

РЕФЕРАТ

Мірошниченко С.С. Конституційно-правові засади демократичного цивільного контролю сектору національної безпеки та оборони. – Запоріжжя, 2020. **–** 100 с.

Кваліфікаційна робота складається із 100 сторінок, містить 72джерела використаної інформації.

Перехідний етап розвитку держави, трансформація тоталітарного політичного режиму у напрямку демократії передбачає кардинальні зміни в усіх сферах суспільно-політичного життя. Важливою складовоюдемократичних державних перетворень є демократизація оборонної сфери та цивільно-військових відносин.

Створення оптимальних цивільно-військових відносин та дієвого цивільного демократичного контролю над сектором безпеки та оборони, а також Збройними Силами України сприяєперетворенню збройних силта інших військових формувань у відкриті ізрозумілі для суспільства, керовані державою інституції, які діють у відповідності доїх призначення за Конституцією та Законами України.

Демократичний цивільний контроль є складовою частиною ширших цивільно-військових відносин, які регулюють взаємодію між громадянами, державою та військовими, тому окремі громадяни є його учасниками за визначенням.

Метою кваліфікаційної роботи є проведення системного аналізу законодавства України та практики його застосування щодо відшкодування шкоди особам, які потерпіли від кримінального правопорушення, конкретизації положень про відшкодування шкоди, завданої фізичній особі, яка потерпіла від кримінального правопорушення, дослідження та встановлення особливостей зобов'язань держави, що виникають внаслідок заподіяння кримінального правопорушення, дослідження стану законодавства з цього питання та визначення перспектив розвитку вдосконалення правового регулювання відповідних відносин в Україні.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають при правовому регулюванні відносин між суб’єктами демократичного цивільного контролю.

Предметом дослідження є інститут демократичного цивільного контролю за сектором національної безпеки та оборони.

Методологічну основу роботи складають сукупність загальнонаукових, філософських принципів і підходів та спеціальних-наукових методів, використання яких дало змогу отримати науково-обґрунтовані результати. Для проведення дослідження будуть застосовані такі загальнонаукові та спеціально-наукові методи як: формально-логічний та історичний.

Теоретико-методологічною основою дослідження в роботі є історичний та формально-логічний метод, застосування яких дозволило провести аналіз розвитку законодавства з приводу правового регулювання демократичного цивільного контролю.

ДЕМОКРАТИЧНИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ, СЕКТОР БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ, ДЕРЖАВНА БЕЗПЕКА, СТРАТЕГІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ, НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ.

SUMMARY

Miroshnichenko S.S.Constitutional and legal principles of democratic civil control over the national security and defense sector. - Zaporizhzhia, 2020. - 100 p.

The qualification work consists of 100 pages, contains 72 sources of information used.

The transitional stage of the development of the state, the transformation of the totalitarian political regime in the direction of democracy implies dramatic changes in all spheres of social and political life. An important component of democratic state transformation is the democratization of the defense sphere and civil-military relations.

Creating optimal civil-military relations and effective civilian democratic oversight of the security and defense sectors, as well as the Armed Forces of Ukraine, contributes to the transformation of the armed forces and other military formations into open and publicly-managed institutions governed by their constitution. and Laws of Ukraine.

Democratic civilian control is an integral part of the broader civil-military relations that govern the interaction between citizens, the state, and the military, so individual citizens are its participants by definition.

The purpose of the qualification work is to carry out a systematic analysis of the legislation of Ukraine and the practice of its application for compensation to victims of criminal offenses, to specify the provisions for compensation of damage caused to an individual who has suffered from criminal offenses, to study and establish the peculiarities of obligations of the state, which arise as a result of criminal offense, investigation of the state of the legislation on this issue and identification of prospects for development ting legal regulation of the relations in Ukraine.

The subject of the study is the social relations that arise in the legal regulation of relations between subjects of democratic civil control.

The subject of the study is the Institute for Democratic Civilian Control of the National Security and Defense Sector.

The methodological basis of the work is a set of general scientific, philosophical principles and approaches and special-scientific methods, the use of which has allowed to obtain scientifically sound results. For conducting the research such general scientific and special scientific methods as: formal-logical and historical will be applied.

The theoretical and methodological basis of the study in the work is the historical and formal-logical method, the use of which allowed to analyze the development of legislation on the legal regulation of democratic civil control.

  DEMOCRATIC CIVIL CONTROL, SECURITY AND DEFENSE SECTOR, STATE SECURITY, NATIONAL SECURITY STRATEGY, NATIONAL INTERESTS.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ………………………………………...…9

РОЗДІЛ 1 ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА…………………………….……...10

РОЗДІЛ 2 ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА………………………………………..…36

2.1.Система демократичного цивільного контролю в Україні……......36

2.2.Предмет і зміст демократичного цивільного контролю…..............40

2.3.Суб’єкти демократичного цивільного контролю в Україні.............45

2.4.Правові засади здійснення демократичного цивільного контролю в Україні……………………………………………………………………..58

2.5. Сучасні світові моделі демократичного цивільного контролю…...59

2.6.Парламентський контроль за сектором безпеки та оборони в Україні та країнах Європи: порівняння, практична реалізація івиявлення……………………………………………………………….....63

2.7.Дискусійні аспекти національного законодавства у сфері демократичного цивільного контролю………………….........................76

2.8. Витяг із аналізу УкраїнськоїГельсінської спілки з прав людини Закону України «Про національну безпеку України»…………….........77

### 2.9.**Шляхи розвитку ефективного демократичного цивільного контролю…………………………………………………………………..81**

ВИСНОВКИ……………………………………………………………………...89

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАННИХ ДЖЕРЕЛ……………………………………...94

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

|  |  |
| --- | --- |
| ДЦК | демократичний цивільний контроль |
| ЄС  ОПК  п. | Європейський Союз  оборонно-промисловий комплекс  пункт |
| СБУ  ст. | Служба Безпеки України  стаття |
| ч. | частина |

РОЗДІЛ 1 ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

*Актуальність теми.*Визначальною рисою сучасної демократії, як суспільного устрою є підконтрольність державних органів суспільству, яке їх утворило та надало державно-владні повноваження. Демократичний контроль передбачає встановлення правових рамок діяльності цих органів, визначення їх компетенції, основних завдань та повноважень, засад їх діяльності, а також нагляд їхньою діяльністю з боку незалежних від них контролюючих органів та громадянського суспільства. З огляду на сучасні виклики (воєнний конфлікт на сході України, анексія Криму),особливо важливим для нашої держави є забезпечення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони, який є не менш важливою ознакою демократії, ніж свобода слова, дотримання прав та свобод людини та інше.

Відповідно до діючої «Стратегії національної безпеки України», вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над органами сектору безпеки і оборони є одним із основних напрямів державної політики національної безпеки сучасної України. Крім цього слід зазначити, що Україна взяла на себе міжнародні зобов’язання встановити демократичний контроль над силовими структурами. Це зафіксовано у таких  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 році.

Посилення демократичного цивільного контролю над сектором національної безпеки та оборони стало важливим політичним питанням на порядку денному для усієї міжнародної спільноти. Свідченням актуальності проблеми є діяльність Женевського центру демократичного контролю над збройними силами, який було створено швейцарським урядом спільно з Федеральним департаментом оборони, цивільного захисту та спорту, а також Федеративним департаментом закордонних справ. Женевський центр демократичного цивільного контролю є міжнародною організацією, що працює у тісній співпраці з національними урядами 42 країн світу, з міжнародними та неурядовими організаціями, академічними закладами, дослідницькими інститутами. Женевський центр підтримує та заохочує державні й недержавні установи у їхніх прагненнях щодо посилення демократичного цивільного контролю за сектором національної безпеки та оборони, а також сприяє міжнародній співпраці у цій галузі, концентруючи увагу на Євроатлантичному регіоні.

Демократичний цивільний контроль ‒ один з підходів до воєнної організації, який передбачає, що відповідальність за прийняття стратегічних рішень у військовій сфері лежить на демократично обраній політичній владі та громадянському суспільстві, а не на військовому командуванні.

Зважаючи на те, що стратегічні рішення, наприклад, рішення про початок або припинення війни, мають великий на життя всіх громадян держави, здатність суспільства контролювати діяльність військового блоку слід розглядати, як невід’ємну складова сучасної демократичної країни.

У розвинутому демократичному суспільстві процес демократичного цивільного контролю над сектором національної безпеки та оборони здійснюється у різних формах і за допомогою розгалуженого комплексу способів, що стоять на перешкоді небезпечних для суспільства або держави дій.

Система демократичного цивільного контролю також виступає дієвим механізмом розподілу відповідальності між політиками та військовими. У випадку, коли військові ідентифікували загрози та коректно оцінили об’єм витрат для їх стримування, а політики не мають можливості профінансувати передбачені оборонні заходи, то вони повинні нести відповідальність за невиконання своєї частини зобов’язань. З іншого боку, цей приклад демонструє підвищення рівня відповідальності військових у тому випадку, коли певні загрози не були ідентифіковані, а тому не було вжито відповідних заходів або бюджет не містив обґрунтованих розрахунків.

У сучасній правовій державі демократичний цивільний контроль є своєрідним регулятором військово-цивільних відносин, якийзабезпечуючи те, щоб основні принципи демократичного суспільства посідали провідне місце стосовно принципів військової справи, а арміяпроводила і захищала політику саме держави, а не окремих політичних партій чи об’єднань.

*Об’єктом кваліфікаційної роботи*є військово-цивільні відносини між суб’єктами демократичного цивільного контролю, які виникають у процесі їх діяльності та взаємодії.

*Предметом* дослідження є інститутдемократичного цивільного контролю за сектором національної безпеки та оборони в Україні та світі.

*Мета роботи* полягає в комплексному аналізі та детальному дослідженні особливостей функціонування демократичного цивільного контролю, виявлення недосконалостей у національному законодавстві, яке стосується демократичного цивільного контролю та формування пропозицій, щодо його вдосконалення.

Зазначені мета та об’єкт роботи зумовили наступні *завдання* дослідження, які мають бути вирішені в роботі:

–проаналізувати поняття та визначення демократичного цивільного контролю;

–дослідити становлення демократичного цивільного контролю за сектором національної безпеки та оборони;

–проаналізувати принципи та засади, згідно з якими здійснюється демократичний цивільний контроль;

–дослідити функції та повноваження суб’єктів, на яких законодавством покладено функції здійснення демократичного цивільного контролю за сектором національної безпеки та оборони в Україні .

–проаналізувати сучасне законодавство у сфері демократичного цивільного контролю та формування пропозицій щодо його вдосконалення.

*Ступінь наукової розробки проблеми.* Питання ролі та місця демократичного цивільного контролю за сектором національної безпеки та оборони є предметом багатьох експертних обговорень та дискусій, серйозних наукових досліджень вітчизняних та зарубіжних авторів. Це, зокрема, праці О. Музичук, М. Сіцінської, Л. Полякова, І. Козія, В. Бойко, Г. Храпач, О. Полторакова, А. Крупника, В. Гірича та інших.

*Опис проблеми, що досліджується.*З прийняттям нового закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII та його опублікуванням в газеті «Голос України» від 07.07.2018 №122, держава отримала визначені основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та засадничі ідеї державної політики у цій сфері, що мають гарантувати суспільству і кожному громадянину захист їх прав та законних інтересів від внутрішніх та зовнішніх загроз і посягань.

Перш ніж розглядати питання демократичного цивільного контролю, буде доцільним дати визначення сектору безпеки і оборони та його складових елементів.

Сектор безпеки та оборони – це сукупність органів державної влади, що діють під єдиним началом і відповідають за захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз. Їхня діяльність регулюється Конституцією та законами України.

 Сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов’язаних складових: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об’єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки.

До складу сектору безпеки і оборони входять:

1. Міністерство оборони України;
2. Збройні сили України;
3. Державна спеціальна служба транспорту;
4. Міністерство внутрішніх справ України;
5. Національна гвардія України;
6. Національна поліція України;
7. Державна прикордонна служба України;
8. Державна міграційна служба України;
9. Державна служба України з надзвичайних ситуацій;
10. Служба безпеки України;
11. Управління державної охорони України;
12. Державна служба спеціального зв’язку та захисту інформації України;
13. Апарат Ради національної безпеки і оборони України;
14. розвідувальні органи України;

Інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони.

Прийнятийзакон «Про національну безпеку України», серед іншого, дає визначення терміну «демократичний цивільний контроль», якому присвячений весь розділ ІІІ цього закону. Так, згідно п.5, ч.1, ст.1 закону України «Про національну безпеку України», під демократичним цивільним контролем слід розуміти комплекс здійснюваних відповідно до [Конституції](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов’язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України Також, у цьому розділі законодавець окреслює основні принципи здійснення демократичного цивільного контролю, до яких насамперед належать:

1. верховенство права;

2. законність;

3. підзвітність;

4. прозорість;

5. ефективність та результативність.

Слід зауважити, що Українська Гельсінська спілка з прав людини у своєму аналізі закону «Про національну безпеку України» висловила ряд застережень, щодо недосконалості та неповноти деяких положень цього законодавчого акту. Так, наприклад, до основних недоліків прийнятого закону «Про національну безпеку України» Гельсінська спілка з прав людини віднесла те, що серед принципів демократичного цивільного контролю, закріплених ч.2 ст. 4 закону, не передбачені принципи деполітизації та деідеологізації контролю, відкритості для суспільства інформації про діяльність сектору, відповідальності посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за реагування на звернення. У сучасних реаліях функціонування сектору національної безпеки та оборони України, принцип деполітизації інституту демократичного цивільного контролю відіграє ледь не вирішальну роль, оскільки закріплення та виконання цього принципу дозволило би уникнути багатьох проблем та суперечностей, які виникають через політичну доцільність та ідеологічну упередженість посадових осіб та органів державної влади, на які покладено функції здійснення демократичного цивільного контролю.

Загалом фахівці в галузі політології та права розрізняють три основні моделі демократичного цивільного контролю: американську, німецьку та французьку.

Американська модель демократичного цивільного контролю полягає у наступному:

-по-перше, конгресу надано право обговорювати і затверджувати військовий бюджет, вимагати звітування вищих військових чинів щодо становища в армії; видавати статути, настанови, що регламентують дії військ;

- по-друге, цивільне міністерство оборони, в якому міністр та його заступники є цивільними особами, здійснює безпосереднє військовополітичне управління військами;

- по-третє, політичні права і свободи військовослужбовців чітко визначені законом, а їхнє порушення жорстко переслідується.

Специфікою «німецького» варіанта демократичного цивільного контролю є функціонування паралельно із законодавчими правами парламенту, ще і спеціально створеного інституту – уповноваженого бундестагу з оборони для охорони основних прав і як допоміжний орган при здійсненні парламентського контролю. Ця модель передбачає призначення цивільного міністра оборони. Але його заступники та інші військові керівники – військові особи, яким гарантуються рівні з цивільними права і навіть право вступу у політичні партії (із забороною діяти в інтересах партії на службі) та участь у політичних заходах у позаслужбовий час.

До основних рис французької модель демократичного цивільного контролю можна віднести традиційно сильний парламентський контроль, де часто відбувається широка полеміка та гостра політична боротьба партій Франції за вплив на збройні сили. Французи традиційно вважають армію «особливою силою», здатною впливати на хід подій у суспільстві, зокрема на вибори в парламент. Характерною рисою французького досвіду цивільного контролю є те, що вплив громадянського суспільства на армію відбувається переважно та безпосередньо на місцевому рівні. Цю роботу активно провадять місцеві осередки політичних партій. На контроль впливають і різні напівофіційні цивільні організації, комітети та комісії, які розглядають різні питання стосовно планів проведення пропагандистської роботи, розробляють рекомендації молодим солдатам, пропагують здоровий спосіб життя, тощо.

Але, в цілому, усім існуючим моделям демократичного цивільного контролю притаманні подібні риси та всі вони складаються зі схожих базових критеріїв:

1. керівництво армією та контроль за оборонною та безпековою сферою з боку законодавчої гілки влади (парламент визначає та затверджує  концепцію національної воєнної політики, призначає чи затверджує військове командування, затверджує військовий бюджет, визначає повноваження збройних сил у надзвичайних обставинах), з боку виконавчої влади (керівництво збройних сил підлегле цивільному уряду; керування військовою адміністрацією здійснює один із членів уряду – також цивільна особа) і з боку судової влади (контроль за тим, щоб діяльність армії не порушувала основних прав і свобод громадян; захист прав і свобод військовослужбовців);

2. вище керівництво збройними силами здійснюється політичними керівниками, що несуть відповідальність перед парламентом і виборцями;

3. створення всередині збройних сил системи обмежень, що ускладнюють чи виключають використання армії в антиконституційних цілях;

4. безпосередній контроль за армією з боку суспільства.

Сучасна система демократичного цивільного контролю в Україні складається з адміністративного контролю, який здійснюється Президентом, Радою національної безпеки і оборони, Кабінетом Міністрів, органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування; контролю, що здійснюється Верховною Радою (парламентський контроль); судового контролю та громадського контролю.

Верховна Рада України відповідно до [статті 85](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4465) Конституції України здійснює парламентський контроль та приймає закони України, які визначають і регулюють діяльність органів сектору безпеки і оборони та їхні повноваження, а також затверджує відповідні бюджетні асигнування та приймає рішення щодо звіту про їх використання. Крім того, Верховна Рада України відповідно до [статті 81](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4521)Конституції України створює комітети Верховної Ради України, до повноважень яких належить, зокрема, забезпечення контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони.

З метою гарантування неухильного і безумовного дотримання державними органами спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронними органами, правоохоронними органами спеціального призначення та розвідувальними органами вимог [Конституції України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) щодо забезпечення національної безпеки створюється комітет Верховної Ради України, до повноважень якого належить забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю цих органів.

Загальновідомо, що парламентський контроль за сектором національної безпеки та оборони є доволі загальним, і відповідний комітет Верховної Ради України не має достатніх законних повноважень для здійснення регулярного детального контролю.Функціональна ефективність комітетів Верховної Ради України та їх склад,а також мотивація і компетентність депутатів та персоналу комітетів Верховної РадиУкраїни у секторі безпеки й оборони залишає бажати кращого.

Це явище типове для майже всіх країн Співдружності незалежних держав, перш за все з авторитарними режимами, такими як Білорусь, Росія, Азербайджан та інші, де парламентський контроль за національною безпекою та обороною традиційно формальний і дуже обмежений. В Україні значною мірою зберігається радянська культура режиму секретності взагалі і в питаннях парламентського контролю зокрема. Водночас, у парламентах розвинутих демократій давно стало нормою створювати спеціалізовані органи контролю за спеціальними службами та розвідувальними органами. Типовою позицією для західних фахівців з питань демократичного контролю є наступна: «Без такого спеціалізованого комітету важко, якщо взагалі можливо, для парламенту здійснювати системний контроль над розвідувальними службами».

Для вивчення, підготовки і попереднього розгляду окремих питань у сферах національної безпеки і оборони, а також діяльності сектору безпеки і оборони Верховна Рада України в межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, - тимчасові слідчі комісії, які діють у порядку, встановленому законом.

У здійсненні контрольних функцій Верховної Ради її можливості підсилюють Рахункова палата України в частині контролю за використанням бюджету і Уповноважений ВР з прав людини в частині контролю за дотриманням прав людини. Рахункова палата як орган контролю з боку ВРУ діє на підставі статті 98 Конституції України і відповідного закону про Рахункову палату. Її завдання ― контроль за надходженням коштів до бюджету і за їх використанням. Рахункова палата має доступ до всіх без винятку документів, що стосуються використання бюджетних грошей, зокрема і секретним. Рахункова палата регулярно звітує Верховній Раді і Президенту про результати контролю (аудиту), аналізує для ВРУ проект закону про державний бюджет, щоквартально інформує ВРУ про стан виконання закону про держбюджет і подає пропозиції щодо усунення виявлених недоліків. Глава і вісім членів Рахункової палати призначаються Верховною Радою України.

Кабінетом Міністрів України, Службою безпеки України, Управлінням державної охорони України подаються до Верховної Ради України щорічні письмові звіти про діяльність складових сектору безпеки і оборони.

У разі необхідності Верховна Рада України може проводити відповідно до [Регламенту Верховної Ради України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17), затвердженого Законом України "Про Регламент Верховної Ради України", парламентські слухання з питань національної безпеки і оборони, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання.

Верховна Рада України відповідно до [Регламенту Верховної Ради України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17), затвердженого Законом України "Про Регламент Верховної Ради України", може офіційно запросити або вимагати присутності на пленарному засіданні Верховної Ради України для заслуховування посадових чи службових осіб органів сектору безпеки і оборони.

Важливе місце у системі демократичного цивільного контролю займає виконавча влада, зокрема – Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів відповідно до [статей 113](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4690), [116](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4707), [117](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4719) Конституції і законів України здійснює контроль за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у сферах національної безпеки і оборони, звітує з цих питань перед Президентом України і Верховною Радою України.Крім цього, Кабінет Міністрів України забезпечує цивільний контроль 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.

Зважаючи на вимогу Закону України «Про Кабінет міністрів України», який говорить, що всі міністри та їх заступники є політиками (не військовими і не державними службовцями), а також враховуючи численні дискусії в експертному середовищі про те, що призначення діючих генералів на посади міністра оборони та його заступників не зовсім відповідає основним критеріям демократичного цивільного контролю, навіть в умовах війни, — ця невідповідність нарешті надихнула законодавців на уточнення закону на кшталт того, як це зроблено в демократичних країнах НАТО. Наприклад, у Кодексі США, Розділ 10, параграф 113 вказується, що міністр оборони, який очолює Міністерство оборони, призначається з цивільних осіб за поданням Президента та згодою Сенату,особа не може бути призначена Міністром оборони протягом семи років з моменту звільнення з активної військової служби з офіцерської посади регулярного компоненту збройних сил.

Слід підкреслити, що історично цей термін було започатковано в статі 202 Закону про національну безпеку (National Security Act) від 26 липня 1947 році, як «10 років з моменту звільнення з активної військової служби», пояснювався він необхідністю боротьби з корупцією. Цей термін вважався достатнім та необхідним в умовах США для втрати зв’язку між звільненим та залученим до політичної діяльності і діючим офіцерським складом, який міг сприяти встановленню неправомірної вигоди. У той же час, введений в дію Указом Президента України від 6 червня 2016 року №240, Стратегічний оборонний бюлетень України 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. І тепер у Законі України «Про національну безпеку України» передбачається, що міністр оборони України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України з числа цивільних осіб, перший заступник Міністра оборони України та заступники Міністра оборони України призначаються на посади з числа цивільних осіб. Без визначення перехідного терміну. Тобто міністр оборони, будучи на момент призначення цивільною особою, як цього вимагає закон, міг ще вчора бути військовою людиною, ніяких обмежень стосовно цього законодавством України не передбачено. Окрім цього, на відміну від Стратегічного оборонного бюлетеня, у законі України «Про національну безпеку України» взагалі нічого не згадується про іншу важливу посаду в ієрархії Міністерства оборони — Державного секретаря, який мав би бути цивільним державним службовцем.

Окреме місце у системі демократичного цивільного контролю за сектором національної безпеки та оборони посідає Президент України. Він здійснює контроль за сектором безпеки і оборони як безпосередньо, так і через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України та створювані ним у разі необхідності консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Рада національної безпеки і оборони України здійснює контроль за сектором безпеки і оборони на підставі статті 107 Конституції України у порядку і в межах компетенції, визначених Законом України "Про Раду національної безпеки і оборони України".

Контроль за виконанням рішень Ради національної безпеки і оборони України здійснює Секретар Ради національної безпеки і оборони України.

Рада національної безпеки і оборони України інформує громадськість про свою діяльність через офіційний веб-сайт Ради національної безпеки і оборони України та через засоби масової інформації.

На думку експертів RAND Corporation Україні існує дисбаланс повноважень Президента таКабінету Міністрів України, який негативно впливає на стан демократичногоконтролю. Подібні конституційні невизначеностіпідривають прийняття рішень виконавчої влади у секторі безпеки, що призвело доконкуренції між владними інститутами та останнім часом створило виклики дляреформування та ефективного управління. Вирішення цієї проблеми можливе черезконституційний процес та вимагає тривалого часу. Експерти RAND Corporationрекомендують сконцентрувати відповідальність Президента на сфері оборони, тоді яквнутрішня безпека залишатиметься у сфері відповідальності Кабінету МіністрівУкраїни.

На місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України також покладено функції здійснення демократичного цивільного контролю за сектором національної безпеки та оборони, а саме:

1) заслуховувати, за потреби, доповіді посадових осіб правоохоронних органів, що знаходяться на відповідній території, про виконання вимог законодавства щодо забезпечення громадської безпеки та правопорядку;

2) контролювати стан допризовної підготовки і відбору громадян на військову службу, правового і соціального захисту громадян, які мають бути призвані на військову службу, перебувають на військовій службі, звільнених у запас чи відставку, учасників бойових дій та членів їх сімей;

3) взаємодіяти з органами військового управління під час планування та проведення (в умовах присутності цивільного населення) потенційно небезпечних заходів за участю особового складу Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій, а також ліквідації їх наслідків;

4) інформувати громадськість, зокрема через засоби масової інформації, про свою діяльність у виконанні завдань, пов’язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони.

Для здійснення цивільного контролю органи місцевого самоврядування можуть утворювати депутатські комісії, а в місцевих органах виконавчої влади можуть створюватися відповідні підрозділи.

Судова гілка влади в Україні також залучена до здійснення демократичного цивільного контролю, хоча її роль у цьому процесі дещо обмежена. Законом України «Про національну безпеку України» передбачено лише два пункти, які унормовують діяльність судових органів у сфері демократичного цивільного контролю, а саме:

1. Рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, посадових і службових осіб можуть бути оскаржені в суді;
2. Контроль за виконанням судових рішень здійснюють суди.

Водночас найкращі практики західних країн визначають в системі демократичного цивільного контролю значно ширші повноваження судової гілки влади. Наприклад, до таких повноважень можна включити визначення законності проведення військових операцій та законність рішень у сфері оборонної політики. Існування такого механізму у сучасних українських реаліях дозволило б значно вдосконалити сферу національної безпеки та оборони.

Але найбільш дискусійним для суспільства є питання громадського контролю та діяльності засобів масової інформації в системі національної безпеки України та демократичного цивільного контролю за сектором безпеки та оборони.

З прийняттям закону «Про національну безпеку України» громадяни, які беруть участь у демократичному цивільному контролі, отримали певні механізми та можливості для його проведення. Як і раніше, громадським об’єднанням дозволено брати участь у дискусіях, відкритих парламентських слуханнях з питань діяльності і розвитку сектору безпеки і оборони. На жаль, Законом України «Про національну безпеку України» не передбачено участь у проведені подібних дискусій під час засідань профільних урядових комітетів Кабінету Міністрів України. Цей механізм завжди був ключовим у вирішенні нагальних питань соціального захисту військовослужбовців, членів їхніх сімей та протидії зловживанням в секторі безпеки і оборони на рівні виконавчої гілки влади. Слід зазначити, що він потребує законодавчого закріплення. Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» передбачається утворення громадських рад при центральних органах виконавчої влади та забезпечення їх функціонування. Разом з тим, законодавець з прийняттям нового закону «Про національну безпеку України» не передбачив створення громадських рад в секторі безпеки і оборони. Цей факт дає підстави стверджувати, що існування громадських рад в Міністерстві оборони, СБУ та інших структурах, пов’язаних з безпекою та обороною, було фактично нівельовано. Громадські ради в оборонному та безпековому секторі були важливим механізмом демократичного цивільного контролю та вирішували актуальні речі соціального захисту військовослужбовців, членів їх сімей та інші питання громадського контролю. Створення громадської ради оборони могло б сприяти процесу своєчасного реагування на сучасні виклики України у сфері безпеки та оборони.

Окрема роль у системі демократичного цивільного контролю відводиться засобам масової інформації. Зокрема, законом на них покладено висвітлювати питання національної безпеки і оборони, і, тим самим, інформувати суспільство про стан захисту національних інтересів України

В умовах гібридної агресії Російської Федерації проти України питання участі засобів масової інформації у висвітленні стану захисту національних інтересів України потребує також додаткової законодавчої регламентації. Сьогодні, як ніколи, потрібно створити умови, за яких засоби масової інформації укладали б з виконавчою гілкою влади суспільну угоду щодо контенту матеріалів, які розповсюджуються в медійному просторі України. Цей процес повинен відбуватись на партнерських засадах і дозволить зберегти певну конфіденційність щодо оперативної та бойової діяльності українського війська.

Міжнародні експерти з демократичного контролю сектору безпеки і оборони визнають і підкреслюють унікальний досвід ролі громадянського суспільства України, а саме волонтерів. З одного боку, конструктивний прямий вплив громадянського суспільства України на оборонну політику є унікальним і точки зору консолідованої демократії такий стан є безперечно позитивною рисою розвитку держави. З іншого боку, те, що у 2014-2015 роках волонтери брали участь у забезпеченні формою, бронежилетами, медикаментами, засобами зв’язку, машинами і запчастинами, приладами нічного бачення – ознака і прямий наслідок попередньої системної кризи, поєднання навмисного нищення збройних сил і неефективного управління, в умовах відсутності того самого демократичного цивільного контролю і нагляду, належної уваги до цього питання з боку громадського суспільства та засобів масової інформації.

Багато дискусій та обговорень у експертному середовищі викликає питання необхідності впровадження інституту військового омбудсмена.

Питання підвищення рівня посадової особи, яка захищатиме права громадян-військовослужбовців є наразі дуже актуальним. І передовий досвід армій демократичних країн, і власний український досвід підтверджують, що мати лише окремого представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини для повноцінного забезпечення прав військовослужбовців — явно недостатньо. Адже обмеженість штату і повноважень представників секретаріату Уповноваженого зазвичай не дозволяють здійснювати постійний моніторинг дотримання прав військовослужбовців, а дозволяють лише фрагментарно реагувати на звернення чи події.

Громадські ради також не можуть забезпечити потрібну ефективність у цій роботі, оскільки не мають необхідного доступу до інформації, не мають важелів впливу, не мають спроможностей покращувати правову базу, та й склад і процедура діяльності цих рад не дозволяє організувати роботу з необхідною системністю.

У поле зору майбутнього Військового Омбудсмена мають потрапити багато проблем прав військовослужбовців, які роками не вирішуються посадовими особами виконавчої влади загалом та міністерства оборони зокрема. І це не лише широко відомі проблеми нестатутних відносин, хамства керівників до підлеглих чи забезпечення військовослужбовців житлом.

Військовий конфлікт на сході країни поставив на порядок денний багато інших важливих питань, від яких суттєво залежить стан мотивації військовослужбовців до виконання службових обов’язків. До таких нагальних питань можна включити нормативно-законодавчі та інституційні обмеження на військову службу жінок, відновлення військових судів, надання системної допомоги інвалідам та сім’ям загиблих, визнання добровольців учасниками бойових дій тощо. Враховуючи те, що військовослужбовець, в першу чергу, є громадянином держави, його основні права, свободи та обов’язки, які передбачені другим розділом Конституції України мають бути захищеними. А обмеження, пов’язані зі службою особи у лавах Збройних Сил, не мають порушувати її конституційні права та свободи.

Цікавим прикладом цього є практика, яка застосовується в Німеччині. Наприклад, під час жорсткої підготовки не можна принижувати людську гідність військовослужбовця; свобода слова може бути обмежена в рамках інтересів дієздатності збройних сил; військовослужбовець має право звернутись до суду задля захисту від неправомірних дій державних органів.

Слід підкреслити, що інститут Військового Омбудсмена повинен бути незалежним контролюючим органом парламенту і працювати спільно з комітетами Верховної Ради України з питань безпеки і оборони та іншими комітетами, де розглядається діяльність громадянина в погонах. Військовий Омбудсмен повинен звітувати перед парламентом, але не бути його часткою і може бути запрошеним в парламент або відповідний комітет задля спільного визначення щодо діяльності військовослужбовців та членів їх сімей. Діяльність Військового Омбудсмена сьогодні вкрай потрібна в Україні особливо через низку несправедливих, на думку політиків та громадськості, засуджень судами військовослужбовців через сумлінне виконання ними службових обов’язків та через неодноразову загибель при використанні певного виду зброї. Лобізм представників зброярів та власників, на жаль, був і залишається завжди забезпечений представництвом різних державних структур на відміну від сторони захисту загиблих військовослужбовців. Вирішенню цього важливого питання — впровадження інституту Військового Омбудсмена в Україні — впродовж значного часу багато уваги приділяють і експерти, і радники ОБСЄ, Женевського центру демократичного контролю над збройними силами, вітчизняного Центру Разумкова, Інституту Євро-Атлантичного співробітництва. Вони постійно докладають зусиль щодо розповсюдження кращих міжнародних практик та привернення уваги органів влади в Україні до цієї проблеми. А ОБСЄ надала підтримку в розробці проекту «Концепції посилення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України», в якій у п.4.7. «Цивільна посада з захисту прав і свобод військовослужбовців» передбачається створення саме такого незалежного інституту.

У контексті розбудови системи демократичного цивільного контролю і вітчизняні, і зарубіжні фахівці вже довгий час виділяють питання підпорядкованості військової контррозвідки, яка за своєю теперішньою природою повністю «військового» компоненту правоохоронної структури має ознаки майже окремого військового формування. До сьогодні, як і в радянському Комітеті державної безпеки (КДБ) — це структура СБУ. Водночас, після створення у 2002 році Військової служби правопорядку в Збройних Силах України, яка підпорядковується Міністру оборони, вже не існує формальних підстав проти передачі функції військової контррозвідки до Міністерства оборони.

Однак, до цього часу залишаються суттєві застереження стосовно того, чи українська військова контррозвідка, особливо її агентурний потенціал, виграють від переходу до Міністерства оборони більше, ніж якщо вони ще залишаться в одній системі з СБУ.

Слід зазначити, що Військова контррозвідка в системі утримання та противаг відіграє дуже важливу роль для держави. Вона своєю діяльністю збалансовує ті негативні явища, які виникають у військовому середовищі (зрада, корупція, діяльність розвідувальних структур інших держав тощо). Але в існуючий системі протиборства на перехідному етапі її вкрай необхідно зберегти, позбавивши виконання непритаманних функцій, наприклад, підміни діяльності керівного складу у збройних формуваннях. Як інститут державної влади, на погляд переважної більшості експертів, в першу чергу військова контррозвідка повинна відновити свій потужний інституційний потенціал перед тим, як його передати до складу Міністерства оборони України під політичне цивільне керівництво. Але після об’єднання з територіальною контррозвідкою СБУ, військова складова була звужена в системі відбору, підготовки та перепідготовки фахівців військової контррозвідки.

На думку фахівців, на перехідному етапі цей інститут може утримуватись під «патронатом» Президента держави як політичної цивільної особи, яка контролює сектор «безпеки і оборони». Разом з тим, так званий «перехідний період» повинен бути обмеженим терміном середньострокового планування до 3-5 років.

Принциповим також залишається питання подальшої інтеграції цієї структури в систему розвідки Міністерства оборони відповідно до стандартів НАТО або передачі її в систему військової поліції Міністерства оборони. Якщо ж сформуються відповідні умови, то це питання може бути знову розглянуте і вирішене тим або іншим чином. Однак поки що потрібно докласти більше зусиль для створення в Міністерстві оборони необхідних правових, соціальних та оперативних засад для того, щоб можливі трансформації були не даниною формальностям, а осмисленим кроком, який забезпечить більш ефективну безпеку та дієвий демократичний цивільний контроль. Вже протягом трьох років розробляється і доробляється проект Закону України «Про військову поліцію», де хоч і передбачається надання військовим поліцейським повноважень оперативно-розшукової діяльності, але поки що невідомо, коли ця майбутня структура зможе реально зазначені повноваження застосовувати.

Також окремі контрольні функції щодо сектору безпеки та оборони можуть здійснювати в частині своєї компетенції Комітет з питань бюджету (підкомітет із питань державного фінансового контролю та діяльності Рахункової палати), Комітет у закордонних справах, Комітет у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції і людей з інвалідністю, Комітет із питань запобігання корупції. Комітети на своїх засіданнях аналізують законопроекти і хід виконання вже ухвалених законів і постанов у сфері національної безпеки і оборони; вносять на розгляд ВРУ, Президента, Кабінету Міністрів пропозиції щодо усунення виявлених проблем. Усі народні депутати отримують доступ до державної таємниці автоматично при входженні на посаду без оформлення допуску. Відповідно до законодавства про статус народного депутата члени Комітету з питань національної безпеки і оборони для отримання інформації щодо діяльності Збройних сил і інших збройних формувань роблять депутатські запити і депутатські звернення. Також депутати мають право безперешкодного відвідування будь-якого об'єкта (органу або підприємства) незалежно від ступеня його закритості (режиму секретності). Для розслідування питань, що становлять суспільний інтерес, у Верховній Раді може бути створена тимчасова слідча комісія. Із метою визначення напрямів подальшого розвитку системи демократичного цивільного контролю над сектором оборони України виникає потреба у врахуванні двох важливих аспектів:

- аудит (оцінка) поточного стану та ефективності функціонування зазначеної системи;

- вибір найбільш доцільного інструментарію (методології) для розвитку системи.

Оцінка поточного стану та ефективності функціонування зазначеної системи визначається шляхом використання експертного підходу. З цього приводу заслуговують уваги низка оцінок з боку провідних українських експертів. Зокрема, екс-заступник міністра оборони України Борис Андресюк вважає, актуальність питання демократичного цивільного контролю над ЗС України визначається двома факторами. Зовнішній можна охарактеризувати так: без встановлення надійного контролю над збройними силами двері в європейське співтовариство для України будуть закриті. Внутрішній ― неможливість здійснення обґрунтованих логічних кроків із розвитку воєнної організації держави (і Збройних Сил зокрема) без налагодження громадського контролю, наповнення його реальним змістом, чіткого розподілу повноважень і відповідальності.

На його думку, ситуація в Україні відображає загальні тенденції розвитку цивільно-військових відносин в країнах Центральної та Східної Європи. Разом з тим є певні риси, притаманні саме нашій країні. На жаль, у силових міністерствах і відомствах склалася практика, коли відставка першої особи традиційно тягне за собою звільнення не тільки управлінської верхівки відповідної структури, а й середньої ланки управління. Це призводить до гальмування процесів реформування. Також зазначений експерт вважає, що зараз Верховна Рада України як контрольний суб'єкт, що входить у систему цивільного демократичного контролю, фактично відсторонена від можливості впливати на кадрові питання у силових структурах. Поза процесом обговорення персонального складу керівництва структур, що входять до складу Воєнної організації України, виявився і профільний комітет Верховної Ради. Відсутність ефективного діалогу між законодавчою та виконавчою гілками влади під час реформування ЗСУ, може призвести до істотних прорахунків, ціною яких стануть витрати державного бюджету, гальмування процесу реформування.

На думку іншого українського експерта з питань національної безпеки А.С. Бодрука, для забезпечення ефективності цивільного контролю законодавча влада повинна бути реально, а не лише декларативно незалежною від виконавчої. Згідно з оцінками експерта український парламент на сьогодні не використовує повною мірою свої можливості щодо здійснення контролю над силовими структурами. Сьогодні в Україні багато ще потрібно зробити, щоб система цивільного контролю над збройними силами відповідала критеріям надійності, як у цивілізованих демократичних країнах.

Що стосується другого аспекту (визначення необхідного інструментарію), слід зазначити про відсутність єдиного універсального підходу, який є визнаним більшістю країн світу. Більш коректним є твердження про наявність низки методологічних підходів, опрацьованих в різних країнах. Треба підкреслити, що їхнє комплексне використання з урахуванням національних особливостей України є найбільш доцільним підходом.

Що стосується практичних рекомендацій, то з урахуванням загальноєвропейських принципів формування системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки, визначених у відповідних Рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи30, можна визначити наступні шляхи розбудови і підвищення ефективності такої системи в Україні:

1. Подальше вдосконалення законодавства з питань національної безпеки, насамперед, шляхом:

• унормування законодавства з питань національної безпеки і оборони відповідно до Конституції України, реальним станом безпекового середовища в Україні та навколо неї, гармонізація його з відповідним законодавством ЄС та НАТО;

• періодичного перегляду та законодавчого уточнення завдань і функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки, зокрема, з огляду на поточну російську агресію та інші кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України;

• подальшого розвитку правових засад управління національною безпекою шляхом розробки відповідних законів, концепцій, доктрин, стратегій і програм, зокрема, антикорупційного законодавства, протидії тероризму і екстремізму, розвитку сектору безпеки та оборони держави, розвитку національної інноваційної системи, формування інформаційного суспільства тощо;

• розробка та ухвалення нових редакцій законодавчих актів, насамперед, Закону України «Про Службу безпеки України», та у разі потреби ― інших органів сектору безпеки та оборони;

• усунення наявних протиріч, неузгодженостей і прогалин у чинних законах

та інших нормативно-правових актах з питань національної безпеки і оборони;

• удосконалення законодавства з питань соціального забезпечення військовослужбовців, співробітників правоохоронних і розвідувальних органів та членів їхніх сімей із метою підвищення рівня соціального захисту цих категорій громадян;

• визначення меж відповідальності та контролю органів державної влади і узгодження їх із функціями контролюючих органів;

• розмежування сфер взаємодії органів державного управління та контролю і неурядових громадських організацій та установ;

• чіткої регламентації процедур (правил) здійснення адміністративного, парламентського та суспільного контролю за діяльністю суб’єктів сектору

безпеки та оборони;

• удосконалення механізмів залучення інститутів громадянського суспільства до процесів управління і контролю системи національної безпеки.

2. Підвищення ефективності планування, координації і контролю за діяльністю суб'єктів забезпечення національної безпеки та їхньої відповідальності шляхом:

• уточнення і чіткого розмежування завдань і сфер відповідальності суб'єктів забезпечення національної безпеки;

• розробки та впровадження загальнодержавної системи визначення та моніторингу порогових значень показників (індикаторів), що характеризують рівень захищеності національних інтересів у різних сферах життєдіяльності та виникнення реальних загроз національній безпеці;

• періодичне проведення комплексного огляду сектору безпеки та інших оглядів за відповідними напрямами (оборони, кіберзахисту тощо);

• активізації механізмів координації та контролю діяльності органів виконавчої влади з реформування Збройних Сил, інших військових формувань, передбачених відповідними законами України.

3. Удосконалення ефективності діяльності суб’єктів здійснення демократичного цивільного контролю, зокрема щодо завершення формування структури системи державного управління сектором безпеки та оборони, передбачивши:

• узгодження функцій, повноважень, відповідальності та контролю її ланок;

• встановлення зворотного зв’язку з незалежним (неупередженим) контролем параметрів управління;

• посилення координаційних можливостей РНБО України із забезпеченням системності і комплексності розроблюваних нею управлінських рішень в секторі безпеки та оборони.

4. Забезпечення ефективності роботи органів державної влади з питань реформування ЗСУ, інших військових формувань та оборонно-промислового

комплексу з першочерговим визначенням концептуальних засад політичного

управління сектором безпеки та оборони, функцій і завдань всіх відповідних

структур сектору.

5. Законодавче закріплення основних параметрів суб’єктів сектору безпеки відповідно до покладених на них функцій і завдань.

6. Всебічне наукове обґрунтування та супроводження інституційних перетворень і відповідних управлінських рішень щодо політики безпеки і оборони.

7. Розробка і впровадження в практику демократичного цивільного контролю науково обґрунтованих критеріїв і методик оцінки результатів функціонування всіх структур сектору безпеки та оборони;

8. Підвищення ефективності парламентської складової демократичного цивільного контролю.

Системний підхід до оцінки реального стану демократичного цивільного контролю над військовими формуваннями та правоохоронними органами держави запропоновано в дослідженні, яке проведене фахівцями Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. За результатами дослідження експертами центру, ефективність цивільного контролю над воєнною сферою в Україні не визначена як задовільна.

Основна причини такого стану ― існування системних недоліків у наявних процедурах ухвалення 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, а фінансування перебуває в руках парламенту, де у депутатів є різні пріоритети і немає персональної відповідальності за неналежне забезпечення ресурсами структур оборони, безпеки, розвідки.

Із наведеною позицією корелюється висновок голови Експертної ради Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння, екс-заступника Міністра оборони України Леоніда Полякова, який звертає увагу, що в демократичній державі, якою є Україна, ефективність вирішення безпекових питань напряму залежала і залежить від ефективності системи демократичного цивільного контролю над військовими. Він зазначає, що у сфері практичної діяльності ― кадрових питаннях, організації оборонного планування та питаннях організації роботи парламенту зроблено недостатньо, щоб відповідати універсальним критеріям ефективності системи демократичного цивільного контролю.

*Апробація результатів дослідження.* Результати кваліфікаційної роботи були обговорені на засіданнях кафедри юридичного факультету Запорізького національного університету. Положення даної магістерської роботи були враховані в ході підготовки наукових статей для опублікування в український науковій періодиці та під час участі у роботі наукових конференцій: Всеукраїнська науково-практична конференція «Правова освіта та правова наука в Україні в умовах сучасних трансформаційних процесів» м. Запоріжжя, 20 листопада 2019 р.; збірник наукових статей «Майбутні юристи про проблеми права в Україні» м. Запоріжжя, 2019 р.

РОЗДІЛ 2 ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА

* 1. Система демократичного цивільного контролю в Україні

Демократичний цивільний контроль

Адміністративний контроль (здійснюється Президентом, РНБО, КМУ, органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування

Парламентський контроль

Судовий контроль

Громадський контроль, ЗМІ

Система демократичного контролю виступає дієвим механізмом розподілу відповідальності між політиками та військовими. У випадку, коли військові ідентифікували загрози та коректно оцінили об’єм витрат для їх стримування, а політики не мають можливості профінансувати передбачені оборонні заходи, то вони повинні нести відповідальність за невиконання своєї частини зобов’язань. З іншого боку, цей приклад демонструє підвищення рівня відповідальності військових у тому випадку, коли певні загрози не були ідентифіковані, а тому не було вжито відповідних заходів або бюджет не містив обґрунтованих розрахунків.

На сьогодні можна стверджувати про різнопланову практику реалізації заходів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони держави.

Зокрема, з метою своєчасного, повного і достовірного інформування органів державної влади і суспільства про діяльність ЗСУ передбачається звітність Міністра оборони України перед Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, регулярні зустрічі керівного складу Міністерства оборони України та Генерального штабу ЗСУ з представниками засобів масової інформації, особовим складом ЗСУ та членами їхніх сімей. Громадяни України беруть участь у здійсненні громадського контролю над ЗСУ 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 в інший державний орган в порядку, визначеному Конституцією України та Законом України «Про звернення громадян». Громадським організаціям, зареєстрованим в установленому порядку, гарантується відповідно до Конституції України, цього Закону та статутними положеннями можливість:

- запитувати та одержувати в установленому порядку від органів державної влади (органів військового управління) інформацію (що не містить державної таємниці) з питань діяльності ЗСУ, інших військових формувань, правоохоронної діяльності;

- проводити наукові дослідження з проблематики військового будівництва, оборони, забезпечення національної безпеки країни, проводити публічне обговорення їхніх результатів, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо;

-проводити громадську експертизу проектів нормативних документів, надавати свої висновки і пропозиції відповідним державним органам для подальшого врахування у ході реформування сектору безпеки та оборони;

- брати участь в громадських дискусіях та парламентських слуханнях з питань реформування і діяльності ЗСУ, інших ланок сектору безпеки та оборони держави тощо;

- знайомитися з умовами служби, життя і побуту військовослужбовців;

- через суб'єктів права законодавчої ініціативи виступати із законодавчими ініціативами в галузі військового будівництва. Засоби масової інформації, висвітлюючи проблеми у сфері національної безпеки і оборони, боротьби зі злочинністю, на основі об'єктивної інформації про службу, життя і побут військовослужбовців, процеси, що відбуваються в армійському середовищі, формують громадську думку, сприяють підвищенню престижу військової служби, зміцненню довіри суспільства до ЗСУ.

Із метою систематичного інформування громадськості про діяльність сектору безпеки та оборони, наявні проблеми в цій сфері та способи їх вирішення, відповідні органи державної влади і військового управління періодично, проводять прес-конференції, розміщують на ресурсах Інтернету і оновлюють відповідні матеріали.

З урахуванням принципів формування системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки в країнах НАТО, а також відповідних рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи, потрібно подальше вдосконалення законодавства з питань нацбезпеки та оборони і підвищення ефективності планування, координації і контролю за діяльністю відповідних інституцій.

2.2. Предмет і зміст демократичного цивільного контролю

Еволюція демократичного цивільного контролю відбуваєтьсяпаралельно з еволюцією політичної системи держави і глибоко залежитьвід політичної культури держави та нації, наявності таких речей якполітична відповідальність, побудова політичних сил і партій та їх вплив насектор безпеки і оборони.

Сьогодні, як ніколи, постає питання розуміння українськимсуспільством та владою самої суті терміну, що в законодавчому полі Українифігурує як демократичний цивільний контроль. Чи є цей контроль дійсно«демократичним» в умовах існування на теренах нашої держави такихтермінів, як клептократія, олігархія та корупція? Чи правильно ми йогоназиваємо «цивільним», і що справді ми вкладаємо в цю дефініцію сьогоднів умовах війни з Російською Федерацією? Що насправді має означати слово«контроль», хто і навіщо його здійснює. Які основні функції того, щодемократичне суспільство Європи та Північної Америки вже і ненамагається оскаржити, вважаючи це частиною свого національногонадбання?

Із прийняттям на 91-му пленарному засіданні Спеціального комітетуФоруму НБСЄ з питань співробітництва в галузі безпеки в Будапешті 3грудня 1994 року «Кодексу поведінки стосовно воєнно-політичних аспектівбезпеки», в статті 20 розділу VII було визначено, що «держави-учасницірозглядають демократичний політичний контроль над військовими тавоєнізованими силами, силами внутрішньої безпеки, а такожрозвідувальними службами і поліцією, як невід’ємну складову стабільностіі безпеки. Вони сприятимуть інтеграції своїх збройних сил ізгромадянським суспільством як важливому прояву демократії.»З часом цей термін був трансформований в документах НАТО, якіпідписувала Україна. Так в рамковому документі «Партнерство зарадимиру», підписаному Україною у 1994 році, цей термін визначається як«демократичний контроль над збройними силами», а пізніше Хартія проособливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору в 1997 році визначила його як «цивільно-військовівідносини та демократичний контроль над збройними силами».У 2003 році Верховна Рада України ухвалює закон «Про демократичнийцивільний контроль над Воєнною організацією і правоохороннимиорганами держави». У його назві словосполучення «демократичнийполітичний контроль» замінено на «демократичний цивільний контроль»,що на перший погляд начебто нічого визначального не зумовлює, особливоз точки зору цивільного права. Разом з тим, закладає підвалиниавторитаризму й певної переваги однієї гілки влади над іншими і тим самим відкриває шлях до зловживань з її боку і спотворює саму суть слова«демократія».

Для того, щоб проілюструвати це, достатньо розглянути, як тлумачатьслово «демократія» на різних мовах, наприклад, англійською, російською таукраїнською у Вікіпедії. Якщо в російському варіанті основний наголосробиться на посилення ролі держави, яка володіє більшою владою, тоукраїнське формулювання слова демократія зводиться до значення, що цеполітичний режим, за якого єдиним легітимним джерелом влади в державівизнається її народ.

Показовим є англійське роз’яснення терміну «демократія», де акцентна тому, що вона «є системою вирішення протиріч, завдяки якій результатзалежить від того, що його учасники роблять, але жодна з сил не контролює,що відбувається та свій результат»: «Democracy is a system of processingconflicts in which outcomes depend on what participants do, but no single forcecontrols what occurs and its outcomes.»

Чи пов’язані зазначені «сили» з формуванням різних гілок влади, а самезаконодавчої, виконавчої та судової? Або вони є виключно партійнимисилами (клановими силами) у політичній системі державотворення? Чиіснують в Україні при владі партії, які є сформованими на ідеологічній базіта готові брати повну політичну відповідальність за сектор безпеки іоборони або інший напрям діяльності, який очолює їхній представник?Брак останнього вплинув на те, що термін «демократичнийцивілізований світ», який вживає цивілізований світ, замінили на більш«легкий» для української влади — «демократичний цивільний контроль».

У першу чергу, демократичний політичний контроль — це контрольполітиків за політиками і політичних сил за політичними силами з метоюпосилення ефективності діяльності сектору безпеки і оборони,послаблення ролі корупції. І вже в другу чергу, у сучасних умовах розвиткуцивілізації — це контроль цивільних над військовими.Законодавство України сьогодні визначає, що «демократичнийцивільний контроль — комплекс заходів для забезпечення верховенстваправа, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки іоборони та інших органів, діяльність яких пов’язана з обмеженням увизначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їхефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненнюнаціональної безпеки України». Це за визначенням, а як на практиці владаможе контролювати сьогодні законність, підзвітність і прозорістьдіяльності керівництва і всіх складових частин сектору безпеки і оборони,наприклад, Президента, Верховного Головнокомандувача, Секретаря Радинаціональної безпеки і оборони, Міністра оборони, Головнокомандувачатощо, які є вершиною цієї системи, іноді не мають жодного відношення дополітичної сили (міністр оборони) і є військовослужбовцями на цивільнихпосадах (міністр оборони, голова СБУ та інші)?

Яке значення вкладається сьогодні в слово «цивільний»? Цивільнеправо визначає, що це стосується правових відносин громадян між собою і здержавними органами та організаціями. Або найбільш поширене розуміння— такий, що не належить до війська, не стосується військових справ;невійськовий. Слово «контроль» (з французької) означає нагляд за об’єктом(системою) і підтримання його функціонування згідно з встановленимипринципами (законами) через загальне порівняння фактичного стануоб’єкту (системи) із станом, який слід забезпечити.Наскільки сьогодні «демократичний цивільний контроль»функціонально відповідає сучасним підходам держав-членів ЄС та НАТО миокреслимо нижче, але разом з тим, очевидним критерієм є те, щовідповідальність політичних сил за очолюваний ними напрям має існувати.Контроль за діями всіх без виключення політичних гравців необхіднозбалансувати між гілками влади та всередині них. Законодавство муситьпередбачати врівноважений вплив та політичну й персональнувідповідальність всіх за ефективне функціонування сектору безпеки іоборони. Посилення діяльності однієї гілки влади стосовно іншої руйнуєсам принцип демократичних підходів та призводить до корупції тапослаблення держави.

На вищезазначене, до речі, звернули увагу на Саміті ОрганізаціїПівнічноатлантичного договору, який проходив в м. Брюссель 10-11 липня2018 року. Окрім іншого, під час саміту держави-члени Альянсу закликалиУкраїну втілити в життя положення закону «Про національну безпекуУкраїни» з метою «…зміцнення в Україні цивільного контролю ідемократичного нагляду над структурами безпеки і оборони, подальшоговдосконалення командування й управління, процесів планування іукладання бюджетів, системи військової освіти, а також гарантуваннясвоєчасного реформування служб безпеки.» Яким же чином, Україна зможезміцнити демократичний нагляд, якщо всі практичні важелі впливу на цезосереджені в руках виконавчої гілки влади через так званийадміністративний контроль, залежності судової і обмеженості законодавчоїгілки влади.

2.3. Суб’єкти демократичного цивільного контролю в Україні

Сучасна система демократичного цивільного контролю в Україніскладається з адміністративного контролю, який здійснюєтьсяПрезидентом, Радою національної безпеки і оборони, Кабінетом Міністрів,органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування;контролю, що здійснюється Верховною Радою (парламентський контроль);судового контролю та громадського контролю. Незначна роль у цьомудокументі відводиться засобам масової інформації, які, на жаль, і незаявляють потужно про свої амбіції на формування «незалежної четвертоїгілки влади».

Верховна Рада України встановила, що предметом демократичногоцивільного контролю повинно стати дотримання вимог Конституції ізаконів, недопущення використання органів сектору безпеки і оборонизадля узурпації влади та порушення прав і свобод людини, ефективністьвикористання ресурсів та бюджетних коштів тощо. Основними надбаннями щойно прийнятого закону «Про національнубезпеку України» для посилення демократичного цивільного контролю засектором безпеки і оборони є:

* утворення комітету Верховної Ради України з питань контролю задержавними органами спеціального призначення з правоохороннимифункціями, правоохоронними органами, правоохоронними органамиспеціального призначення та розвідувальними органами;
* призначення міністра оборони із числа цивільних осіб;
* виключення із переліку завдань державного органу спеціальногопризначення з правоохоронними функціями завдань попередження,виявлення, припинення та розкриття злочинів корупції таорганізованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки;
* забезпечення контролю за виконанням бюджетів структур безпекитощо.

Слід підкреслити, що цей закон є базовим і його реалізація потребуєзначно більше часу та прийняття низки законодавчих змін. Такі змінинеобхідно зробити стосовно всього законодавства сектору безпеки іоборони та особливо стосовно законів, що регламентують діяльність всіх без виключення силових інститутів.

Загальновідомо, що парламентський контроль за спецслужбами єдоволі загальним, і комітет Верховної Ради України з питань національноїбезпеки і оборони не має достатніх законних повноважень для здійсненнярегулярного детального контролю. Це явище типове для майже всіх країнСпівдружності незалежних держав (СНД), перш за все з авторитарнимирежимами, такими як Білорусь, Росія, Азербайджан та інші, депарламентський контроль за спецслужбами традиційно формальний і дужеобмежений. В Україні значною мірою зберігається радянська культурарежиму секретності взагалі і в питаннях парламентського контролюзокрема.

Водночас, у парламентах розвинутих демократій давно стало нормоюстворювати спеціалізовані органи контролю за спеціальними службами тарозвідувальними органами. Типовою позицією для західних фахівців зпитань демократичного контролю є наступна: «Без такого спеціалізованогокомітету важко, якщо взагалі можливо, для парламенту здійснюватисистемний контроль над розвідувальними службами».

Слід зазначити, що у згаданому вище проекті Закону України «Пронаціональну безпеку України» міститься положення про те, що «з метоюгарантування неухильного і безумовного дотримання державними органами спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронними органами, правоохоронними органами спеціального призначення та розвідувальними органами вимог Конституції Українищодо забезпечення національної безпеки створюється комітет Верховної Ради України, до повноважень якого належить забезпечення контрольнихфункцій Верховної Ради України за діяльністю цих органів. Завдання та повноваження цього комітету Верховної Ради України визначаютьсязаконом». Водночас, невідомо, скільки часу буде витрачено на визначеннязаконом «завдань та повноважень» зазначеного комітету, і коли він врешті решт дійсно запрацює. Однак, поки що Комітету Верховної Ради України з питань контролю за спеціальними службами та розвідувальними органамине створено і системно контролювати розвідувальні органи та системнолобіювати їхні інтереси у Верховній Раді поки що немає кому.

Разом із тим, черговим викликом для створення цього комітету є нетільки видання спеціального законодавчого акту, але і готовність «народних обранців» накласти на себе певні обмеження в правах і свободах,які базуються в першу чергу, на роботі з закритою та дуже чутливоюінформацією. Кримінальна відповідальність в цьому випадку повинна матицілком конкретні терміни, а допуск до роботи в цьому комітеті моженадаватися виключно після проходження спеціальної перевірки таотримання відповідного дозволу.

Ці обмеження для народних депутатів можуть застосуватись також уповодженні з іноземцями, права обрання міста відпочинку, питань вільногопересування тощо. Народні депутати, які обрали місцем роботи такий комітет повинні за власним бажанням і волевиявленням надати згоду на обмеження себе в визначених правах і свободах. Саме такий підхіддозволить органам сектору безпеки і оборони, з одного боку, довіряти«сторонній» ним законодавчій гілці влади та відкривати їй обмеженуінформацію, а з іншого боку, допомогти виконавчій гілці влади у вирішеннінагальних потреб законодавчим шляхом.

Питання призначення цивільного керівництва Міністерства обороничерговий раз повертається у порядок денний. Зважаючи на вимогу ЗаконуУкраїни «Про Кабінет міністрів України», який говорить, що всі міністри таїх заступники є політиками (не військовими і не державними службовцями), а також враховуючи численні гарячі дискусії в експертномусередовищі про те, що призначення діючих генералів на посади міністра оборони та його заступників не зовсім відповідає основним критеріямдемократичного цивільного контролю, навіть в умовах війни, — цяневідповідність нарешті надихнула законодавців на уточнення закону накшталт того, як це зроблено в демократичних країнах НАТО. Наприклад, уКодексі США, Розділ 10, параграф 113: «Міністр оборони, який очолюєМіністерство оборони, призначається з цивільних осіб за поданнямПрезидента та згодою Сенату. Особа не може бути призначена Міністромоборони протягом семи років з моменту звільнення з активної військовоїслужби з офіцерської посади регулярного компоненту збройних сил».

Слід підкреслити, що історично цей термін було започатковано в статі202 Закону про національну безпеку (National Security Act) від 26 липня1947 році, як «…10 років з моменту звільнення з активної військовоїслужби…»11, пояснювався він необхідністю боротьби з корупцією. Цейтермін вважався достатнім та необхідним в умовах США для втрати зв’язкуміж звільненим та залученим до політичної діяльності і діючимофіцерським складом, який міг сприяти встановленню неправомірноївигоди.

Введений в дію Указом Президента України від 6 червня 2016 року№240, Стратегічний оборонний бюлетень України визначає: «Дляузгодження 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 томучислі шляхом призначення цивільних Міністра оборони України, йогозаступників та Державного секретаря Міністерства оборони України».І тепер у Законі України «Про національну безпеку України»передбачається, що «Міністр оборони України призначається на посадуВерховною Радою України за поданням Президента України з числацивільних осіб. Перший заступник Міністра оборони України тазаступники Міністра оборони України призначаються на посади з числацивільних осіб». Без визначення перехідного терміну. Тобто сьогодніміністр військовий, а завтра переодягнувся — і вже цивільний. Окрім цього,на відміну від Стратегічного оборонного бюлетеня, у законі України взагалінічого не згадується про іншу важливу посаду в ієрархії Міністерстваоборони — Державного секретаря, який мав би бути цивільним державнимслужбовцем.

Це свідчить про те, що розробники закону не зовсім розуміютьпринципову різницю між військовим і цивільним міністрами. Адже статусцивільного міністра, це не лише форма одягу, але й представництвоцивільного політика від демократично обраної політичної сили(військові ж — поза політикою), яка має довіру від народу на виконаннявладних повноважень. Отже, у нас все ще зберігається тенденціянеготовності демократично обраних політиків брати на себе безпосереднювідповідальність за керівництво обороною країни і делегуватипредставника своєї політичної сили на посаду міністра оборони. Звідповідним прийняттям всієї повноти політичної відповідальності за діїсвого представника.

Вже багато років існує думка про те, що законодавство, яке регулюєвласне діяльність Служби безпеки України (СБУ), також потрібно привестиу відповідність до євроатлантичних стандартів. Перед СБУ все ще стоятьзавдання здійснення важливих трансформацій та зміцнення системидемократичного цивільного контролю, оскільки в минулому проти СБУнерідко лунали звинувачення у незаконному втручанні у внутрішнюполітику та участі у тіньовій економіці. Такі звинувачення періодичнозвучать і тепер.

Наразі СБУ підпорядковується Президентові та підконтрольнаВерховній Раді, Голову СБУ призначає і звільняє з посади Верховна Рада заподанням Президента. З формальної точки зору, процедурапарламентського контролю нібито виконується у цьому випадку, однакреалії політичної боротьби роблять це призначення заручником розподілуголосів у Парламенті та інших політичних чинників. Поки що певнийпрогрес у контексті демократизації СБУ відображається у факті діяльностіРобочої групи між Україною і НАТО з питань демократичного цивільногоконтролю над сектором безпеки і розвідкою, а також активної позиції СБУстосовно відкриття архівів про Голодомор 1930-х років.

Загальні погляди Президента на реформування СБУ визначені восновних стратегічних документах сфери національної безпеки держави:«Стратегія національної безпеки України» та «Концепція розвитку секторубезпеки і оборони України». Зокрема, п. 3.9 Концепції на 1,5 сторінкахпропонує загальні концептуальні підходи до реформування СБУ. Однакдалеко не всі основні заходи переходу на стандарти демократичноїспецслужби там чітко визначені.

Традиційно, радники з країн НАТО та ЄС у питаннях реформуванняСлужб безпеки беруть за основу резолюцію ПАРЄ1402/1999 про контрольза внутрішніми службами безпеки держав-членів Ради Європи.Парламентська асамблея в цьому документі не тільки засвідчує важливістьта значущість цих служб для демократичної спільноти щодо захистунаціональної безпеки і свобод демократичних країн, але і визначає наступнінапрями реформування спецслужб, які займаються питаннями внутрішньоїбезпеки:

1. Демілітаризація (позбавлення її співробітників статусу

військовослужбовців). Спецслужби не повинні організаційно мати

військову структуру.

2. Відмова від підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю.

Боротьба з організованою злочинністю та певні економічні завдання для

спецслужб можуть надаватись виключно тоді, коли ці угрупування

(завдання) мають чітко визначені актуальні ознаки загрози національній

безпеці.

3. Відмова від підрозділів з економічної безпеки.

4. Позбавлення функції досудового слідства.

Основні завдання та цілі служб внутрішньої безпеки повинні бути чітковизначені законом та не використовуватись в якості політичногоінструмента проти політичних опонентів, релігійних груп, національнихменшин тощо. Основні суперечливі для суспільства та гілок влади питанняповинні вирішуватися виключно в правовій площині.

Слід зазначити, що діюча концепція реформування СБУ 2008 року якразі передбачала проведення зазначених реформ, однак замість їївпровадження СБУ за допомогою радників НАТО та Європейського Союзурозробили новий проект «Концепції реформування СБУ», яка наразі незатверджена і не набула чинності. Наразі достеменно невідомо, якою будеСБУ в результаті реформ, та як вона буде взаємодіяти з іншимиправоохоронними органами держави. 10 червня 2016 року «Концепціюреформування Служби безпеки України» передали на затвердження доРади національної безпеки і оборони України. У серпні 2016 року робочийваріант цієї концепції був представлений для розгляду і затвердження. Насьогодні документ так і не затверджено. Станом на середину 2018 рокувідсутність комплексного підходу до питання реформування СБУ ставитьпід сумнів проведення реальної її трансформації відповідно до інтересівсуспільства та міжнародних стандартів.

Застосування норм, притаманних розвинутим демократіям, вимагаєстворення демілітаризованої служби контррозвідки без функцій слідствата боротьби з корупцією і економічними злочинами. Для того, щоб досягтивідповідності вимогам демократичної країни до спеціальної служби такритеріям вступу до ЄС і НАТО, у 2006-2007 та у 2014-2016 роках СБУпроводила огляди і, відповідно, розробляла нові концепції, але досіреформи не реалізовано.

У поданому нещодавно прийнятому Законі України «Про національну безпеку України» серед основних функцій СБУ вже немає функції боротьби з корупцією, але залишається забезпечення економічної безпеки держави, од­нак група народних депутатів вже зареєструвала проект закону про обме­ження функцій СБУ. Цим законопроектом передбачається передати частину економічно й фінансовоспрямованих функцій від СБУ до Національної поліції та органів Державноїфінансової служби.

У рамках ефективного демократичного контролю Резолюція ПАРЄ1402/1999 про контроль за внутрішніми службами безпеки держав-членівРади Європи крім іншого пропонує встановлення політичного контролю збоку виконавчого керівництва служб за їхніми діями на щоденному ґрунті.Призначене політичне керівництво служби повинно щорічно надсилати допарламенту письмовий звіт за діяльністю підпорядкованих структур для його подальшого розгляду та прийняття відповідних політичних рішень у разі необхідності.Законодавча гілка влади повинна формувати і приймати чіткі таадекватні закони, які б регламентували оперативні дії спецслужб з високимризиком порушення індивідуальних прав, визначали, в яких саме умовахвони повинні проводитись, та забезпечували реальне збереження захиступроти зловживань. Разом зі щорічним звітом щодо дій спеціальних служб парламентповинен мати можливість ознайомитися з деталізованим використаннямбюджету спецслужб, який розглядається у спеціально створених комітетахпарламенту.

Судова гілка влади повинна мати зобов’язання щодо ретельногорозгляду заходів як до їх початку, так і після їхнього завершення, за якимиіснує висока ймовірність порушення прав людини. За основу необхідновзяти правило, що людина, яка опинилася в ситуації порушення його права,повинна звернутися до відповідного суду з проханням щодо заподіянихзбитків і отримання компенсації від спецслужби, яка порушила закон.Слід підкреслити, що не менш важливою у цьому процесі є діяльністьомбудсмена та громадян на отримання відповідної інформації по тій чиіншій справі.

Корупція і неефективне витрачання коштів відіграли значну, а інодівирішальну роль у провалі попередніх планів професіоналізації армії,модернізації техніки, автоматизації управління, забезпечення військовихВідповідний законопроект за № 8057 зареєстровано у Верховній Раді України

У цьому зв’язку необхідно звернути увагу також і на такийпарламентський інструмент контролю, як Рахункова палата. Закладений вЗаконі України «Про Рахункову палату» механізм контролю є доволі дієвим,але використовується недостатньо. Рахункова палата проводить регулярніперевірки використання бюджетних коштів, аналізує стан виконаннязагальнодержавних програм і надсилає свої матеріали керівництвуВерховної Ради України та зацікавлених відомств для реагування. Однак,які саме недоліки виявлені перевірками Рахункової палати, або яким чиномвідомства на них реагують, зазвичай невідомо, бо для громадськості, якправило, публікують лише дуже загальне повідомлення про перевірку, ізовсім нічого невідомо про вжиті заходи.

Відсутність інформації про адекватне реагування на виявленіРахунковою палатою недоліки у секторі безпеки провокує недовіру допарламенту і не стимулює посадових осіб до бюджетної дисципліни,зберігає передумови для корупції й неефективного витрачання коштів.

У Законі України «Про Рахункову палату» визначено, що «Рахунковапалата здійснює контроль на засадах законності, плановості, об'єктивності,незалежності та гласності». Водночас, безпосередньо в положеннях закону,де має бути детально прописана практична реалізація цих принципів, посуті нічого не сказано про реалізацію саме принципу гласності, хоча пронеобхідність збереження таємниці в законі написано дуже багато.Відповідно, громадяни-платники податків не мають незалежної інформаціїпро те, як витрачаються їхні гроші, зокрема, в інтересах національноїбезпеки, а посадові особи не відчувають відповідальності передгромадськістю. А без довіри, підтримки й активної участі громадськості удемократичній країні подолати корупцію неможливо.

Вкрай важливим залишається і визначення в законодавчому полідержави практичних правових оцінок та механізмів за результатамиперевірки Рахункової палати України. Звіт цього органу, що викриваєрозкрадання, нецільове використання бюджетних коштів, повиненбазуватись на законодавчо регламентованому механізмі співпраці,передбачати питання інформування суспільства та за результатами роботиГенеральної прокуратури доповідатись парламенту про наслідкирозслідування, а не просто «братися до уваги» керівництвом ВерховноїРади України чи іншого державного органу.

Найбільш контраверсійним для держави є питання громадськогоконтролю та діяльності засобів масової інформації в системі національноїбезпеки України та демократичного цивільного контролю над секторомбезпеки і оборони.

З прийняттям нового закону громадяни України, які беруть участь удемократичному цивільному контролі, отримали певні механізми таможливості для його проведення над Збройними Силами, але сферагромадського контролю може бути обмежена виключно Законом України«Про державну таємницю». Як і раніше, громадським об’єднанням дозволено брати участь удискусіях, відкритих парламентських слуханнях з питань діяльності ірозвитку сектору безпеки і оборони. На жаль, Законом України «Пронаціональну безпеку України» не передбачено участь у проведені подібнихдискусій під час засідань профільних урядових комітетів Кабінету МіністрівУкраїни. Цей механізм завжди був ключовим у вирішенні нагальних питаньсоціального захисту військовослужбовців, членів їхніх сімей та протидіїзловживанням в секторі безпеки і оборони на рівні виконавчої гілки влади.

Слід зазначити, що він потребує законодавчого закріплення.Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996«Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізаціїдержавної політики» передбачається утворення громадських рад прицентральних органах виконавчої влади та забезпечення їх функціонування.

Разом з тим, законодавець з прийняттям нового закону «Пронаціональну безпеку України» не передбачив створення громадських рад всекторі безпеки і оборони. Чи означає це, що існування громадських рад вМіністерстві оборони, СБУ інших структурах буде нівельовано?Громадські ради в секторі безпеки і оборони були важливиммеханізмом демократичного цивільного контролю та вирішувалиактуальні речі соціального захисту військовослужбовців, членів їх сімей таінші питання громадського контролю. Створення громадської радиоборони могло б сприяти процесу своєчасного реагування на викликиУкраїни.

В умовах гібридної агресії Російської Федерації проти України питанняучасті засобів масової інформації у висвітленні стану захисту національнихінтересів України потребує також додаткової законодавчої регламентації.Сьогодні, як ніколи, потрібно створити умови, за яких засоби масовоїінформації укладали з виконавчою гілкою влади суспільну угоду щодоконтенту матеріалів, які розповсюджуються в медійному просторі України.Цей процес повинен відбуватись на партнерських засадах і дозволитьзберегти певну конфіденційність щодо оперативної та бойової діяльностіукраїнського війська.

Судова гілка влади в системі демократичного цивільного контролюЗаконом України «Про національну безпеку України» передбаченопроведення судового контролю в рамках демократичного цивільногоконтролю.

Слід зазначити, що він обмежений тільки двома пунктами, які пов’язанідіями або бездіяльністю державних органів та посадових осіб, які можнаоскаржити в суді та контролю за виконанням цих рішень.

Водночас найкращі практики західних країн визначають в системідемократичного цивільного контролю значно ширші повноваженнясудової гілки влади. Наприклад, до таких повноважень можна включитивизначення законності проведення військових операцій та законністьрішень у сфері оборонної політики.

Спільними зусиллями України та партнерів по НАТО вже зробленочимало. Зокрема, постійну допомогу іноземні партнери України надавали інадають у питаннях професійної підготовки цивільних кадрів державнихслужбовців для структур сектору безпеки. Для цього нам виділялися місцяу Королівському коледжі оборонних досліджень (Лондон, Великобританія),Балтійському оборонному коледжі (Тарту, Естонія), Коледжі НАТО (Рим,Італія), Центрі Європейської безпеки імені Джорджа Маршалла у ГармішПартенкірхені та Школі НАТО в Оберамергау (Німеччина). За допомогоюпартнерів також налагоджено програми магістерського рівня в Україні — вАкадемії державного управління при Президентові України та в Інститутідержавного військового управління при Національному університетіоборони України. У 2017 році за підтримки Канади та СполученогоКоролівства започаткували пілотну програму зі стратегічного лідерства уКиєво-Могилянській бізнес-школі. Водночас, прикладів успішного професійного кар’єрного зростанняцивільних службовців дуже мало, адже на цих посадах у міністерствіоборони та інших структурах безпеки переважно працюють або люди безвідповідної спеціальної освіти, або звільнені у запас військові-пенсіонери.Тому, зазвичай, цивільні державні службовці або дуже довго працюють наодній посаді, або здобувають лише незначне підвищення. Адже длястабільного кар’єрного зростання потрібно, щоб працювала система, якапередбачає наявність не лише матеріальних стимулів в залежності відвислуги, але й створення дієвого кадрового резерву, а також гарантовануможливість отримання вищої професійної освіти для цивільних службовців.

Формально, такі кадрові резерви створюються, і можливості длянавчання існують, але в реальному житті кар’єра цивільного посадовцязначно менше залежить від професійної освіти, ніж військового. Якнаслідок, підхід до професійного розвитку цивільних службовців, особливовисокопосадовців, помітно менш дієвий і менше пов’язаний з критеріямикар’єрного росту. Водночас, від цивільного керівництва, наприклад,міністерства оборони або міністерства внутрішніх справ, очікують якісноговирішення важливих безпекових питань — розробки загальної політики,адміністративного керівництва, правового забезпечення, постачання,виконання бюджетних функцій — залишаючи військовим чи національнимгвардійцям властиві їм завдання підготовки військ, оперативногопланування і проведення операцій. Тому вже давно назріло створеннядієвої системи не лише освіти, але й ефективної системиперепідготовки/підвищення кваліфікації для перспективних кандидатів з числа цивільних службовців.

2.4. Правові засади здійснення демократичного цивільного контролю

.

Законність

Прозорість

Підзвітність

Ефективність

Верховенство

права

2.5 Сучасні світові моделі демократичного цивільного контролю

Загалом фахівці в галузі політології та права розрізняють такі основні моделі демократичного цивільного контролюза сектором національної безпеки та оборони: американську, французьку і німецьку.

Американський варіант полягає в наступному: по-перше, конгресу надано право обговорювати і затверджувати військовий бюджет, вимагати звіту вищих військових чинів про стан справ в армії, видавати статути, порадники, що регламентують дії військ; по-друге, цивільне міністерство оборони, де міністр, його заступники є цивільними особами, здійснює безпосереднє військово-політичне управління військами; по-третє, політичні права і свободи військовослужбовців мають значні правові обмеження.

Німецький варіант відрізняється, передусім, тим, що, крім законодавчих прав парламенту, встановлений спеціальний інститут уповноваженого бундестагу з оборони «для захисту основних прав і як допоміжний орган бундестагу при здійсненні ним парламентського контролю». Він обирається парламентом терміном на п'ять років і підпорядковується тільки йому, володіючи великими повноваженнями. Крім того, міністр оборони – цивільна особа, а його заступники та інші армійські керівники – військові. Довіра до них з боку політичного керівництва виходить із прагнення не підірвати ефективність військового управління.

Кожний військовослужбовець у Німеччині від генерала і до солдата розглядається як громадянин у військовій формі. Громадянин, що володіє всіма громадянськими правами, котрі не можуть бути свавільно відмінені, зупинені чи звужені представниками військового чи державного керівництва, в тому числі й вступу до політичних партій (при цьому забороняється агітувати в інтересах партії на службі), участі в політичних заходах у позаслужбовий час. Разом з тим, кожний військовослужбовець Бундесверу, як громадянин, повинен свідомо погодитися з обмеженням його основних свобод, а саме: свободи переміщення, участі у страйках чи політичних демонстраціях.

«Французька модель» характеризується традиційно сильним парламентським контролем, де часто відбувається широка полеміка та гостра політична боротьба партій Франції за вплив на збройні сили. Французи традиційно вважають армію «особливою силою», здатною впливати на хід подій у суспільстві, зокрема на вибори в парламент. Характерною рисою французького досвіду цивільного контролю є те, що вплив громадянського суспільства на армію відбувається переважно та безпосередньо на місцевому рівні. Цю роботу активно провадять місцеві осередки політичних партій. На контроль впливають і різні напівофіційні цивільні організації, комітети та комісії, які розглядають різні питання стосовно планів проведення пропагандистської роботи, розробляють рекомендації молодим воїнам, пропагують здоровий спосіб життя тощо.

Водночас, різноманіття варіацій цивільного контролю не обмежується тільки цими трьома версіями. Одною з різновидів цивільного контролю є так звана британська модель, яка характеризується тим, що головні напрямки військової політики розробляються Комітетом оборони на чолі із прем'єр-міністром Великої Британії. Як колегіальний орган Комітет оборони здійснює загальне керівництво збройними силами, які комплектуються за рахунок набору добровольців за контрактом. Головним інструментом громадянського контролю є процес формування бюджету, що є головним завданням Кабінету Міністрів Об'єднаного Королівства. У цей процес не втручається навіть Палата Лордів, окрім тих її членів, які є і членами уряду. Комісія Палати Громад займається лише питаннями воєнної політики та довготривалими військовими програмами. Комісія з державних рахунків аналізує ефективність витрат на оборону за участю Міністерства фінансів, при чому найбільші фінансові витрати у сфері оборони обговорюються на засідання комісії з озброєння із залученням спеціалістів різних відомств. На практиці Палата лордів та Королева втручаються у справу формування військового бюджету лише за традицією, по суті формально.

Але, в цілому, й найзагальнішому вигляді, система демократичного цивільного контролю складається з базовим критеріїв:

- по-перше, контроль і керівництво армією з боку законодавчої влади (парламент приймає концепцію національної воєнної політики, призначає чи затверджує військове командування, затверджує військовий бюджет, визначає повноваження збройних сил у надзвичайних обставинах), з боку виконавчої влади (керівництво збройних сил підлегле цивільному уряду; керування військовою адміністрацією здійснює один із членів уряду – також цивільна особа) і з боку судової влади (контроль за тим, щоб діяльність армії не порушувала основних прав і свобод громадян; захист прав і свобод військовослужбовців);

- по-друге, вище керівництво збройними силами здійснюється політичними керівниками, що несуть відповідальність перед парламентом і виборцями;

- по-третє, створення всередині збройних сил системи обмежень, що ускладнюють чи виключають використання армії в антиконституційних цілях;

- по-четверте, безпосередній контроль за армією з боку суспільства.

2.6 Парламентський контроль за сектором безпеки та оборони в Україні та країнах Європи: порівняння, практична реалізація і виявлені проблеми

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Країна** | **Парламентські повноваження** | **Виявлені проблеми** |
| **Болгарія** | • Згідно із Конституцією, парламент відповідає за ухвалення оборонного бюджету.  • Санкціонування військового розгортання за кордоном або розгортання підрозділів зарубіжних країн на національній території.  • Схвалення оголошення війни або надзвичайного стану президентом або Радою міністрів.  • Парламентський комітет національної безпеки, комітети бюджету і закордонних справ уповноважені запрошувати міністра оборони, головнокомандувача або їхніх заступників (помічників). | • Часто протилежні парламентські пріоритети заважають своєчасному рішенню проблем оборони.  • Відсутність компетенції в справах оборони серед парламентарів.  • Існує потреба в чітких погоджених розпорядженнях. |
| **Чехія** | • Усі рішення відносно оборони ухвалюються президентом і мають бути схвалені парламентом.  •У виняткових випадках, коли парламент не може бути скликаний, президент може провести військову операцію без схвалення її парламентом.  • Усі питання, що стосуються оборони і безпеки, санкціонує законодавство.  • Парламент відіграє важливу роль у ухваленні військового бюджету і здійснює контроль над витратами.  • Відповідальний за розгортання воєнних дій у випадках кризи і оголошення надзвичайного стану на вимогу уряду.  • Схвалює будь-які урядові рішення щодо участі військ у миротворчих місіях.  • Може створювати слідчі комісії із визначених питань у сфері збройних сил.  • Бере участь у формування і реалізації політики безпеки країни.  • Комітет оборони веде нагляд та керує збройними силами, поліцейськими об'єднаннями, пенітенціарними службами і службами швидкого реагування. | • Парламентарям важко отримувати конфіденційну інформацію (наприклад, від служби розвідки).  • Партійна політика.  • Відсутність компетенції. |
| **Угорщина** | • Оголошує стан війни і укладення миру.  • Вирішує питання розгортання збройних сил за кордоном та всередині країни.  • Створює Раду національної оборони у разі війни або загрози вторгнення іноземної армії.  • Якщо парламент не здатний ухвалити необхідне рішення, президент має право оголосити війну, стан національної кризи або надзвичайний стан і може створити Раду національної оборони. | • Роль парламенту в рішенні справ оборони обмежена широким кругом інших важливих питань, що вимагають уваги парламенту.  • Відсутність досвіду і основної компетенції у цій сфері.  • Жодна бюджетна програма країни не вказує на обмеженість парламентського контролю за оборонним бюджетом. |
| **Латвія** | • Ухвалює закони з питань оборони.  • Визначає чисельність збройних сил.  • Санкціонує бюджет на потреби оборони.  • Призначає командувача національними збройними силами.  • Має право оголосити війну або надзвичайний стан у країні.  • Підтверджує міжнародні угоди з питань оборони.  • Схвалює рішення щодо участі збройних сил у миротворчих місіях.  • Парламент має право нагляду за політикою національної безпеки і оборони.  • Парламент має 16 діючих комітетів. | • Проблеми ефективної влади.  • Відсутність досвіду і знань у членів комітетів. |
| **Литва** | • Головні питання національної оборони вирішуються і координуються Державною радою оборони, до якої входить президент, прем'єр-міністр, голова парламенту, міністр оборони та командувач збройними силами.  • Уряд підзвітний парламенту, який є головним (верховним) органом у цих справах.  • Парламент зобов'язується до ухвалення законів, які торкаються питань оборони і безпеки, забезпечуючи нагляд за урядом в цій сфері, і схвалює бюджет на потреби оборони.  • Парламент і Комітет національної безпеки набули досвіду і компетенцію з питань оборони і безпеки.  • Комітет національної безпеки відповідає за здійснення парламентського контролю над національним сектором оборони, сектором державної безпеки, цивільного захисту і захисту кордонів, а також над спеціальною службою розвідки. Команда радників, адміністративний штат і інформаційна служба парламенту надають підтримку. | • Відсутність компетенції в справах оборони серед парламентарів.  • Існує потреба в чітких погоджених розпорядженнях. |
| **Румунія** | • Парламентський нагляд здійснюється через комітети оборони двох палат парламенту.  • Підготовка звітів.  • Заслуховування служб цивільної оборони і інформування військових лідерів.  • Рекомендує схвалений бюджет пленуму.  • Дозвіл на участь у військових операціях і переміщення іноземних військ. | • Парламентський контроль  бюджету є обмеженим через нестачу фінансування.  • Парламентські комітети  оборони потребують реформування і зміцнення влади, особливо у сфері незалежного розслідування.  • Відсутність досвіду і компетенції в справах оборони. |
| **Словаччина** | • Перевірка витрат бюджету на потреби оборони.  • Дії міністра оборони перевіряються комітетами оборони Національних зборів, де головує член парламенту з опозиції. | • Ефективність нагляду за боку парламенту за військовою політикою оборони обмежується низьким рівнем компетенції Комітету оборони. |
| **Україна** | • Ухвалення законів.  • Схвалення державного бюджету і контроль над його виконанням.  • Визначення принципів зовнішньої політики.  • Оголошення війни на вимогу президента.  • Схвалення президентських рішень відносно збройних сил.  • Схвалення програми Кабінету міністрів.  • Затвердження основної структури і чисельності збройних сил, служб безпеки й інших військових формувань.  • Введення воєнного або надзвичайного стану і мобілізації збройних сил за рішенням президента. | • Недостатній доступ до детальної інформації, обмежена компетенція з питань оборони і безпеки.  • Періодичний опір з боку президента, уряду і військових  свідчить, що парламентський контроль над збройними силами і політикою оборони є досить обмеженим.  • Парламентська гілка влади відносно обмежена порівняно з владою президента |

Також представляє значний інтерес система демократичного цивільного контролю над збройними силами в країнах Європи. З огляду на визначенімежі дослідження нижче розглядаються лише окремі особливості, притаманні тим чи тим країнам.

Перш за все, інтерес становить перелік повноважень парламентів західноєвропейських країн із зазначеного питання 25. Дослідники виділяють як переваги наведеної діяльності (наявність у них широкого та/або всебічного колаповноважень), так і певні обмеження, що звужують можливості їхнього впливу в питаннях контролю над силовими структурами.

Особливістю підходів є також різноманітна глибина повноважень парламентів (та їх профільних комітетів). У найбільш деталізованому та поглибленому форматі вона може навіть передбачати можливість контролю за поточною (операційною) діяльністю. Водночас у жодній з аналізованих країн Європи не реалізовано підхід американської сторони щодо попереднього інформування обраних членів комітету Конгресу з питань розвідки про конкретні розвідувальні операції та програми. В узагальненому вигляді найбільш ефективним та поширеним підходом є функція загального періодичного контролю з можливістю лише в окремих випадках (за потреби) здійснювати детальний оперативний контроль.

Що стосується часових аспектів контролю в європейських країнах, то йогоосновним методом є контроль постфактум, тобто за результатами діяльності протягом певного періоду часу або виконання конкретних завдань. Іншим підходом до часових аспектів є поділ зазначеної діяльності на такі, яка здійснюється: в умовах мирного часу; в умовах кризової ситуації; в умовах війни (збройноїагресії проти держави).

Складовою аналізу може бути також організаційний аспект діяльності парламентів. Зазвичай він проявляється через наявність у складі парламенту

відповідних структур, які опікуються сферою національної безпеки та оборони (насамперед, профільних комітетів). В узагальненому вигляді існує два основних підходи: наявність одного (провідного) профільного комітету або розподіл повноважень щодо сектору безпеки та оборони між кількома комітетами (наприклад, у вигляді окремих комітетів з питань оборони, розвідувальної діяльності, правоохоронних органів тощо). Водночас ув обох випадках низку функцій та завдань (у форматі співвиконавців) покладено також і на інші комітети (наприклад, із питань бюджету або з міжнародних відносин). Відповідно, є можливість говорити про переваги та недоліки кожного з підходів. Перевагою першого підходу (у вигляді одного потужного профільного комітету) є можливість концентрувати в одному місці фахівців, ресурси, механізми взаємодії, досвід (умовно кажучи «корпоративну культуру та традиції»). Другий підхід (прикладом його реалізації є Румунія та Словаччина) забезпечує більшу спеціалізацію комітетів, хоча потребує і вищого рівня їхньої координації. Є комбінований варіант організаційного рішення, коли обидві складові (палати) парламенту формують спільно комітет для здійснення контролю над силовими структурами. Зазначений підхід реалізовано в Парламентській асамблеї Боснії і Герцеговини, в якій функціонує Комітет із питань розвідки та безпеки.

У випадку, коли в межах одного парламенту контроль над силовими структурами покладено на кілька комітетів, то встановлена практика чіткого

розподілу їхньої відповідальності та повноважень. Прикладом може слугувати нормативний акт «Угоди між Управлінням фінансів і Управлінням

контрольних комісій щодо вищого нагляду в галузях державної безпеки і розвідки» Федеральних палат у Швейцарії, який регламентує повноваження та зміст співпраці двох підрозділів парламенту.

У США, окрім законодавчої, іншою основною функцією парламенту є наглядова. Контроль з боку парламенту здійснюється шляхом контролю асигнувань, надання інформаційних запитів до органів виконавчої влади, парламентські слухання, робочі засідання комітетів, слідчі комісії, отримання інформації від служб парламенту (зокрема від Дослідницької служби Конгресу). Парламент може обмежити асигнування будь-якого федерального агентства і звузити його повноваження, якщо вважатиме, що відомство виходить за межі виданого йому мандату.

У США визначено наступні основні цілі і завдання наглядової діяльності парламенту: підвищення ефективності, економічності та ефективності державних заходів (операцій); оцінювання програм і продуктивності (ефективності); виявлення та запобігання неефективного управління, марнотратства, зловживання, довільного і примхливого поведінки або незаконної і неконституційної поведінки; захист громадянських свобод і конституційних прав; інформування громадськості та забезпечення умов, щоб політика виконавчої влади слідувала інтересам суспільства; збір інформації для розробки нових законодавчих пропозицій або внесення поправок у наявні нормативні акти; забезпечення адміністративного дотримання законодавчих намірів; перешкоджання виконавчому посяганню на законодавчі повноваження і прерогативи.

Права парламенту з нагляду за органами виконавчої влади закріплено і визначено в низці законів. Зокрема, в «Законі про законодавчу реорганізацію» 1946 року, в якому йдеться про необхідність нагляду постійних комітетів за урядовими програмами та установами, а також закріплені повноваження генерального інспектора, керівника підрозділу розслідувань і ревізій конгресу, а також Рахункової палати.

У «Законі про законодавчу реорганізацію» від 1970 року кожному постійному комітету доручено «розглядати і вивчати на постійній основі застосування, адміністрування та виконання» законів, які перебувають під їхньою юрисдикцією. Одночасно збільшилася кількість професійних співробітників комітетів. Було розширено можливості Дослідницької служби Конгресу і збільшено перелік обов'язків Рахункової палати щодо оцінки федеральних програм. «Закон про бюджет Конгресу» від 1974 року дозволив комітетам самостійно проводити оцінку програм або укладати контракти з ними. Крім того, у багатьох законодавчих актах, що регулюють діяльність тих чи тих органів, додатково прописані контрольні функції Парламенту. Наприклад, «Закон про діяльність уряду і результати» (1993) вимагає від міністерства оборони та від інших агентств і департаментів федерального уряду, консультуватися із Конгресом щодо їхніх стратегічних планів і щорічно подавати звіти про плани, цілі та результати роботи.

До того ж, усі керівники державних відомств можуть звертатися до Конгресу безпосередньо, ― це не є порушенням. Крім того, Конгрес створює необхідні комісії та цільові групи для вивчення і вироблення рекомендацій для окремих областей політики, які можуть також включати вивчення виконавчих операцій і організацій.

Важливу роль у здійсненні наглядових функцій конгресу відіграють допоміжні структури ― Дослідницька служба Конгресу і незалежна «Watch Dog ― організація» (Project On Government Oversight). Дослідницька служба Конгресу ― це по суті Think Tank, що забезпечує в інформаційно-аналітичному плані виключно парламентаріїв. Серед підрозділів служби ― департамент «Закордонних справ, оборони і торгівлі», який проводить дослідження у сфері оборони та збройних сил. Проект із контролю за урядом (Project On Government Oversight) ― одна з найбільших і авторитетних контролюючих (Watch Dog) організацій, що тісно співпрацює з Конгресом і приділяє серйозну увагу питанням національної безпеки, ОПК, поширенню озброєнь тощо.

Із 2006 року організація проводить навчальні семінари для співробітників конгресу (зокрема, співробітників Дослідницької служби), співробітників Рахункової палати і парламентаріїв щодо здійснення нагляду. Комітет сенату з питань збройних сил ― один із найавторитетніших комітетів. У його ведення входять: авіаційна і космічна діяльність, що відносяться або асоційована з розвитком систем озброєнь або військових операцій; загальна оборона; міністерство оборони, міністерства видів ЗС; технічне обслуговування та експлуатація Панамського каналу, включаючи адміністрацію, санітарію та управління в зоні Панамського каналу; військові дослідження і розробки; національні аспекти безпеки ядерної енергетики; військово-морські нафтові резерви (за винятком Аляски); виплати, просування по службі, вихід на пенсію та інші пільги і привілеї для військовослужбовців, зокрема, освіта за кордоном; стратегічні і критичні матеріали, необхідні для спільної оборони.

Комітет Палати представників США зі збройних сил має наступну юрисдикцію: оборонна політика загалом; поточні військові операції; організація і реформи міністерства оборони і департаменту енергетики; програми для боротьби з наркотиками; політика закупівлі і виробництва озброєнь; передача технологій та експортний контроль; функціональна сумісність; програми спільного зменшення загрози.

У межах зазначеного комітету функціонують підкомітети: «Нові загрози та можливості», «Військовий персонал», «Нагляд і розслідування», «Готовність», «Морська міць і перспективні озброєння», «Стратегічні сили», «Тактичні повітряні і сухопутні війська». Усього в парламенті США безпосередньо військовими питаннями займається 14 комітетів і 28 підкомітетів парламенту, що в результаті створює та розширює необхідні парламентські можливості для контролю над силовими структурами держави.

2.7 Дискусійні аспекти національного законодавства у сфері демократичного цивільного контролю

Серед принципів демократичного цивільного контролю у національному законодавстві не передбачені принципи деполітизації та деідеологізації контролю, відкритості для суспільства інформації про діяльність сектору.

Дефініція національної гвардії як військового формування з правоохоронними функціями, наділеного з-поміж іншого функціями щодо охорони громадського порядку

Громадський контроль не передбачає можливості для громадських об’єднань знайомитись з умовами служби, життя і побуту військовослужбовців у військових частинах де, як відомо, існує ризик порушення прав людини.

Відсутнє чітке розмежування між термінами «національні інтереси України» та «національні цінності України», включаючи «фундаментальні національні інтереси», що відповідно можуть мати різне тлумачення.

2.8 Витяг із аналізу УкраїнськоїГельсінської спілки з прав людини Закону України «Про національну безпеку України»

|  |
| --- |
| **Загальна інформація:** Закон визначає основи та принципи національної безпеки і оборони, а також засади державної політики в цьому напрямі. Так, зокрема:   * названі фундаментальні національні інтереси України (зокрема, всеосяжна інтеграція в європейський простір, а також набуття членства в Євросоюзі та НАТО); * структуровано систему підпорядкування у секторі безпеки та оборони та визначено напрямки для розробки стратегічних планів; * встановлено обсяг видатків на фінансування сектору безпеки і оборони; визначено склад Збройних сил України; * а також йдеться про цивільний контроль в цій сфері.   Більшість положень закону набрали чинності 08 липня 2018 р., в той час як вступ у дію інших положень закону, зокрема тих, котрі стосуються головним чином питань кадрових призначень (наприклад, міністра оборони та його заступників), перенесено на більш пізній термін. У зв’язку з прийняттям закону втратила чинність ряд законів: Закон України «Про основи національної безпеки України» 2003 p., Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» 2003 p.,  Закон України «Про організацію оборонного планування» 2005 p. **Позитивні характеристики:**  1. Закріплення захисту людини і громадянина у якості мети державної політики у сферах національної безпеки і оборони. 2. В якості основного принципу у сфері безпеки і оборони визначається дотримання міжнародно-правових зобов’язань України.  Забезпечення верховенства права як одне із завдань, що виокремлюється в контексті поняття «демократичний цивільний контроль» в якості механізму нагляду за діяльністю органів у секторі безпеки і оборони, безперечно, є позитивним з точки зору захисту прав людини.  1. Сектор безпеки і оборони, відповідно до ч.1 ст. 12 закону, розглядається як сукупність взаємопов’язаних між собою елементів, зокрема: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об’єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки.  **Дискусійні аспекти та застереження:**  1. Замість використання загальноприйнятої класифікації збройних конфліктів (міжнародний збройний конфлікт та збройний конфлікт неміжнародного характеру), у законі відображено інший підхід. Так, видами воєнного конфлікту виступають війна та збройний конфлікт. Натомість збройний конфлікт розглядається як міжнародний збройний конфлікт, або ж внутрішній збройний конфлікт. З огляду на це в подальшому можуть виникнути проблеми в частині ефективної імплементації положень закону, оскільки зазначені терміни відіграють в цьому ключову роль. 2. Відсутнє чітке розмежування між термінами «національні інтереси України» та «національні цінності України», включаючи «фундаментальні національні інтереси», що відповідно можуть мати різне тлумачення, а відтак здійснювати негативний вплив на реалізацію інших положень закону. 3. В той час, як вирішено питання про повноваження органів державної влади АР Крим у сфері демократичного цивільного контролю за сектором безпеки та оборони, в законі не згадано про окупацію кримського півострову та не визначено таке явище, як окупація. Також було б доречним врахувати у законі процес деокупації. 4. Положення закону проводять розмежування між силами безпеки і силами оборони України лише формально, оскільки правоохоронні та розвідувальні органи, згідно пп.17-18 ч.1 ст. 1 одночасно включені в обидві категорії. 5. Дефініція національної гвардії як військового формування з правоохоронними функціями, наділеного з-поміж іншого функціями щодо охорони громадського порядку (в тому числі під час мирних зібрань) викликає сумніви з огляду на конституційну заборону використання військових формувань для обмеження прав і свобод громадян. 6. Громадяни та громадські об’єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України розглядаються як невід’ємна складова сектору безпеки і оборони. Водночас положення закону не регламентують низку релевантних аспектів: правовий статус, повноваження, відповідальність. 7. Наведені у законі визначення «воєнна безпека», «державна безпека», «національна безпека» не відповідають ні ст. 3 Конституції України, в якій найвищою соціальною цінністю виступають людина, її життя і здоров’я, недоторканість і безпека, ні ч.1 ст. 3 зазначеного закону. 8. Серед принципів демократичного цивільного контролю, закріплених ч.2 ст. 4 закону, не передбачені принципи деполітизації та деідеологізації контролю, відкритості для суспільства інформації про діяльність сектору, відповідальності посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за реагування на звернення. 9. Положення ст. 5 закону, котрі відсилають до ст. 106-107 конституції України, стосуються здійснення Президентом України контролю за сектором безпеки і оборони як безпосередньо, так і через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України, розширюють повноваження Президента та є неконституційними. Рівною мірою це стосується положень ст. 13 закону. 10. В структурі уповноважених органів пропонується створити спеціальний Комітет ВРУ для нагляду за діяльністю правоохоронних та розвідувальних органів, проте необхідність його створення наразі необґрунтована і не зрозуміло, чому неможливо розглядати дані питання в межах діючого Комітету ВРУ з питань національної безпеки та оборони. 11. Громадський контроль, згідно ст. 10 закону, не передбачає можливості для громадських об’єднань знайомитись з умовами служби, життя і побуту військовослужбовців у військових частинах, де, як відомо, існує ризик порушення прав людини. 12. Необґрунтована вибірковість у встановленні вимоги щодо оприлюднення стратегічних документів довгострокового планування у сферах національної безпеки і оборони, під яку підпадають лише Стратегія національної безпеки України (ч. 4 ст. 26) та Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України (ч. 4 ст. 29).  **Загальний висновок:** В цілому закон є прийнятним, але окремі його положення потребують узгодження з іншими законодавчими актами (зокрема, із Конституцією України) та, відтак, доцільно у подальшому проводити моніторинг його імплементації з боку громадськості. Українська Гельсінська спілка з прав людини |

### **2.9 Шляхи розвитку ефективного демократичного цивільного контролю в Україні**

Чіткий правовий розподіл повноважень між суб’єктами контролю, який гарантує систему стримувань і противаг.

Легітимність, дієздатність, професіоналізм та патріотизм цивільного політичного керівництва сектором безпеки та оборони.

Поділ і функціонування об’єктів контролю на три основні функціональні сфери зовнішня безпека, внутрішня безпека, боротьба зі злочинністю та тероризмом, що має гарантувати відсутність монополізації сили, повноважень та їхнього дублювання.

Інформування і підзвітність громадськості.

Наукове, кадрове, освітнє та ресурсне супроводження діяльності щодо демократичного контролю над силовим блоком.

Належний і незалежний судовий нагляд.

Із метою визначення напрямів подальшого розвитку системи демократичногоцивільного контролю над сектором оборони України виникає потреба у врахуванні двох важливих аспектів:

• аудит (оцінка) поточного стану та ефективності функціонування зазначеної системи;

• вибір найбільш доцільного інструментарію (методології) для розвитку системи.

Оцінка поточного стану та ефективності функціонування зазначеної системи визначається шляхом використання експертного підходу. З цього приводу заслуговують уваги низка оцінок з боку провідних українських експертів.

Зокрема, екс-заступник міністра оборони України Борис Андресюк вважає, що «актуальність питання демократичного цивільного контролю над ЗС України визначається двома факторами. Зовнішній можна охарактеризувати так: без встановлення надійного контролю над збройними силами двері в європейське співтовариство для України будуть закриті. Внутрішній ― неможливість здійснення обґрунтованих логічних кроків із розвитку воєнної організації держави (і Збройних Сил зокрема) без налагодження громадського контролю, наповнення його реальним змістом, чіткого розподілу повноважень і відповідальності» 26.

На його думку, ситуація в Україні відображає загальні тенденції розвитку цивільно-військових відносин в країнах Центральної та Східної Європи. Разом з тим є певні риси, притаманні саме нашій країні. На жаль, у силових міністерствах і відомствах склалася практика, коли відставка першої особи традиційно тягне за собою звільнення не тільки управлінської верхівки відповідної структури, а й середньої ланки управління. Це призводить до гальмування процесів реформування. Також зазначений експерт вважає, що зараз Верховна Рада України як контрольний суб'єкт, що входить у систему цивільного демократичного контролю, фактично відсторонена відможливості впливати на кадрові питання у силових структурах. Поза процесом обговорення персонального складу керівництва структур, що входять до складу Воєнної організації України, виявився і профільний комітет Верховної Ради. Відсутність ефективного діалогу між законодавчою та виконавчою гілками влади під час реформування ЗСУ, може призвести до істотних прорахунків, ціною яких стануть витрати державного бюджету, гальмування процесу реформування.

На думку іншого українського експерта з питань національної безпеки А.С. Бодрука, для забезпечення ефективності цивільного контролю законодавча влада повинна бути реально, а не лише декларативно незалежною від виконавчої. Згідно з оцінками експерта український парламент на сьогодні н використовує повною мірою свої можливості щодо здійснення контролю над силовими структурами. Сьогодні в Україні багато ще потрібно зробити, щоб система цивільного контролю над збройними силами відповідала критеріям надійності, як-от у цивілізованих країнах. Серед першочергових завдань у цій сфері А. С. Бодрук пропонує виокремити наступні:

• навчання представників цивільних владних структур і військового керівництва всіх рівнів основам військово-цивільних відносин;

• залучення цивільних експертів, компетентних в оборонних питаннях, ЗМІ та академічних інститутів до створення і функціонування дієвої системи контролю;

• розробка і ухвалення необхідного для надійного функціонування контролю пакету законів;

• забезпечення відкритості Збройних Сил суспільства, громадським об'єднанням та ЗМІ, перш за все, через відмову від надмірної секретності. Критичної точки зору дотримується колишній перший заступник директора Національного інституту проблем міжнародної безпеки Анатолій Гуцал, який вважає, що «корінь проблеми в тому, що транспарентність, демократичний контроль стають ніби певною метою руху. Ми забуваємо, що це лише засіб,а мета ― безпека: громадська, національна безпека громадянина, господарюючих структур тощо. Поняття безпеки як мети діяльності всіх правоохоронних органів чомусь випало з обговорення. Зате сформульовані якісь псевдоцілі: реформуємося, тому що йдемо в Європу, оскільки необхідно відповідати демократичним нормам». Мають місце і зарубіжні оцінки стану справ в Україні в даній сфері. Певною мірою характерним є думка екс-заступника генерального секретаря НАТО з питань оборонної політики та планування Джона Колстона: «Сьогодні ми проводимо низку дій у підтримку України в проведенні всебічного огляду державного сектора безпеки, в посиленні контролю над структурами оборони і безпеки, в сприянні встановленню стратегічного партнерства між українськими установами з питань безпеки та громадянським суспільством. Ми почали різні програми для втілення такої політики. Наприклад, Програма професійного розвитку цивільного персоналу, що працює в українських відомствах безпеки; Робоча група з цивільного та демократичного контролю сектора розвідувальних служб; Партнерська мережа НАТО ― Україна з розвитку експертної оцінкигромадянського суспільства тощо».

Що стосується другого аспекту (визначення необхідного інструментарію), слід зазначити про відсутність єдиного універсального підходу, який є визнанимбільшістю країн світу. Більш коректним є твердження про наявність низки методологічних підходів, опрацьованих в різних країнах. На думку авторів дослідження, їхнє комплексне використання з урахуванням національних особливостей України є найбільш доцільним підходом.

З огляду на зазначене та враховуючи межі дослідження як приклад можна навести кілька таких підходів.

Зокрема, в межах проекту з проблематики демократичного цивільного контролю, який виконувався Оборонно-штабним коледжем імені Раковського (Болгарія) під егідою «Інституту миру» (США) запропоновано низку обов’язкових організаційних умов 26, необхідних для розвитку ефективного демократичного контролю над силовим блоком. З їхнього переліку (очевидно, що він не є вичерпним) слід навести наступні:

• чіткий правовий розподіл повноважень між суб’єктами контролю, який гарантує систему стримувань і противаг;

• поділ і функціонування об’єктів контролю на три основні функціональні сфери зовнішня безпека, внутрішня безпека, боротьба зі злочинністю та тероризмом, що має гарантувати відсутність монополізації сили, повноваженьта їхнього дублювання;

• легітимність, дієздатність, професіоналізм та патріотизм цивільного політичного керівництва сектором безпеки та оборони;

• офіційно визначені, інституціолізовані і регулярно механізми контролю,

що функціонують;

• інформування і підзвітність громадськості;

• належний і незалежний судовий нагляд;

• контроль є лише однією з складових загального керівництва сектором безпеки і оборони, яке, іншим до того ж, включає цілеспрямовану та системну діяльність держави щодо розвитку силових структур, всебічного забезпечення, ефективного використання за призначенням тощо;

• бюджетний контроль над сектором безпеки і оборони є важливим, але далеко не єдиним інструментом впливу і він має використовуватися комплексно з іншими складовими;

• наукове, кадрове, освітнє та ресурсне супроводження діяльності щодо контролю над силовим блоком (зазначена діяльність має розглядатися як одна з необхідних спроможностей держави).

Системний підхід до оцінки реального стану демократичного цивільного контролю над військовими формуваннями та правоохоронними органами держави запропоновано в дослідженні, яке проведене фахівцями Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова(далі ― УЦЕПД) 27. За результатами дослідження експертами УЦЕПД ефективність цивільного контролю над воєнною сферою в Україні не визначена як задовільна. На думку експертів УЦЕПД, негативними наслідками відсутності ефективного цивільного контролю над військовою сферою можуть бути:

- у політичній сфері ― падіння авторитету і рівня довіри до силових структур (а значить і загалом до державної влади) з боку населення; закритість силових структур, надмірна цензура в ЗМІ, шельмування і переслідування критиків, у тому числі журналістів, масові порушення прав і свобод громадян (як серед військових, так і серед цивільного населення); ускладнення відносин з іноземними державами і тощо; політизація силових структур (особливо спецслужб), залучення їх до внутрішньої політичної боротьби; тиск військових на політичне керівництво, вихід силових структур з-під контролю глави держави

- в економічній сфері ― зловживання і корупція внаслідок залучення силових структур до економічної (господарської) діяльності; втягування силових структур у конкурентну боротьбу впливових бізнес-структур; зниження ефективності правоохоронних органів у боротьбі з економічною злочинністю; неефективне та нецільове використання бюджетних коштів; неефективне використання і розкрадання військового майна (особливо на тлі реорганізацій, зміни підпорядкування).

-у соціальній сфері ― зниження престижу військової служби порівняно з іншими професіями; значний розрив між керівництвом силових структур таіншим особовим складом, а також між суспільством і армією; соціальна деградація військових формувань, які комплектуються завдяки вихідцям окремих соціальних груп; незадовільний морально-психологічний стан військовослужбовців, соціальна незахищеність членів їхніх сімей, готовність вдатися до акцій протесту.

- у воєнній сфері ― структурна надмірність військової організації, неоптимальний розподіл функцій між силовими структурами (дублювання одних

та невиконання інших важливих функцій); зниження ефективності розвідувальних органів; недостатнє ресурсне забезпечення силових структур, бойової підготовки військ, особливо підготовки резерву; згортання науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, падіння рівня розвитку військової науки, рівня підготовки військових фахівців; несвоєчасне або повільне оновлення основних комплексів озброєнь, відсутність послідовного відтворення бойового потенціалу військ; неготовність сектору безпеки та оборони виконувати покладені на них завдання.

Заслуговують на увагу наукові результати дослідження демократичного цивільного контролю, відображеного в дисертації Ігоря Храбана у темі «Громадський контроль над збройними силами в демократичній державі (досвід США і проблеми України)». У сфері контролю над армією І. Храбан виділяє наступні основні проблеми: обмежена кількість незалежних експертів високого рівня з питань оборони і безпеки; впевненість цивільних у тому, що військові продовжують здійснювати традиційний «пасивний опір» цивільному контролю; необізнаність про роль армії в демократичному суспільстві та участі цивільних у вирішенні оборонних питань; відчуття свого обов'язку зберігати армію від деградації через некомпетентність цивільних політиків; ставлення до теперішніх українських політиків як до тимчасових фігур, чий уплив на оборонну політику є незначним.

Із наведеною позицією корелюється висновок голови Експертної ради Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння, екс-заступника Міністра оборони України Леоніда Полякова, який звертає увагу, що в демократичній державі, якою є Україна, ефективність вирішення безпекових питань напряму залежала і залежить від ефективності системи демократичного цивільного контролю над військовими. Він зазначає, що у сфері практичної діяльності ―кадрових питаннях, організації оборонного планування та питаннях організації роботи парламенту зроблено недостатньо, щоб відповідати універсальнимкритеріям ефективності системи демократичного цивільного контролю. Леонід Поляков: «Парламентський контроль залишається слабким і малоефективним. Парламент може впливати лише на призначення міністра оборони і міністра внутрішніх справ та Голови СБУ, хоча, після їхнього призначення, системного контролю за ними вже немає. А на призначення їхніх заступників, а також керівників служб та інших військових формувань український парламент впливу не має взагалі. Комітету Верховної Ради з питань розвідки до цього часу не створено, системно контролювати розвідувальні органи та системно лобіювати інтереси розвідників у Верховній Раді немає кому.

Також у Стратегічному оборонному бюлетені України констатується “недосконалість процедур оборонного планування, їх недостатня узгодженість з бюджетним процесом, недосконалість механізмів програмного управління оборонними ресурсами;”. Основна причини такого стану ― існування системних недоліків у наявних процедурах ухвалення 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, а фінансування перебуває в руках парламенту, де у депутатів є різні пріоритети і немає персональної відповідальності за неналежне забезпечення ресурсами структур оборони, безпеки, розвідки».

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз демократичного цивільного контролю за сектором національної безпеки та оборони дозволяє зробити низку висновків:

1. Досвід державотворення, розвиток політичної системи дали можливість сформувати в кожній країні свої типи і моделі організації військово-цивільних відносин. Але в Україні як державі перехідного типу, де громадянське суспільство тільки зароджується, а, крім Збройних Сил, існує ще низка військових формувань, застосування типів, моделей, а також критеріїв визначення «зрілості» демократичного цивільного контролю, ухвалених у державах розвинутої демократії, недоцільно. Введення такого контролю в Україні має охоплювати не лише військову сферу, але і органи державної влади, що відповідають за вироблення державної політики в сфері національної безпеки.

2. Із метою виконання парламентом України функції противаги впливу виконавчої гілки влади (в даний час залучення саме законодавчої гілки влади до вироблення державної політики у військовій сфері має часто формальний,

фрагментарний і навіть суб’єктивний характер), у процесі впровадження перехідної форми демократичного цивільного контролю Верховна Рада Україна повинна здійснювати регулярний моніторинг імплементації наявної нормативної бази з питань функціонування воєнної сфери. Вже є відповідні механізми для отримання регулярних звітів про діяльність складових сектору безпеки та оборони, стан дотримання у них прав людини, опублікування їх відкритої частини в ЗМІ. Парламент має можливість стати активним суб'єктом забезпечення національної безпеки, зокрема, завдяки роботі інституту Уповноваженого з прав людини (стосовно захисту військовослужбовців), або шляхом створення окремої комісії з питань розвитку сектору безпеки та оборони (до роботи складі якої доцільно ширше залучати експертів із державних і неурядових аналітичних установ).

3. Парламентський контроль повинен більш системно охопити також і бюджетну сферу (участь у формуванні, удосконалення процесу забезпечення

фінансування сектору безпеки і оборони), військово-технічне співробітництво і виконання міжнародних зобов'язань держави у військово-політичній сфері, дотримання прав людини і громадянина в складових сектору безпеки і оборони.

4. Обов'язковим елементом підвищення ступеня взаємодії суб'єктів системи національної безпеки в процесі її створення є активізація роботи органів юстиції щодо моніторингу стану дотримання законодавства у військах і державних структурах, уповноважених проводити і реалізовувати політику у військовій сфері. Ефективна діяльність цих органів дозволить отримати реальну картину про масштаби порушень законодавства, прав людини та вживати ефективних заходів із метою виправлення ситуації. Крім того, важливе значення має участь органів юстиції у формуванні адекватної демократичному суспільству корпоративної етики військовослужбовців шляхом залучення до інформаційно-виховної роботи, вироблення правил поведінки у військовому колективі, попередження випадків порушення дисципліни.

5. Наявна в Україні процедура вироблення державної політики в сфері національної безпеки поки не забезпечує максимальну участь ЗМІ, громадських організацій, неурядових аналітичних центрів. Хоча подальший розвиток демократичного цивільного контролю передбачає вирішення головних проблем, що зумовили виникнення такої ситуації. По-перше, буде підвищуватися рівень обізнаності суспільства і потреба в участі у виробленні і контролі за реалізацією державної політики, її орієнтації на захист громадян і створення безпечного середовища розвитку суспільства. По-друге, через ЗМІ, діяльність громадських організацій суспільство буде більш широко залучатися до обговорення актуальних питань національної безпеки. По-третє, буде забезпечуватися постійне інформування громадськості центральними органами виконавчої влади та відомствами (яким підпорядковані силові структури) про сучасні процеси трансформації безпекової сфери та, як результат, буде підвищуватися рівень обізнаності журналістів, представників ЗМІ в цій проблематиці. Широке залучення компетентних організацій (відповідного профілю діяльності), наукових центрів, участь їхніх представників у розробці проектів концептуальних документів з проблематики функціонування безпекової сфери дозволить керівництву держави приймати рішення на підставі результатів об'єктивного аналізу ситуації в Воєнної організації, в державі, в світі.

6. До сьогодні в Україні створена мінімально необхідна нормативно-правова база, яка регламентує питання, пов'язані з демократичним цивільним контролем, і сформована система здійснення контролю. Але якість функціонування системи демократичного цивільного контролю визначається не тільки правовими нормами у цій сфері. Багато що залежить від ступеня відповідності компетенції суб'єктів контролю (насамперед, державних органів влади і управління, керівних посадових осіб у них) до покладених на них повноважень і завдань, суспільним потребам і очікуванням, а також від форм, методів, механізмів і технологій, що використовуються ними в цій надзвичайно складній і важливій роботі.

7. Роль нормативно-правового регулювання процесів демократичного цивільного контролю зростає в умовах перехідного періоду і незавершеності процесів, пов'язаних із виконанням завдань щодо захисту суспільства від російської агресії, внутрішніх загроз, можливості втручання силових структур у політику, попередження маніпуляцій військовими з боку політичних сил, переходу від «демократичного цивільного контролю» до «демократичного управління» усієї безпековою сферою.

8. Важливим компонентом формування збалансованих цивільно-військових відносин є чіткий розподіл компетенції і відповідальності між гілками державної влади. У випадку з виконавчою гілкою першочерговим завданням є такожрозмежування відповідальності між її основними елементами, зокрема, Президентом (зокрема, його апаратом), прем'єр-міністром і Радою національної безпеки і оборони (іншими координаційними органами).

Що стосується практичних рекомендацій, то з урахуванням загальноєвропейських принципів формування системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки, визначених у відповідних Рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи30, можна визначити наступні шляхи розбудови і підвищення ефективності такої системи в Україні:

1. Подальше вдосконалення законодавства з питань національної безпеки, насамперед, шляхом:

• унормування законодавства з питань національної безпеки і оборони відповідно до Конституції України, реальним станом безпекового середовища в Україні та навколо неї, гармонізація його з відповідним законодавством ЄС та НАТО;

• періодичного перегляду та законодавчого уточнення завдань і функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки, зокрема, з огляду на поточну російську агресію та інші кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України;

• подальшого розвитку правових засад управління національною безпекою шляхом розробки відповідних законів, концепцій, доктрин, стратегій і програм, зокрема, антикорупційного законодавства, протидії тероризму і екстремізму, розвитку сектору безпеки та оборони держави, розвитку національної інноваційної системи, формування інформаційного суспільства тощо;

• розробка та ухвалення нових редакцій законодавчих актів, насамперед, Закону України «Про Службу безпеки України», та у разі потреби ― інших органів сектору безпеки та оборони;

• усунення наявних протиріч, неузгодженостей і прогалин у чинних законах

та інших нормативно-правових актах з питань національної безпеки і оборони;

• удосконалення законодавства з питань соціального забезпечення військовослужбовців, співробітників правоохоронних і розвідувальних органів та членів їхніх сімей із метою підвищення рівня соціального захисту цих категорій громадян;

• визначення меж відповідальності та контролю органів державної влади і узгодження їх із функціями контролюючих органів;

• розмежування сфер взаємодії органів державного управління та контролю і неурядових громадських організацій та установ;

• чіткої регламентації процедур (правил) здійснення адміністративного, парламентського та суспільного контролю за діяльністю суб’єктів сектору

безпеки та оборони;

• удосконалення механізмів залучення інститутів громадянського суспільства до процесів управління і контролю системи національної безпеки.

2. Підвищення ефективності планування, координації і контролю за діяльністю суб'єктів забезпечення національної безпеки та їхньої відповідальності шляхом:

• уточнення і чіткого розмежування завдань і сфер відповідальності суб'єктів забезпечення національної безпеки;

• розробки та впровадження загальнодержавної системи визначення та моніторингу порогових значень показників (індикаторів), що характеризують рівень захищеності національних інтересів у різних сферах життєдіяльності та виникнення реальних загроз національній безпеці;

• періодичне проведення комплексного огляду сектору безпеки та інших оглядів за відповідними напрямами (оборони, кіберзахисту тощо);

• активізації механізмів координації та контролю діяльності органів виконавчої влади з реформування Збройних Сил, інших військових формувань,

передбачених відповідними законами України.

3. Удосконалення ефективності діяльності суб’єктів здійснення демократичного цивільного контролю, зокрема щодо завершення формування структури системи державного управління сектором безпеки та оборони, передбачивши:

• узгодження функцій, повноважень, відповідальності та контролю її ланок;

• встановлення зворотного зв’язку з незалежним (неупередженим) контролем параметрів управління;

• посилення координаційних можливостей РНБО України із забезпеченням системності і комплексності розроблюваних нею управлінських рішень в секторі безпеки та оборони.

4. Забезпечення ефективності роботи органів державної влади з питань реформування ЗСУ, інших військових формувань та оборонно-промислового

комплексу з першочерговим визначенням концептуальних засад політичного

управління сектором безпеки та оборони, функцій і завдань всіх відповідних

структур сектору.

5. Законодавче закріплення основних параметрів суб’єктів сектору безпеки відповідно до покладених на них функцій і завдань.

6. Всебічне наукове обґрунтування та супроводження інституційних перетворень і відповідних управлінських рішень щодо політики безпеки і оборони.

7. Розробка і впровадження в практику демократичного цивільного контролю науково обґрунтованих критеріїв і методик оцінки результатів функціонування всіх структур сектору безпеки та оборони;

8. Підвищення ефективності парламентської складової демократичного цивільного контролю.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Афонін Є.А. Становлення Збройних сил України: соціальні та соціально-психологічні проблеми . *НАН України. Інститут соціології.* Київ: Інтерграфік, 1994. 304 с.

2. Баранівський В.Ф. Демократизація Збройних Сил України. *Центр практичної філософії*. Київ, 2001. 112 с.

3. Богайчук В.О Політика і армія: проблеми взаємозв"язку. *Політичний менеджмент*. 2005. №5. 38 с.

4. Бринцев В.В. Демократичний цивільний контроль над Збройними Силами України : теорія і здобутки. Народна армія. Харків, 2003. 86 с.

5. Будагьянц Л.М. Демократичний контроль у Збройних Силах України: Філософськом етодологічні проблеми військово-соціального управління. Київ, 2006. 228 с.

6. Гриненко О.І., Дєнєжкін М.М. Проблеми формування цивільно-військових відносин в Україні. *Наука і оборона*. 2002. № 2. 40 с.

7. Дєнєжкін М.М. Формування цивільно-військових відносин в Україні. *Наука і оборона*. 2003. № 3. 44 с.

8. Козій І.Ю., Поляков Л.І. Реформа демократичного цивільного контролю над Збройними Силами та іншими військовими формуваннями в Україні: наступні кроки. Київ : Інститут Євро-Атлантичного співробітництва, 2018. 39с.

9. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.

1. Криклій О. В. Демократичний контроль у Збройних Силах України : підручник / за заг. ред. Ю. П. Аленіна. Харків : Одіссей, 2009. 816 с.
2. Крикун О. В. Правові аспекти демократичного цивільного контролю: дисертація кандидата юридичних наук : 12.00.09. Київ, 2002. 18 с.
3. Коваленко О.О. До питання ефективності цивільного контролю над військовими в Україні. Київ :, 2017. 44с.
4. Крикун Л. П. Формування цивільно-військових відносин в Україні : підручник / В. Я. Тацій та ін. Київ : Право, 2013. 823 с.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. Дата оновлення: 18.10.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/4651-17(дата звернення 30.08.2019).
6. Куніцин В.О.Реформа демократичного цивільного контролю Харків : Право, 2009. 288 с.
7. Курс лекцій з конституційного права : курс лекцій / В.О. Богайчук та ін. Київ : НАВС, 2014. 368 с.
8. Літвінов О. В. Особливі відмінності цивільного контролю. *Право і безпека.* 2009. № 4. С. 158-162. URL: www.nbuv.gov.ua/portal/soc\_gum/pib/2009\_4/PB-4/PB-4\_35.pdf
9. Макарчук В. С. [Загальна історія держави і права зарубіжних країн : навч. посіб. 4-те вид., перероб. та доп. Київ : Атіка, 2004. 616 с.](http://law.biz.ua/books/0020/)
10. Маляр О. Т. Конституційні засади демократичного контролю Київ: Юрінком Інтер, 1999. 320 с.
11. Мельник В. А. Компенсація шкоди війсковослужбовцям. URL:  http://www.yur-gazeta.com/ru/oarticle/1940/ (дата звернення 12.09.2019).
12. Меньшов А. А. О возмещении ущерба жертвам военных действий. *Журнал российского права.* 1999. № 3(4). С. 158-165.
13. Микитась П.О. Демократичний контроль у Збройних Силах України : монографія, Львів : ДУВС, 2017. 184 с.
14. Миколенко О. М. Теоретичні основи дослідження цивільного контролю : автореф. Дис. канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2005. 19 с.
15. Музиченко П. П. Історія держави і права України : навч. посіб.  Київ : Знання, КОО, 1999.272 с.
16. Науково-практичний коментар до ст. 55 Кримінального процесуального кодексу України. URL: http://jurists.org.ua/criminal-law/4278-naukovo-praktichniy-komentar-do-st-55-krimnalnogo-procesualnogo-kodeksu-ukrayini.html (дата звернення 15.09.2019).
17. Науково-практичний коментар до ст. 56 Кримінального процесуального кодексу України. URL: http://mego.info/%D0%BC%D0%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%BE (дата звернення: 16.09.2019).
18. Науково-практичний коментар до ст. 61 Кримінального процесуального кодексу. URL: http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0% (дата звернення: 17.09.2019).
19. Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України : станом на 2012 р. / В. Г. Гончаренко та ін. ; за заг. ред. В. Т. Нора. Київ : Юстиніан, 2012. 1224 с.
20. Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України : станом на 2013 р. / С. В. Ківалов та ін. ; за заг. ред. С. М. Міщенко. Харків : Одіссей, 2013. 1104 с.
21. Науково-практичний коментар Кримінально-процесуального кодексу України / за заг. ред. В. М. Тертишника. Київ : А. С., 2007. 1056 С.
22. Науково-практичний коментар Кримінально-процесуального кодексу України / за заг. ред. В. Т. Маляренка, В. Г. Гончаренка. Київ : ФОРУМ, 2003. 916 с.
23. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України / за заг. ред. Я. М. Шевченко. Київ : Видавничий дім "Ін Юре", 2004. 896 с.
24. Нестор В. Л. Цивільний контроль над ЗСУ: теорія і практика : наук.-практ. посіб. Київ : КНТ, 2008. 416 с.
25. Ніжинський І. С. Демократичний контроль у Збройних Силах України: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.03 Київ, 2003. 16 с.
26. Новак П.О. Реформа демократичного цивільного контролю над Збройними Силами та іншими військовими формуваннями в Україні: наступні кроки. Київ : Інститут Євро-Атлантичного співробітництва, 2018. 39с.
27. Новицький О. В. Цивільний контроль в Україні. *Право України*. 2003. №1. С. 127-130.
28. Носаль О.С. Римське право: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2006.512 с.
29. Орлова М. Л.Демократичний контроль у Збройних Силах України . *Право України* . 2004. №5. С. 68-72.
30. Підопригора О. А., Харитинов Є. О. Римське право: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2006.512 с.
31. Полтораков О.С. Громадський контроль над “силовими” структурами в Україні: проблеми та перспективи. *Національний інститут проблем міжнародної безпеки*. URL: http: //www.niisp.org.ua/defau38.php (дата звернення: 02.11.2019)
32. Поляков Л.І. До питання ефективності й системності демократичного цивільного контролю над військовими в Україні. Київ : Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, 2017. 44с.
33. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 26.03.1992 № 2235-XII. Дата оновлення: 16.03.2014 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-12/ed20140316 (дата звернення: 22.09.2019)
34. Про Державний бюджет України на 2020 рік : Закон України від 15.09.2019 р. № 2000. Дата оновлення 15.09.2019 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\_1?pf3511=66853 (дата звернення: 10.09.2019).
35. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 04.03.1998 № 160/98-ВР. Дата оновлення: 05.08.2018 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 11.09.2019)
36. Про Збройні Сили України : Закон України від 05.10.2000 № 2019-III // Законодавство України з питань військової сфери: збірник законів та інших нормативно-правових актів. Київ. : «Азимут-Україна», 2003. С. 72–78.
37. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018р. № 2469-VIII. Дата оновлення: 21.06.2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19 (дата звернення: 02.11.2019).
38. Про розвідувальні органи України :Закон України від 22.03.2001 № 2331-III. Дата оновлення: 09.05.2018 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2331-14(дата звернення 21.10.2019)
39. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 . № 2229-XII. Дата оновлення: 03.07.2019 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12 (дата звернення: 02.11.2019).
40. Протокол-юридичний Інтернет ресурс : коментар до ст. 55 Кримінального процесуального кодексу URL: https://protocol.ua/ua/kriminalniy\_protsesualniy\_kodeks\_ukraini\_stattya\_55/ (дата звернення: 26.09.2019).
41. Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы по демократическому контролю над внутренними службами безопасности. Резолюция 1999 года № 1402.
42. Санченко Н. О. Цивільний контроль над ЗСУ : наукт.-практ. коментар. Одіссей, 2000. 799 с.
43. Сініцин Г.Ф. Становлення Збройних сил України: соціальні та соціально-психологічні проблеми . *НАН України. Інститут соціології.* Київ: Інтерграфік, 1994. 304 с.
44. Сіцінська М.В. Аналіз законодавства України про демократичний цивільний контроль над діяльністю пра­воохоронних органів . *Науковий вісник Академії муніципального управління* Київ. 2011. 166 с.
45. Татачук І. І. Демократичний контроль у Збройних Силах України : монографія, Львів : ДУВС, 2017. 184 с.
46. Ткаченко М.С. Проблеми формування цивільно-військових відносин в Україні. *Наука і оборона*. 2002. № 2. 40 с.
47. Токар М. І. Процесуальне становище військовослужбовців : дис. канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2015. 221 с. http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12010/1/2015\_dus.pd
48. Толочко П. П. Древняя Русь : Очерки социально-политической истории : наук. думка. Київ, 1987. 246 с.
49. Уголовное право Великобритании : сбор нормат. актов / за ред. И. С. Власова. Москва : УДН, 1988. 164 с
50. Уголовное право Соединенных Штатов Америки : сбор нормат. актов / за ред. И. С. Власова. Москва : УДН, 1986. 160 с.
51. Уголовной кодекс Франции 1992 г. / под ред. Л. В. Головко. Москва : Юридический центр Пресс, 1992. 650 с.
52. Уголовный кодекс Испании 1995 г. / под ред. Н. Ф. Кузнецовой. Москва : Зерцало, 1998. 218 с
53. Ухвала про призначення до судового розгляду. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/85379019 (дата звернення: 30.10.2019).
54. Форма і зміст позовної заяви. URL:https://bb.kr.court.gov.ua/sud1101/zvernenya\_sud/forma\_zmist/ (дата звернення: 30.10.2019).
55. Формак Г.П. Проблеми формування цивільно-військових відносин в Україні. *Наука і оборона*. 2002. № 2. 40 с.
56. Фурсанов С. Я. Цивільний контроль за сектором безпеки України : навч. посіб.-практ. Київ : КНТ, 2009. 453 с.
57. Харитинов Є. О. Римське право: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2006.512 с.
58. Хто і як має компенсувати шкоду потерпілим від військових злочинів. URL: https://life.pravda.com.ua/health/2017/10/23/227061/ (дата звернення: 12.09.2019).
59. Хто такий потерпілий від військових дій. URL: https://protocol.ua/ua/hto\_takiy\_vid\_zlochinu/ (дата звернення: 13.09.2019).
60. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 11.
61. Цивільний контроль в Україні. URL: http://yur-gazeta.com/publications/practice/kriminalne-pravo-ta-proces/civilniy-pozov-u-kriminalniy-spravi.html (дата звернення 10.09.2019).
62. Цивільний контроль за збройними силами. URL: https://juresprudency.com.ua/tsyvilnyj-pozov-u-kryminalnomu-provadzhenni-yak-efekryvnyj-sposib-vidshkoduvannya-shkody/ (дата звернення: 14.09.2019).
63. Швако О. В. Демократичний контроль у Збройних Силах України: учеб. / за общ. ред. В. Ш. Швайко. Харків, 2015. С. 649-691.