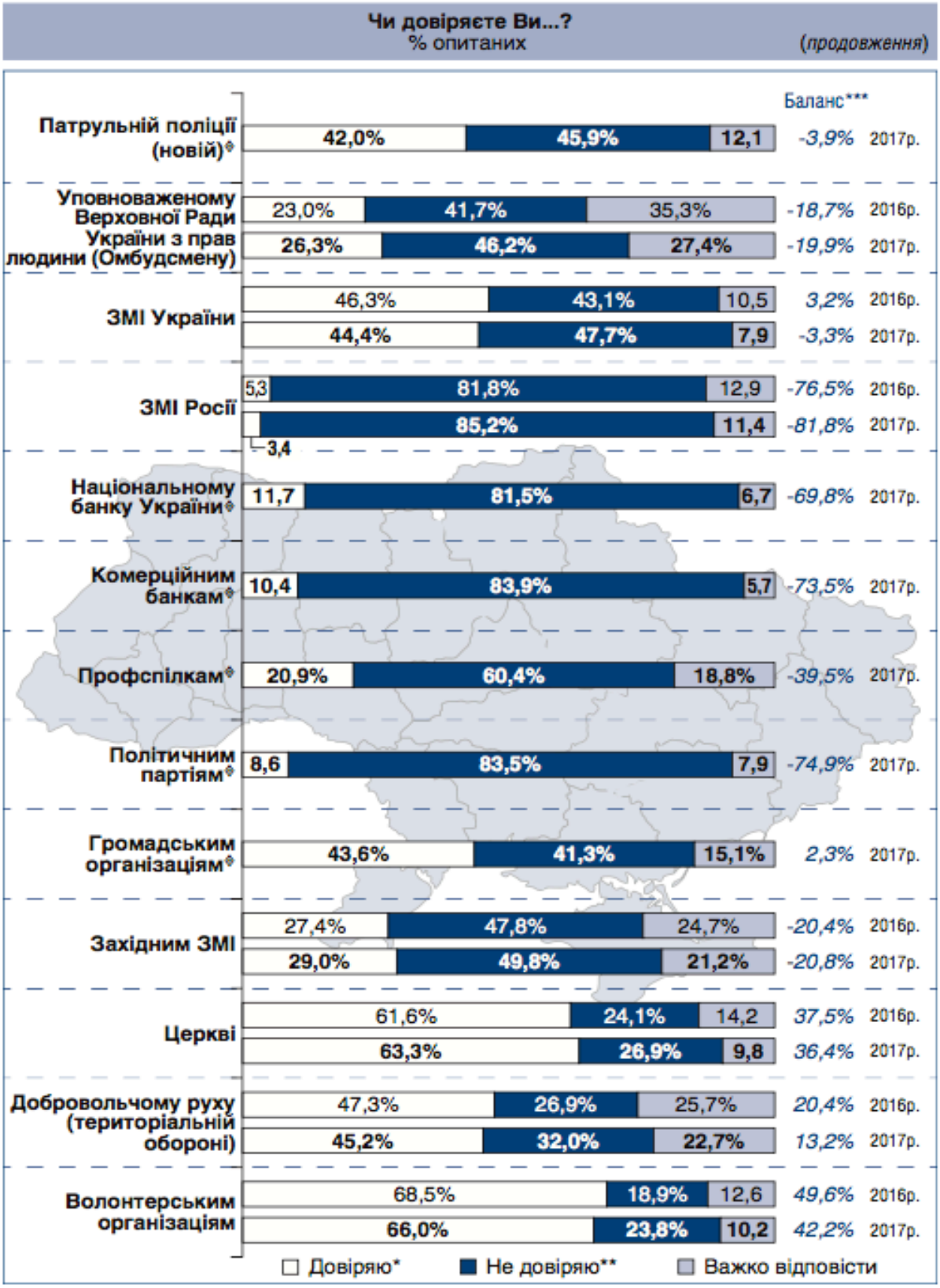


* Сума варіантів відповіді "*довіряю*" та "*скоріше довіряю*".

** Сума варіантів відповіді "*не довіряю*" та "*скоріше не довіряю*".

*** Різниця між "*довіряю*" та "*не довіряю*".

◈ В анкеті 2016р. такий варіант відповіді не пропонувався.



* Сума варіантів відповіді "*довіряю*" та "*скоріше довіряю*".

** Сума варіантів відповіді "*не довіряю*" та "*скоріше не довіряю*".

*** Різниця між "*довіряю*" та "*не довіряю*".

◊ В анкеті 2016р. такий варіант відповіді не пропонувався.

Чи довіряєте Ви...?
% опитаних (*продовження*)

	Захід	Центр	Південь	Схід
Президенту України				
Довіряю*	27,2	27,1	15,3	13,1
Не довіряю**	67,1	66,0	75,1	83,1
Важко відповісти	5,7	6,9	9,5	3,8
*Баланс довіри****	*-39,9*	*-38,9*	*-59,8*	*-70,0*
Верховній Раді України				
Довіряю*	8,5	10,8	9,1	7,0
Не довіряю**	87,8	84,4	84,7	89,6
Важко відповісти	3,8	4,7	6,2	3,4
*Баланс довіри****	*-79,3*	*-73,6*	*-75,6*	*-82,6*
Уряду України				
Довіряю*	18,2	11,9	11,5	9,3
Не довіряю**	79,1	81,3	80,6	86,3
Важко відповісти	2,8	6,7	7,9	4,3
*Баланс довіри****	*-60,9*	*-69,4*	*-69,1*	*-77,0*
Державному апарату (чиновникам)				
Довіряю*	7,2	8,4	11,1	6,4
Не довіряю**	87,7	86,3	80,5	90,1
Важко відповісти	5,1	5,3	8,3	3,6
*Баланс довіри****	*-80,5*	*-77,9*	*-69,4*	*-83,7*
Збройним Силам України				
Довіряю*	67,0	57,6	60,6	41,4
Не довіряю**	27,6	36,0	29,8	52,2
Важко відповісти	5,5	6,4	9,5	6,4
*Баланс довіри****	*39,4*	*21,6*	*30,8*	*-10,8*
Державній прикордонній службі				
Довіряю*	44,7	46,1	51,2	32,1
Не довіряю**	45,8	43,3	30,4	56,7
Важко відповісти	9,5	10,6	18,3	11,1
*Баланс довіри****	*-1,1*	*2,8*	*20,8*	*-24,6*
Національній гвардії України				
Довіряю*	54,4	51,8	48,3	40,4
Не довіряю**	32,4	36,6	35,9	50,7
Важко відповісти	13,1	11,7	15,7	8,8
*Баланс довіри****	*22,0*	*15,2*	*12,4*	*-10,3*
Національній поліції				
Довіряю*	35,6	35,8	35,2	28,3
Не довіряю**	51,7	51,7	45,2	61,5
Важко відповісти	12,7	12,6	19,5	10,1
*Баланс довіри****	*-16,1*	*-15,9*	*-10,0*	*-33,2*
Службі безпеки України				
Довіряю*	27,7	31,8	31,3	26,9
Не довіряю**	58,4	53,8	47,6	63,5
Важко відповісти	14,0	14,4	21,3	9,8
*Баланс довіри****	*-30,7*	*-22,0*	*-16,3*	*-36,6*

* Сума варіантів відповіді "*довіряю*" та "*скоріше довіряю*".
** Сума варіантів відповіді "*не довіряю*" та "*скоріше не довіряю*".
*** Різниця між "*довіряю*" та "*не довіряю*".

Квітень 2017р.

Чи довіряєте Ви...?
% опитаних
(продовження)

	Захід	Центр	Південь	Схід
Державній службі з надзвичайних ситуацій				
Довіряю*	53,8	42,6	52,7	37,3
Не довіряю**	32,5	44,3	28,3	46,9
Важко відповісти	13,7	13,1	19,1	15,8
*Баланс довіри****	*21,3*	*-1,7*	*24,4*	*-9,6*
Прокуратурі				
Довіряю*	9,7	8,4	10,8	10,7
Не довіряю**	83,9	85,3	80,5	80,9
Важко відповісти	6,4	6,2	8,7	8,4
*Баланс довіри****	*-74,2*	*-76,9*	*-69,7*	*-70,2*
Судам				
Довіряю*	5,7	7,1	7,0	8,1
Не довіряю**	89,5	87,7	82,6	84,2
Важко відповісти	4,9	5,2	10,3	7,7
*Баланс довіри****	*-83,8*	*-80,6*	*-75,6*	*-76,1*
Національному антикорупційному бюро України (НАБУ)				
Довіряю*	20,9	19,1	24,9	23,4
Не довіряю**	63,9	68,6	58,9	62,7
Важко відповісти	15,2	12,3	16,2	13,9
*Баланс довіри****	*-43,0*	*-49,5*	*-34,0*	*-39,3*
Патрульній поліції (новій)				
Довіряю*	50,5	43,8	40,9	32,7
Не довіряю**	37,0	45,7	41,7	55,9
Важко відповісти	12,5	10,5	17,4	11,4
*Баланс довіри****	*13,5*	*-1,9*	*-0,8*	*-23,2*
Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмену)				
Довіряю*	34,4	19,2	35,2	25,6
Не довіряю**	40,4	51,9	31,5	49,8
Важко відповісти	25,2	28,9	33,2	24,8
*Баланс довіри****	*-6,0*	*-32,7*	*3,7*	*-24,2*
ЗМІ України				
Довіряю*	58,9	48,2	38,2	28,8
Не довіряю**	33,2	43,8	48,9	65,6
Важко відповісти	7,8	8,1	12,9	5,6
*Баланс довіри****	*25,7*	*4,4*	*-10,7*	*-36,8*
ЗМІ Росії				
Довіряю*	2,1	3,1	2,5	5,0
Не довіряю**	90,7	88,5	68,4	83,2
Важко відповісти	7,2	8,4	29,0	11,8
*Баланс довіри****	*-88,6*	*-85,4*	*-65,9*	*-78,2*
Національному банку України				
Довіряю*	7,4	12,8	12,8	13,5
Не довіряю**	87,3	80,2	78,8	79,3
Важко відповісти	5,3	7,0	8,3	7,1
*Баланс довіри****	*-79,9*	*-67,4*	*-66,0*	*-65,8*

* Сума варіантів відповіді "*довіряю*" та "*скоріше довіряю*".
** Сума варіантів відповіді "*не довіряю*" та "*скоріше не довіряю*".
*** Різниця між "*довіряю*" та "*не довіряю*".

Квітень 2017р.

Чи довіряєте Ви...?
% опитаних (*продовження*)

	Захід	Центр	Південь	Схід
Комерційним банкам				
Довіряю*	6,8	11,0	12,4	11,7
Не довіряю**	87,5	84,0	81,8	81,6
Важко відповісти	5,7	4,9	5,8	6,8
*Баланс довіри****	*-80,7*	*-73,0*	*-69,4*	*-69,9*
Профспілкам				
Довіряю*	21,3	18,7	31,6	18,7
Не довіряю**	57,5	64,9	42,0	64,5
Важко відповісти	21,1	16,5	26,6	16,7
*Баланс довіри****	*-36,2*	*-46,2*	*-10,4*	*-45,8*
Політичним партіям				
Довіряю*	7,0	6,7	12,9	10,5
Не довіряю**	87,7	84,4	75,8	82,3
Важко відповісти	5,3	8,9	11,3	7,1
*Баланс довіри****	*-80,7*	*-77,7*	*-62,9*	*-71,8*
Громадським організаціям				
Довіряю*	53,0	43,2	38,2	38,1
Не довіряю**	34,6	43,9	37,0	45,8
Важко відповісти	12,4	13,0	24,9	16,1
*Баланс довіри****	*18,4*	*-0,7*	*1,2*	*-7,7*
Західним ЗМІ				
Довіряю*	48,0	27,2	22,0	18,1
Не довіряю**	29,8	53,6	46,0	63,6
Важко відповісти	22,2	19,3	32,0	18,4
*Баланс довіри****	*18,2*	*-26,4*	*-24,0*	*-45,5*
Церкві				
Довіряю*	81,9	56,5	56,6	59,6
Не довіряю**	12,4	34,1	21,9	31,8
Важко відповісти	5,7	9,5	21,5	8,6
*Баланс довіри****	*69,5*	*22,4*	*34,7*	*27,8*
Добровольчому руху (територіальній обороні)				
Довіряю*	56,9	44,0	39,3	39,2
Не довіряю**	19,6	32,4	31,8	42,5
Важко відповісти	23,4	23,6	28,9	18,2
*Баланс довіри****	*37,3*	*11,6*	*7,5*	*-3,3*
Волонтерським організаціям				
Довіряю*	75,9	66,8	59,0	59,2
Не довіряю**	15,5	24,8	21,5	31,1
Важко відповісти	8,7	8,4	19,5	9,7
*Баланс довіри****	*60,4*	*42,0*	*37,5*	*28,1*

* Сума варіантів відповіді "*довіряю*" та "*скоріше довіряю*". Квітень 2017р.
** Сума варіантів відповіді "*не довіряю*" та "*скоріше не довіряю*".
*** Різниця між "*довіряю*" та "*не довіряю*".

Додаток Ж

Список опублікованих праць за темою дисертації

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Вичалківська Ю. С. Удосконалення механізмів парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України. Держ. упр.: удосконалення та розвиток. Київ, 2015. № 10. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?n=10&y=2015.

2. Вичалківська Ю. С. Залучення інституцій громадянського суспільства до здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю складових сектору безпеки і оборони України. Інвестиції: практика та досвід. Київ. 2017. № 23. С. 132–138.

3. Вичалківська Ю. С. Організаційно-правові механізми здійснення презедентського контролю над сектором безпеки і оборони України. Інвестиції: практика та досвід. Київ, 2017. № 24. С. 131–137.

4. Вичалківська Ю. С. Організаційно-правове регулювання демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Інвестиції: практика та досвід. Київ, 2018. № 1. С. 116–121.

5. Вичалківська Ю. С. Зобов’язання України щодо встановлення демократичного цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами держави. Інвестиції: практика та досвід. Київ, 2018. № 2. С. 112–118.

6. Vychalkivska Yu. International legal foundations for implementation of civil control in the public administration system. The USA Journal of Applied Sciences: Nauchny magazine [New York, USA; Stuttgart, Germany]. 2017. № 4. pp. 18–21.

7. Сіцінський А. С., Вичалківська Ю. С. Деякі питання удосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Інвестиції: практика та досвід. Київ, 2018. № 6. С. 33–36. Авт.: с. 34–35.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

8. Вичалківська Ю. С. Актуальні питання вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації: збірник тез III Міжнародної наук.-практ. конф. (Хмельницький, 22–23 верес. 2017 р.) / за заг. ред. д.е.н., проф. В. П. Синчака. Хмельницький: ХУУП, 2017. С. 37–38.

9. Вичалківська Ю. С. Міжнародні забов'язання України у сфері здійснення демократичного цивільного контролю над органами сектору безпеки і оборони. Актуальні проблеми юридичної науки: зб. тез міжнар. наук. конф. "Шістнадцяті осінні юридичні читання" (Хмельницький, 20–21 жов. 2017 р.). Хмельницький: Хмельниц. ун-т. упр. та права, 2017. Ч. 2. С. 190–192.

10. Вичалківська Ю. С. Сучасні проблеми демократичного цивільного контролю в контексті реформування системи забезпечення національної безпеки та сектору безпеки і оборони України. Національна безпека України: актуальні проблеми правового забезпечення: матеріали Всеукр. наук.-практ. круглого столу (Дніпро, 27 жов. 2017 р.). Дніпро: Літограф, 2017. С. 174–176.

11. Вичалківська Ю. С. Роль громадянського суспільства в здійсненні демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони України. Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика: матеріали V міжнар. наук.-прак. конф. 24 листопада 2017 р. / за ред. В. М. Огаренка, О. В. Покатаєвої та ін. Запоріжжя: КПУ, 2017. С. 62–63.

12. Вичалківська Ю. С. Довіра – як чинник дієвості демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів: матеріали VI щоріч. наук.-практ. конф. (Одеса, 15 груд. 2017 р.) / за заг. ред. М. М. Їжі, В. М. Кривцової. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. С. 152–154.

13. Вичалківська Ю. С. Стан наукової розробки та тенденції розвитку категорії “демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони” в галузі публічного управління. Проблеми розвитку публічного управління в Україні: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Львів, 12 квіт. 2018 р.) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцова. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2018. С. 123–126.