



**Науково-дослідний інститут інформатики і права
Національної академії правових наук України**



*За підтримки Міністерства закордонних справ Республіки Болгарія та
Посольства Республіки Болгарія в Україні проекту з метою розвитку
«Підтримка демократичного контролю над сектором безпеки
в контексті євроатлантичної інтеграції України»*

ДЕМОКРАТИЧНИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

Навчальний посібник

Київ-Одеса
Фенікс
2020

УДК 355/359
Д 30

*Рекомендовано до друку
Вченою радою Науково-дослідного інституту інформатики і права
Національної академії правових наук України,
протокол № 4 від 23.04.2020 р.*

*Секцією права національної безпеки та військового права
Національної академії правових наук України,
протокол № 02-17/2-Б від 23.04.2020 р.*

Д 30 **Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони: теорія і практика** : навчальний посібник / В. А. Ященко, В. Г. Пилипчук, П. П. Богуцький, О. Д. Довгань, І. М. Доронін, О. В. Петришин; за заг. ред. В. Г. Пилипчука; Науково-дослідний інститут інформатики і права НАПрН України. – Київ; Одеса : Фенікс, 2020. – 224 с.
ISBN 978-966-928-544-7

У посібнику на основі узагальнення результатів фундаментальних і прикладних досліджень розглянуто актуальні теоретичні, правові та організаційні аспекти становлення і розвитку системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в сучасних умовах, зокрема, питання сутності, змісту та організаційної моделі цивільного контролю і його демократичної природи. Висвітлено генезис формування і розвитку системи демократичного цивільного контролю в Україні та відповідний досвід країн-членів ЄС і НАТО. Особлива увага приділяється аргументації соціальної і професійної необхідності демократичного цивільного контролю та механізмів його практичної реалізації.

Видання розраховане на експертів і вчених в галузі права національної безпеки та військового права, фахівців сектора безпеки і оборони, науково-педагогічний склад, аспірантів і докторантів, курсантів, студентів і слухачів профільних закладів вищої освіти.

УДК 355/359

ISBN 978-966-928-544-7

© Колектив авторів, 2020

Зміст

<i>Передмова</i>	5
----------------------------	---

Розділ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

1.1. Громадський контроль як складова демократичної правової держави та громадянського суспільства	8
1.2. Політичні аспекти необхідності цивільного контролю над сектором безпеки і оборони	23
1.3. Суспільна і професійна необхідність цивільного контролю над сектором безпеки та військово-промисловим комплексом	30
1.4. Організаційна модель демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони	43

Розділ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД СУБ'ЄКТАМИ СЕКТОРА БЕЗПЕКИ У КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄС І НАТО

2.1. Основи управління та моделі систем спеціальних служб країн-членів ЄС і НАТО	51
2.2. Спільні державно-правові ознаки спеціальних служб країн-членів ЄС і НАТО	56
2.3. Рекомендації європейських організацій та норми міжнародного права з питань діяльності спецслужб	64
2.4. Організація демократичного контролю за діяльністю та ресурсним забезпеченням спецслужб	78
2.4.1. Організація контролю за діяльністю спеціальних служб органами виконавчої влади	78
2.4.2. Організація парламентського контролю за спецслужбами	81
2.4.3. Організація контролю за діяльністю спеціальних служб органами судової влади	84
2.4.4. Контроль незалежних установ і громадських організацій за діяльністю спеціальних служб	86
2.4.5. Управління і контроль за ресурсним забезпеченням спецслужб	87

Розділ 3. СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

- 3.1. Зародження демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України 92
- 3.2. Формування і розвиток правових засад демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони 98
- 3.3. Трансформаційні зміни цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в умовах гібридної війни 110
- 3.4. Правові та організаційні засади діяльності суб'єктів цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. 123
- 3.5. Особливості цивільного контролю за діяльністю спецслужб і правоохоронних органів України 138

Розділ 4. ФОРМИ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

- 4.1. Моніторинг як інструмент демократичного контролю над сектором безпеки і оборони 147
- 4.2. Діяльність громадських рад як чинник забезпечення ефективності цивільного контролю 155
- 4.3. Вивчення громадської думки як складова демократичного цивільного контролю 163
- 4.4. Механізм організації та проведення громадської експертизи. 167
- 4.5. Форми і порядок проведення консультацій з громадськістю 174

Розділ 5. НАУКОВЕ Й АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

- 5.1. Державні наукові установи як фактор забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони 184
- 5.2. Недержавні аналітичні центри як складова забезпечення цивільного контролю 197

Післямова 206

Запитання для самоконтролю 210

Рекомендовані джерела та література 214

ПЕРЕДМОВА

Глобальні зміни, що відбуваються з кінця ХХ століття, свідчать про те, що світ вступив у фазу кардинальної трансформації, переходу до поліцентричності, формування якої супроводжується загостренням геополітичних, економічних, етноконфесійних, демографічних та інших протиріч між центрами сили й світовою цивілізацією. Зберігається тенденція розв'язання протиріч із застосуванням воєнної сили, що не сприяє гармонізації соціального буття у світовому масштабі.

Існування будь-якої суверенної держави неможливе без захисту її національних інтересів, що є фундаментальною умовою самозбереження і прогресивного розвитку суспільства. За таких обставин національна, регіональна (колективна) та міжнародна безпека постають системоутворюючими складовими успішного соціально-організованого буття людини, суспільства, держави та міжнародної спільноти.

Політика національної безпеки, яка здійснювалася Україною з моменту здобуття незалежності, ставила за мету утворення на загальноновизнаних принципах і нормах міжнародного права дієвої системи захисту національних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз. Нині Україна сприймається світовою спільнотою як суттєвий чинник забезпечення регіональної безпеки і поряд з цим часто розглядається як суб'єкт протиборства різних світових центрів сили. Це потребує розбудови ефективної системи забезпечення національної безпеки, яка почала формуватися наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття. Основні складові цієї системи визначені Конституцією і законами України.

Водночас, сектор безпеки і оборони при всій його соціальній та військовій важливості завжди викликав пильну увагу громадськості, що цілком природно, оскільки мова йде про сталий розвиток і безпечну життєдіяльність суспільства. При цьому, громадськість не завжди була спроможна з'ясувати процеси і проблеми у цій сфері, зокрема з питань захисту прав і свобод громадян та законності діяльності спеціальних служб і правоохоронних органів.

Між тим, набутий країнами-членами ЄС і НАТО досвід засвідчив, що одним із найбільш ефективних засобів розв'язання можливих проблем є запровадження і розвиток законодавчо врегульованого демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Запропонований науково-практичний посібник підготовлено на основі всебічного опрацювання здобутків вітчизняних та іноземних вчених, міжнародних експертів, а також чисельних аналітичних матеріалів державних і недержавних наукових установ, аналітичних центрів, громадських об'єднань та інших суб'єктів цивільного контролю. Зокрема, це стосується висвітлення методологічних проблем цивільно-військових відносин у праці С. Хантінгтона «Солдат і Держава. Теорія і політика цивільно-військових відносин». Не менш важливими є публікації В. Горбуліна, О. Белова, О. Литвиненка, А. Качинського та інших щодо формування і розвитку сектора безпеки і оборони; В. Флурі, В. Бадрাকা, Л. Полякова з питань іноземного досвіду розбудови цивільного контролю; аналітичні звіти й дослідження Національного інституту стратегічних досліджень, Національної академії державного управління при Президентові України, Науково-дослідного інституту інформатики і права Національної академії правових наук України, Українського центру економічних та політичних досліджень імені О. Разумкова та інших структур; звіти громадських рад при центральних органах виконавчої влади та об'єднань громадян з контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. У посібнику також використані матеріали дослідження Ю. Гусєва та С. Голушко «До питання демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України», змістовні аспекти цивільного контролю, що досить глибоко висвітлювались М. Требіним, А. Крупником, Г. Ситником, М. Сіцінською, С. Попко, І. Сквірським, О. Терещуком, О. Кузьмуком та багатьма іншими авторами.

З урахуванням зазначеного в посібнику висвітлено актуальні проблеми формування і розвитку системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в сучасних умовах, зокрема:

- теоретичні основи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони;
- організація демократичного контролю над суб'єктами сектора безпеки у країнах-членах ЄС і НАТО;

- становлення системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України;
- форми та механізми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони;
- проблеми аналітичного і наукового забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Науково-практичний посібник може бути використаний для проведення тренінгів та викладання спецкурсів дисциплін у вищих навчальних закладах, які готують фахівців для сектору безпеки і оборони, а також у діяльності державних органів та громадських організацій України.

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

1.1. Громадський контроль як складова демократичної правової держави та громадянського суспільства

Звернення до проблеми контролю видається цілком закономірним, оскільки функціонування і розвиток *сектору безпеки і оборони* (СБіО – авт.) неможливі без застосування цього феномену. У найбільш загальному вигляді термін «*контроль*» вживається як синонім слів «нагляд», «спостереження» за тією чи іншою сферою життєдіяльності суспільства і держави з метою їх удосконалення і розвитку.

Закон України «Про національну безпеку України» надає таке визначення цього поняття: «**демократичний цивільний контроль** – комплекс здійснюваних відповідно до Конституції 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».

Саме з погляду вказаних змістовних складових має розглядатися феномен демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. При цьому слід зауважити, що цей контроль здійснюється у двох різновидах: громадському та владному, що зумовлене специфікою державного управління у демократичній державі. В органах державної влади та органах місцевого самоврядування система контролю функціонує як органічна єдність двох підсистем – *внутрішнього та зовнішнього контролю*.

Внутрішній (або внутрішньовідомчий) контроль в системі державних органів та органів місцевого самоврядування здійснюють уповноважені структурні підрозділи, що перебувають між собою у стані адміністративного підпорядкування.

Одним із видів зовнішнього контролю у системі публічної влади є *громадський контроль*, за допомогою якого оцінюється діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, організацій, закладів і установ з питань надання адміністративних, соціальних та інших послуг населенню, виконання соціальних програм, реалізації функцій держави у сфері національної безпеки і оборони тощо.

Враховуючи сутність демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони очевидним є те, що він поєднує його зовнішні та внутрішні елементи, а в якості критеріїв для здійснення громадського контролю існують правові та морально-етичні норми, загальнолюдські й національні цінності, які використовуються як критерії оцінки діяльності об'єктів контролю та їх результатів. Тому розглянемо сутність та зміст громадського контролю як загального чинника контролю над сектором безпеки і оборони. Його природа, як наглядно-перевірочна, так і конструктивно-творча, тісно переплетені зі змістовно-функціональними особливостями сектору безпеки і оборони.

Враховуючи своєрідність сутнісного терміну *«громадський»*, насамперед слід звернути увагу на таку його ознаку як публічність. Термін публічність означає відкритість та гласність, тобто, громадськість в даному випадку виступає своєрідним природженим носієм відкритості та прозорості діяльності органів влади у сфері безпеки і оборони.

У цьому контексті для розуміння специфіки громадського контролю важливим є визначення співвідношення загального і конкретного, тобто, громадського і особистісного. При цьому ці протилежності не антиподи, а взаємно залежні одна від одної, тобто, громадське і особистісне у сфері безпеки мають співпадати. В такому разі громадський контроль є як суспільним, так і особистісним феноменом, що зумовлює його унікальну предметність. А саме – від суспільного аспекту залежить його глибина і так би мовити, буттєвість, а від особистісного – різноманітність та багатство проявів.

Ми підкреслюємо цю закономірність тому, що сучасний громадський контроль більшою мірою орієнтований на загальне, суспільне, а між тим, дійсність свідчить про жагу до забезпечення безпеки окремої особи, її прав та свобод. Іншими словами, контроль має бути рішуче повернутий до потреб конкретної людини і в першу чергу – забезпечення її надійної, стабільної та безпечної життєдіяльності.

Ще одна риса публічності – її демократичність, тобто, залучення до участі в управлінні державними справами широких верств населення через виконання контрольних функцій. Загалом, громадський контроль виступає чинником демократичності суспільства і фактором розвитку громадянського суспільства, що сприяє збагаченню демократичних інститутів та сталому розвитку суспільства й держави.

Як підкреслює Комітет експертів з державного управління ООН, незважаючи на прогрес, досягнутий багатьма країнами у сфері побудови демократичних інститутів і захисту прав людини, демократії в деяких регіонах світу, як і раніше, залишаються нестійкими, а їх інститути – надто слабкими для забезпечення ефективного управління. Зусилля щодо заохочення та зміцнення демократії повинні починатися з періодичного проведення вільних виборів та формування незалежної судової влади.

Нині правові засади здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України складають норми Конституції та інших законів. Розглянемо їх більш детально.

Так, згідно зі ст. 5, 38 Конституції України, народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, яку він здійснює безпосередньо та через органи державної влади й органи місцевого самоврядування, а громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 13) в якості однієї з форм громадського контролю визначає *громадські слухання, у ході яких територіальна громада має право зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.*

Закон України «Про інформацію» закріплює: обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформувати

про свою діяльність та прийняті рішення (ст. 10); гарантування державою вільного доступу суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних через запит (ч. 3 ст. 13); право учасників інформаційних відносин для забезпечення їхніх прав, свобод і законних інтересів на одержання інформації про діяльність народних депутатів, органів державної влади, місцевого самоврядування та місцевої адміністрації (ст. 43). Цей закон також встановлює відповідальність за порушення законодавства про інформацію.

Закон України «Про громадські об'єднання» (ч. 1 ст. 20) до прав зареєстрованих об'єднань громадян відносить право отримувати від органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань.

Згідно із Законом України «Про звернення громадян» (ч. 1 ст. 1) громадяни України мають право звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ та організацій незалежно від форм власності, до підприємств, засобів масової інформації, посадових осіб згідно з їх функціональними обов'язками із зауваженнями, скаргами та пропозиціями щодо їх статутної діяльності, заявою чи клопотанням стосовно реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав законних інтересів та скаргами про їх порушення. Вказані суб'єкти мають розглянути ці звернення, про що поінформувати їхніх авторів (ст. 14 Закону). Відповідно до ч. 3 ст. 1 цього Закону вказані права також поширюються на осіб, які не є громадянами України.

Законом України «Про наукову та науково-технічну експертизу» запроваджено поняття «*громадської експертизи*», яка згідно зі ст. 11 може проводитися у будь-якій сфері наукової та науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки, з ініціативи громадськості, об'єднань громадян і трудових колективів на основі договорів на проведення цієї експертизи.

Поряд з цим, ст. 18 Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність» передбачається, що органи державної влади можуть залучати *громадські наукові організації* за їхньою згодою до участі у підготовці та реалізації рішень стосовно наукової і науково-технічної експертизи та у взаємодії з ними інформувати населення про безпеку, екологічну чистоту, економічну та соціальну значущість, екологіч-

ні та соціально економічні наслідки реалізації відповідних програм, проектів і розробок.

Чинне законодавство України містить і норми щодо впровадження *громадського контролю на рівні трудових колективів та професійних спілок*. Зокрема, у ст. 28 Закону «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» встановлено, що професійні спілки та їх об'єднання мають право одержувати інформацію від роботодавців або їх об'єднань, органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань, що стосуються трудових і соціально-економічних прав та законних інтересів своїх членів, а також інформацію про результати господарської діяльності підприємств, установ та організацій.

Крім того, ст. 30 цього Закону передбачає участь професійних спілок та їх об'єднань в охороні довкілля, захисті населення від негативного екологічного впливу (екологічна безпека), та проведення ними громадських екологічних експертиз. Тобто, громадський контроль є дійсно загальним і включає в себе сектор безпеки і оборони. Як бачимо, ретроспективний аналіз зазначених нормативних актів не лише регулює акції з контролю, зокрема, громадського контролю, а власне зумовлює необхідність кодифікації цього законодавства. Органічною складовою цього кодексу також мають бути заходи з демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Слід зазначити, що ст. 1 Конституції України закріплює принцип демократії як засаду організації державної влади, а ст. 5 – як складову народного суверенітету. Таке конституційне регулювання принципу демократії визначає основи інституційного дизайну легітимації влади – влада народу оформлюється у вигляді участі громадян у правлінні публічними справами (ст. 38) шляхом участі у виборах, референдумах та інших формах безпосередньої демократії.

Особливого значення на шляху становлення демократичного суспільства набуває інституювання і значне розширення контрольних функцій громадськості, тобто йдеться про об'єктивний характер організаційно-правового функціонування такого феномена, як громадський контроль.

Для розуміння повноти змісту контролю важливим є визначення його суб'єктів та їх прерогатив. Вважається слушною класифікація суб'єктів громадського контролю на дві підгрупи – організовану та неорганізовану громадськість.

Конституційні положення дають підстави для висновку, що *коло суб'єктів громадського контролю не повинно обмежуватися виключно громадськими організаціями.*

Право громадського контролю належить будь-якому громадянину незалежно від того, чи перебуває він у тій чи іншій громадській організації чи ні. Суб'єктами громадського контролю можуть виступати всі учасники суспільних відносин, не наділені державно-владними повноваженнями. Адже заходи контролю тим ефективніші, чим ширше в його здійсненні бере участь все суспільство, його громадські інститути та усі громадяни.

Громадські формування як суб'єкти організованої громадськості мають різну мету, завдання, рівень повноважень, територію діяльності, проте їх соціально-політичне призначення полягає насамперед у тому, що вони допомагають людям у розв'язанні проблем повсякденного життя, відкривають широкі можливості для виявлення суспільно-політичної ініціативи, здійснення функцій самоврядування.

Водночас при такій класифікації може мати місце поділ на свідомі та стихійні чинники контролю. Свідомі, як правило, ті, що керуються певними стратегічно зваженими політичними та іншими орієнтирами, стихійні – такі, що спорадично виникають під впливом швидкоплинних змін у соціальному житті. Як негативний приклад – збурення частини населення проти прийому літака з КНР з громадянами України та іноземцями через можливу загрозу занесення корона вірусу (COVID – 19). У таких випадках значно зростає роль організаційного чинника.

Аналіз наукових здобутків свідчить, що в сучасній юридичній науці визначення поняття «громадський контроль» значною мірою зводяться до визначення суб'єктів, які здійснюють контрольну діяльність.

Зокрема, С. Г. Стеценко пропонує під громадським контролем розуміти діяльність громадських об'єднань чи окремих громадян, а також органи місцевого самоврядування.

Суб'єктний критерій в основу свого визначення поклав і А. Кожухов, який визначає громадський контроль як здійснювану в особливому процедурному порядку діяльність спеціальних суб'єктів (інститутів громадянського суспільства, окремих громадян) з перевірки, оцінки якості державного управління, дотримання прав і свобод

людини на предмет відповідності пропонованим вимогам. Це – контроль, здійснюваний громадськими організаціями та об'єднаннями, ЗМІ, окремими громадянами.

Втім, більш обґрунтованим видається підхід вчених (І. С. Дрейслера, В. П. Беляєва та ін.), які розкривають природу громадського контролю, виходячи із його сутнісних рис, мети, на реалізацію якої він спрямований, як здійснення правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування положень Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів з метою сприяння їхній ефективній діяльності та виконання покладених на них функцій, захисту прав, свобод, інтересів громадян.

У своїй фундаментальній праці щодо теорії і практики громадського контролю І. О. Сквірський висловлює своє бачення класифікації суб'єктів такого контролю, справедливо зазначаючи, що навряд чи ним може виступати парламент. На його думку, парламент є суб'єктом публічної законодавчої влади, у зв'язку з чим може розглядатися лише з позицій владного контролю. Така ж точка зору цього автора і щодо контрольних функцій органів місцевого самоврядування, оскільки вони реалізують у своїй діяльності публічні повноваження, зокрема, здійснення управлінської діяльності.

Щодо політичних партій, як суб'єктів громадського контролю, то І. О. Сквірський вважає таке можливим лише теоретично, з огляду на те, що форми і методи контролю політичних партій набувають політичного характеру, який доволі часто виводить їх за межі правового поля, що пов'язано з особливостями політичної діяльності, яка, як відомо, не може бути об'єднана з публічним управлінням. І. О. Сквірський також пропонує у змісті контролю виокремлювати: *міжнародний громадський контроль*, (здійснюється міжнародними недержавними утвореннями); *політичний громадський контроль* (здійснюється політичними партіями, рухами тощо); *неполітичний громадський контроль* (здійснюється національними громадськими об'єднаннями та приватними особами); *громадський контроль засобів масової інформації*.

Загалом такі підходи не суперечать одне одному, бо кожен з авторів розкриває ту чи іншу сторону змісту контролю, але й нічого принципово нового вони не дають. Як видається, щодо змісту та сутності

контролю слід звернути увагу на дві його головні змістовно-функціональні складові: наглядово-перевірочну (фіксація того, що має місце і реально існує, зокрема, у безпеко-оборонній сфері); і другу, не менш важливу – спрямовану на удосконалення сфери, що підлягає контролю, з метою її покращання і подальшого розвитку.

Для повноти уявлень про зміст громадського контролю важливо вказати на багатство його функціональних особливостей. Наприклад, громадський контроль є одним із видів соціального контролю, а його іншим видом є державний контроль. Ці різновиди соціального контролю мають подібні та відмінні ознаки (єдність цілей і основних завдань, збіг принципів) і водночас розрізняються за способом виникнення, здійснення контролю, за правовим статусом його суб'єктів, характером повноважень. Серед *ознак громадського контролю*, що відрізняють його від інших видів соціального контролю, виокремлюють такі:

- 1) *є механізмом участі громадян в управлінні державними справами, що генерує інтереси і потреби всіх членів суспільства;*
- 2) *суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадянськості, а не держави; при цьому громадський контроль є основним засобом забезпечення балансу інтересів різних соціальних груп і попередження конфліктів їх інтересів;*
- 3) *є об'єктивним і невід'ємним повноваженням будь-якого суспільства і одним із основних його інститутів; у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням й узгодженням соціальних потреб та інтересів населення;*
- 4) *є набагато менш структурованим порівняно із державним чи міжнародним контролем, характерною є низька формалізація та нормативна регламентація;*
- 5) *виступає як форма соціальної активності громадян, не обумовлена діями влади;*
- 6) *рішення суб'єктів громадського контролю мають, як правило, рекомендаційний характер.*

І. О. Сквірський досить слушно акцентує увагу на головному функціональному призначенні контролю – наглядово-перевірочному, виділяючи такі *функції контролю у сфері публічного управління*:

- *стеження та спостереження за діяльністю суб'єктів публічного управління (органів безпеки та оборони – авт.);*
- *оцінка законності в публічному управлінні;*
- *інформування громадськості про стан справ у сфері публічного управління;*
- *недопущення відхилень суб'єктів управління від виконання поставлених перед ними завдань;*
- *здійснення нагляду за станом справ у різних сферах суспільного життя;*
- *вжиття заходів правового характеру з виявлення і припинення зловживань і порушень чинного законодавства України, законних прав та свобод людини;*
- *підвищення ефективності та результативності публічного управління.*

У юридичній науці ведеться дискусія щодо можливості розвитку громадського контролю державними інститутами, які мають сприяти визначенню порядку участі у контрольній діяльності громадських рад, комісій, «суспільно активних інститутів» (некомерційних організацій). А. С. Полещук, обґрунтовуючи аналогічну думку, підкреслює, що ставлення суспільства і держави визначаються як відносини суб'єкта і об'єкта контрольних правовідносин з достатньою долею умовності, перш за все, з тієї причини, що контроль, так чи інакше, має засновуватись на відносинах «влада – підпорядкування». Якщо стосовно контролю, здійснюваного державою вказана умова дотримується, то у зворотному варіанті доводиться стикатися з певними труднощами. Саме з цієї причини суспільство в більшості випадків розглядається лише як об'єкт контролю. На цій підставі вчений робить висновок, що в сучасних умовах саме державі належить керівна роль у створенні та організації системи громадського контролю.

Як видається, наведена точка зору характеризує саме демократичну державу, яка створює необхідні умови для громадського контролю, і водночас сприяє нарощуванню потенціалу самого громадянського суспільства. Створення відповідних інститутів громадського контролю повинно базуватися на громадській активності та засадах самоорганізації. Більш прийнятним видається варіант, коли ***інститути громадського контролю класифікуються*** на дві групи. *Перша група* представлена численними громадськими організаціями, які заснову-

ються у приватному порядку на визначених державою правових засадах. Друга група інститутів включає організації, створені за участі держави або при органах державної влади (громадські палати, громадські ради тощо). Близькість цих суб'єктів до влади і державних органів дає підстави вести мову, що їхній контроль не є громадським повною мірою.

Як видається, наведена полеміка свідчить про неврахування діалектичної природи суб'єкт-об'єктних відносин. Суб'єкт та об'єкт – не лише протилежності, а й взаємоіснуючі феномени, що не існують одне від іншого, більш того, вони взаємно переходять одне в інше. Щодо контролю це означає, що суб'єкти контролю одночасно є і його об'єктами. Насамперед це характерно для громадського контролю.

Першоосновою громадського контролю виступає активність населення, яка проявляється в діяльності громадських організацій та рухів, засобів масової інформації, профспілок. Це суспільне явище, що вдосконалює систему політичного управління.

Слід зазначити, що наведена характеристика громадського контролю хоча і є такою, що переважає в галузі юридичних наук та сфері державного управління, але не є загальновизнаною. Так, В. М. Гарашук вважає, що діяльність різних громадських формувань громадським контролем можна визнати лише з певною долею умовності, оскільки в їх діяльності відсутні такі важливі ознаки контролю, як право втручання в діяльність контрольованого об'єкту і право самостійно притягати його до правової відповідальності. Втім, вказана особливість, як видається, не заперечує природу громадського контролю, а лише доповнює його характеристику. Так, Ю. П. Битяк серед ознак громадського контролю називає відсутність права втручатися в оперативну діяльність підконтрольних осіб і право самостійно притягати винних до правової відповідальності. Хоча, наголошує, що окремі громадські утворення мають контрольні повноваження, які наближають їх до державних контролюючих органів і передусім органів адміністративної юрисдикції.

Більш прийнятним вбачається підхід, коли функції громадського контролю в суспільстві значною мірою залежать від його самоорганізації та організації. У цьому сенсі за всебічної характеристики громадського контролю важливо врахувати, як його функціонування правомірно зумовлено різними формами контролю. Ефективність функціо-

нування громадського контролю визначається не лише особливостями соціальної ситуації сьогодення, а й детермінантами, пов'язаними з певною стратегією розвитку соціальних відносин в суспільстві.

Таким чином, функціонування громадського контролю може розглядатися як цілеспрямований та дієвий вплив соціальних суб'єктів на поведінку осіб соціальної взаємодії. Саме так досягається оптимізація всієї соціальної системи, згідно з якою у процесі становлення і розвитку громадянського суспільства має зростати роль самоорганізації та організації, як важливих процесів структуризації суспільних відносин. З активізацією громадського контролю посилюватиметься і його вплив на всі сфери життєдіяльності суспільства і держави. У цьому важливу роль має відіграти активізація всіх суб'єктів громадського контролю, головним з яких є громадянин, або громадський активіст, якому мають створюватися необхідні умови для самореалізації його творчого потенціалу.

Грунтуючись на аналізі зовнішніх та внутрішніх чинників безпеки українського суспільства, особливе значення громадського контролю як ефективного інструмента механізму впливу в усіх сферах суспільної життєдіяльності. У цьому контексті важливо звернути особливу увагу на пріоритети функціонування та розвитку українського суспільства, що зумовлюють зміст і спрямованість інституту громадського контролю.

Дієвий контроль над владою можливий лише в межах конституційно визначеної демократичної, правової, соціальної держави, де влада розосереджена, врегульована, обмежена правом, доступна, передбачувана, ефективна. Лише за наявності громадянського суспільства держава покликана здійснювати упорядкування своїх відносин з населенням, взаємоконтроль, взаємообмеження державних і недержавних органів і рухів. *Здатність суспільства до контролю над владою – ознака громадянського суспільства.* Тільки контроль, набуваючи правові форми, здатний підпорядкувати владу праву і лише за умови існування громадянського суспільства держава опиняється «під правом», стає «правовою»».

Вказана ідея відповідає підходу, за яким природа контролю розкривається як обмежувальна функція системи, що виконує задачі зворотного зв'язку, забезпечує нагляд за станом системи в цілому. За такого підходу найбільш повно проявляється значення контролю у демокра-

тичній державі, адже саме інституалізований зворотній зв'язок держави з громадською думкою забезпечує контроль суспільства над державним апаратом. Висновок про обмежену функцію контролю зовсім не означає, що ця обмеженість є абсолютною константою. Навпаки, ця обмеженість є своєрідним конструктивним чинником контролю як способу реформування, у тому числі сектору безпеки і оборони.

Соціокультурний простір демократичного суспільства – середовище, в якому народжуються, функціонують та зміцнюються демократичні інституції завдяки діяльності самих громадян, а також створеним ними об'єднанням та іншим формам впливу народу на владу (мас-медіа, громадська думка, різноманітні громадянські ініціативи та форми політичної участі). Активність громадян, їхня небайдужість до суспільних справ, бажання і вміння захищати свої права та інтереси на місцевому й загальнодержавному рівні породжує явище, яке називають громадянським, або цивільним, суспільством, «ною сферою демократичного життя».

Ідея громадянського суспільства заснована саме на необхідності ефективного регулювання взаємовідносин людини з політичною владою та суспільства з державою.

Як вбачається, ключовим аспектом розуміння поняття громадянського суспільства виступає питання дотримання прав людини. Вказане поняття стосується такого суспільства, в якому кожна людина офіційно визнається юридично рівноправною як щодо всіх інших членів суспільства, так і стосовно держави та різноманітних суспільних об'єднань.

Водночас поняття громадянського суспільства не пов'язується безпосередньо з юридичним громадянством людини, тобто з певним узаконеним зв'язком між нею та державою. Йдеться про, так би мовити, громадськість у загально соціальному сенсі: громадськість як можливість бути вільним і рівним з іншими учасниками суспільного життя. Громадськість, як найбільш свідомо й активна частина суспільства, використовуючи свій внутрішній потенціал і закономірності розвитку, бере на себе направляючу функцію в механізмі взаємодії з органами влади і впливає на політичні процеси так, щоб спрямовувати державну політику і запобігати прояву деструктивних чинників у державі. Кожен член суспільства, що проявляє політичну активність, тим самим відноситься до громадськості.

Виходячи з такого змістовного поділу більш повним стає і конституювання принципів громадського контролю. Зокрема, С. О. Кириченко відзначав наступні принципи: *визнання пріоритету прав і свобод людини; соціальної справедливості та гуманізму; законності; гласності; взаємної відповідальності держави, її органів і громадянина.*

Зазначимо, що І. О. Сквірський більш детально розкриває зміст принципів громадського контролю. Зокрема, він підкреслював, що громадський контроль, будучи видом суспільної діяльності, заснованим на нормах права, базується насамперед, на загально-правових принципах, які мають на меті закласти, так би мовити, його конструктивні засади. Фактично в даному випадку йдеться про принципи побудови та організації інституту громадського контролю, які виступають гарантією існування даного інституту як такого. Центральне місце серед них займає принцип *верховенства права*. В подальшому він детальніше розкриває зміст принципу верховенства права та інших принципів: *прозорості, відповідальності, орієнтації на консенсус, справедливості, ефективності, результативності* тощо.

За результатами аналізу, вказані підходи є цілком правомірними, а їхні автори намагаються всебічно розкрити природу контролю. У той же час громадський контроль, як складова цивільного контролю над сектором безпеки і оборони має і притаманні лише йому принципові особливості. Як вбачається, до них можна віднести: *принцип пріоритетності цивільної складової суспільства над його військовою сферою*, як головний, регулятивний чинник, що визначає фактично зміст цивільного контролю; *принцип комунікації цивільних та військових в інтересах всього соціуму*; *принцип професіоналізації військової служби* і разом з тим, *зростання довіри та авторитету військової служби серед населення* і т.п.

Отже, особа, її соціальні зв'язки є основою розвитку і становлення громадянського суспільства. За оцінками більшості фахівців, в Україні тільки розпочинається формування громадянського суспільства та його інституційних основ. Серед основних засад внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства називається утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави.

Крім того, Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 затверджено Стратегію державної політики сприяння

розвитку громадянського суспільства в Україні, а при Президенті України діяла Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства, положення про яку було затверджено Указом Президента України від 25 січня 2012 р. № 32/2012. У Посланні Президента України до Верховної Ради України (2012 р.) цілком слушно зазначалося, що одним із основних напрямів політики української влади є розвиток і залучення громадянського суспільства до процесу вироблення та реалізації державного курсу, адже успіх реформ неможливий без громадської консолідації та широкої суспільної підтримки. Шлях до цього пролягає через подальше зростання відкритості публічної політики й державного управління для безпосередньої участі в них громадян і громадських об'єднань.

Отже, якщо державний контроль, як традиційна функція держави, має давні історичні корені та здійснюється структурами держави, представлений безліччю форм і видів, то система громадського контролю тільки формується.

Дискусійним нині залишається питання про місце органів місцевого самоврядування в системі громадського контролю за державною владою. Місцеве самоврядування розглядається з позицій дуалізму, оскільки в сучасному розумінні публічна влада – це не тільки державна влада, але й влада місцевого самоврядування, суб'єктом якої виступає народ, який здійснює владу безпосередньо (вибори, референдум) і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Розгляд місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства дає змогу вести мову про його особливий соціально-правовий статус, визначаючи його як сполучну ланку між державною владою та громадянським суспільством, що акумулює і реалізує інтереси громадян на рівні місцевих утворень. Таким чином, місцеве самоврядування розуміється одночасно як форма публічної влади і як структурний елемент громадянського суспільства, призначений для реалізації інтересів населення місцевих утворень.

Як вбачається, слід виходити з того, що діяльність інституцій, яким народ делегує владні повноваження – органи державної влади та органи місцевого самоврядування, є об'єктами суспільного контролю. Такий контроль може бути як внутрішнім, тобто таким, що здійснюється самими суб'єктами публічної влади, так і зовнішнім, зокрема, громадським. Аналогічний підхід було покладено в основу законо-

проекту «Про громадський контроль», в преамбулі якого, зокрема, вказувалося, що він визначає правові засади організації та здійснення громадського контролю над органами державної влади та місцевого самоврядування з метою захисту прав, свобод та інтересів громадян України, зміцнення конституційних засад демократичної та правової держави, забезпечення прозорості дій органів державної влади та місцевого самоврядування, їх підзвітності громадянам України. Іншими словами, діяльність органів місцевого самоврядування виступає об'єктом громадського контролю.

Громадський контроль покликаний сприяти вирішенню цілої низки завдань, зокрема, визнанню, забезпеченню і захисту основних прав і свобод людини і громадянина; підвищенню рівня участі громадян та їх об'єднань у діяльності держави; забезпеченню прозорості та підвищенню ефективності органів державної влади та органів самоврядування; здійсненню громадянських ініціатив, спрямованих на просування та захист громадських інтересів; забезпеченню зворотного зв'язку між суспільством і державою, попередженню та вирішенню соціальних конфліктів; зниженню ризиків прийняття та реалізації органами державної влади та органами місцевого самоврядування протиправних і таких, що суперечать суспільним інтересам, рішень.

Фактично виконання цих завдань у концентрованому вигляді означає відносини між суспільством та особою, які є основою існування будь якого соціального організму взагалі у всіх його зв'язках та опосередкуваннях. В даному випадку одним із ключових опосередкувань демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони виступають цивільно-військові відносини.

Загалом варто зазначити, що *громадський контроль розуміється як публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності та самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них.* Отже, громадський контроль розуміється, передусім, як діяльність, що має на меті захист і забезпечення прав людини у найширшому розумінні, а його суб'єктом є громадянське суспільство.

1.2. Політичні аспекти необхідності цивільного контролю над сектором безпеки і оборони

Розкривши сутність та зміст громадського контролю принципово важливо обґрунтувати потреби його збагачення та поліпшення організаційної складової реалізації цього феномену. Мова йде про чинники, які визначають необхідність та суспільну потребу здійснення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. У контексті зазначеного однією з ключових є проблема політичної необхідності цивільного контролю як фактору суспільного нагляду над сектором безпеки і оборони.

Безумовним є те, що безпекова політика має бути органічно вписаною в політичне життя суспільства та відображати його інтереси. Власне, цивільний контроль і покликаний забезпечувати цю єдність інтересів. Оскільки зазначене пов'язане із системою керівництва суб'єктами сектору безпеки, то ця сфера відноситься до управлінської функції держави та суспільства в цілому.

Розглядаючи необхідність здійснення контрольної функції держави у вигляді демократичного цивільного контролю слід передусім відповісти на питання, чим зумовлена ця потреба. Насамперед, вона зумовлена особливостями функціонування військових та безпекових структур, які, в силу специфіки своєї діяльності (таємності й закритості від широкого загалу) потенційно можуть бути використані в партійних чи інших групових цілях, а не в національних інтересах.

Історія свідчить, що у багатьох країнах це здійснювалося далеко не в прогресивних цілях. Навпаки, події кінця XX – початку XXI століття демонструють, що військові чи безпекові структури використовувалися реакційними силами для завоювання і утримання політичної влади.

Історична та сучасна практика боротьби за владу свідчить про те, що військові та безпекові структури за певних обставин можуть стати фактором незаконного захоплення політичної влади та скоєння воєнних переворотів (путчів). Як відомо, путч є формою боротьби за владу за умови широкого використання репресивних заходів і опори на військових, частину армії, коли останні виступають безпосереднім інструментом захоплення влади або засобом психологічного тиску на уряд з метою його повної відставки.

Повалення навіть найбільш, здавалося б, стійких політичних режимів за певних умов цілком можливе і ніхто не може бути застрахований від такого розвитку подій, насамперед у разі ослаблення центральної влади. Вдалими чи ні були перевороти залежало від поєднання дій внутрішньої опозиції та їх зовнішньої підтримки – військової, політичної, фінансової. Як свідчить історія, наслідком силового повалення правлячого режиму (або втрати ним контролю над частиною території країни) є послаблення інститутів верховної влади, децентралізація або розпад держави.

Ключовим чинником для проведення успішного державного перевороту була участь у ньому (або приєднання хоча б на початковій стадії) представників вищої державної еліти: членів правлячої сім'ї, губернаторів, мерів столиць, представників силових структур і великого бізнесу. Головне завдання ініціаторів та організаторів перевороту з зовнішніх центрів впливу – знайти опору в еліті.

Серед *загальновідомих путчів* були:

- *«путч генералів»* (22–25 квітня 1961 р.) – невдала спроба французьких військових в Алжирі зупинити рух до незалежності цієї країни;
- *«серпневий путч»* (19–21 серпня 1991 р.) – спроба державного перевороту в колишньому СРСР, коли самопроголошений Державний комітет з надзвичайного стану (ДКНС) намагався усунути від влади президента СРСР;
- *спроба путчу* (15 липня 2016 р.) в *Туреччині*, коли військові проголосили, що взяли владу в свої руки та заявили про запровадження воєнного стану і комендантської години. Однак, уряд країни узяв ситуацію під контроль і майже три тисячі військових були затримані. Внаслідок путчу 265 осіб загинули та 1,5 тисячі отримали поранення.

Особлива небезпека таких путчів виникає, як правило, у випадках, коли старі соціальні сили, опираючись новому, намагаються схилити силовий блок держави на свою сторону і використати його як знаряддя перевороту і незаконного захоплення влади.

Для України в умовах сучасної гібридної війни з РФ важливо констатувати, що саме ці сили сприяли знекровленню Збройних Сил України, дезорієнтації роботи спецслужб і правоохоронних органів, щоб відкрити шлях до незаконного захоплення влади своїми прибічниками та здійснити військову підтримку їх антиукраїнських дій, на-

правивши свої регулярні війська на територію України. Як наслідок, за підтримки армії іноземної держави частина території України була анексована чи тимчасово окупована і на цих територіях згідно з нормами міжнародного права і національного законодавства було встановлено незаконні правлячі режими.

Об'єктивно зазначимо, що в умовах формування демократичних інститутів країни та складових громадянського суспільства, потенціал цивільного контролю не може бути задіяним повною мірою, оскільки й саме суспільство ще не готове до цього. Між тим, політична необхідність цивільного контролю реалізується найбільш успішно тоді, коли до цього готові і влада і громадянське суспільство.

Загалом, характер та зміст взаємодії військово-безпекової та політичної сфер зумовлений низкою різноманітних чинників, зокрема: національними історичними традиціями і духовними цінностями, ментальністю, політичною культурою, формою державного правління, суспільно-політичною ситуацією тощо. Значною мірою особливості взаємодії суб'єктів сектору безпеки та політичних інституцій в сучасних суспільствах зумовлюються політичним режимом (тоталітарним, авторитарним, демократичним). Політичний режим визначає особливості функціонування безпекового та військового механізмів, взаємодію їх окремих складових, систему взаємовідносин силових структур з іншими елементами суспільства. Отже, політичний режим є важливим фактором детермінації взаємодії політичної влади та сектору національної безпеки і оборони.

Вказана взаємодія реалізується вищими органами державної влади, насамперед Президентом України і Верховною Радою України, на теоретико-концептуальному і практичному рівнях. Фактично мова йде про політичне ставлення до українського війська та сектору безпеки, яке в умовах становлення суверенної Української держави далеко не завжди було конструктивним.

Певний час політична еліта країни вважала, що має місце низька вірогідність зовнішніх загроз Україні, тому збройним силам відводилась другорядна роль у зовнішньо політичних відносинах і внутрішній політиці держави. У всякому разі політична еліта, не ставлячи під сумнів необхідність існування збройних сил, водночас значно обмежувала їх в ресурсах, а реформування фактично зводилось до скорочення чисельного складу.

За такої політики, незважаючи на наявність Закону України «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією та правоохоронними органами України» (2003 р.) він все ж не став засобом докорінної зміни ставлення до військових та силових структур. Оскільки Україна на той час лише набувала рис демократичної держави, а у зовнішній політиці реальні загрози не фіксувалися, таке ставлення до військових та всього оборонно-безпекової сфери було певною мірою закономірним.

Між тим, збройні сили, спецслужби та правоохоронні органи є невід'ємним атрибутом існування будь-якої держави, в тому числі й демократичної, як гарант її існування і, зрозуміло, що вони безпосередньо впливають на розвиток демократичних інститутів, виступаючи інструментом державної політики, а значить, впливу на діяльність практично всіх державних інституцій.

Результати досліджень свідчать, що саме демократичний політичний режим найбільш оптимально сприяє досягненню єдності військової політики та інтересів громадянського суспільства. Демократичний політичний режим зумовлює принципи і механізми функціонування суб'єктів сектору безпеки і оборони, які відповідають інтересам суспільства, потребам захисту суверенітету і територіальної цілісності держави. Ці принципи стосуються головного – позапартійності військовослужбовців, державних службовців та працівників суб'єктів сектору безпеки і оборони. Водночас це виступає одним із базових положень та завдань цивільного контролю, оскільки в умовах демократичної держави армія та суб'єкти сектору безпеки мають забезпечувати стабільність суспільства своєю неучастю у політичній боротьбі.

Цивільний контроль при демократичному режимі передбачає існування механізмів, які б обмежували можливість окремих політичних сил використовувати силові структури для досягнення власних інтересів. Військова могутність не може бути інструментом і засобом для встановлення або зміни політичного режиму.

Таким чином у демократичній державі неприпустимим є перетворення суб'єктів сектора безпеки і оборони в активний самостійний суб'єкт політики. Вони мають функціонувати в інтересах людини, суспільства і держави, бути гарантом безпеки, сприяти затвердженню принципів демократії, народовладдя, парламентаризму, запобігати виникненню зовнішніх та внутрішніх збройних конфліктів та міліта-

ристських тенденцій. Демократичні суспільства створюють правові механізми, які унеможливають можливе перетворення суб'єктів сектора безпеки і оборони з інструмента реалізації державної політики в інструмент здійснення політики правлячої партії або групи осіб.

Аналіз військової політики демократичних країн, що у них сформувались певні **політичні принципи функціонування армії у демократичному суспільстві**, зокрема: *побудова збройних сил на рівні оборонної достатності та заборони використання військової структури для виконання завдань, не пов'язаних з обороною держави; реалізація механізмів цивільного контролю над збройними силами; єдиноначальність та колегіальність у прийнятті рішень; департизація армії та заборона діяльності будь-яких політичних партій і рухів у збройних силах; демократизація збройних сил; співробітництво зі збройними силами інших держав; забезпечення політичної лояльності до нинішнього конституційного ладу при комплектуванні збройних сил особовим складом.*

Для демократичних держав характерна департизація та деполітизація армії. Повна департизація як тип відносин між армією та політичними партіями полягає в забороні діяльності в збройних силах будь-яких партій, у тому числі й правлячої, в недопущенні військовослужбовців бути членами партійних організацій, здійснювати будь-яку роботу в їхніх інтересах за будь-яких умов. Такий характер взаємодії між армією та політичними формуваннями спостерігається як у державах із розвиненою демократією, так і в країнах, що знаходяться на перехідній стадії від тоталітаризму до демократії.

Функціонування деполітизованих силових структур можливе лише в стабільних демократичних країнах з достатньо розвинутою політичною структурою. Йдеться не про повне відокремлення армії, спецслужб і правоохоронних органів від політики й політичної сфери (адже вони виступають політичним інститутом, гарантом безпеки, цілісності та стабільності політичної системи і суспільства загалом), а лише від участі у боротьбі за владу. Суб'єкти сектора безпеки і оборони демократичної правової держави не втручаються у внутріполітичну боротьбу, не виступають самостійною політичною силою та не відіграють активної ролі в політиці. Порушення вказаних принципів є свідченням кризи демократії.

Поряд з цим, в демократичній країні має бути реалізований основоположний принцип демократії і цивільного контролю – верховенства

права. Це передбачає утвердження правового режиму, встановлення правових засад і запровадження закону як єдиного регулюючого управлінського і поведінкового підґрунтя у збройних силах, спеціальних службах та правоохоронних органах.

Домінантним принципом функціонування силових структур у демократичному суспільстві є забезпечення ефективно діючої системи демократичного цивільного контролю за їхньою діяльністю, що також є головною ланкою проблеми цивільно-військових відносин і важливою складовою моделі взаємодії армії і політики у країнах з демократичним політичним режимом.

Цивільний контроль над армією у правовій демократичній державі – це теорія і практика такого регулювання військово-цивільних відносин, за якого основні принципи демократії превалюють над принципами військової справи. Це підпорядкованість воєнної стратегії цивільній владі, зверхність політичного керівництва над сферою безпеки і оборони. Здійснення демократичного цивільного контролю передбачає створення системи обмежень, яка б ускладнювала і навіть виключала використання армії з антиконституційною метою.

Загалом, в умовах демократичних режимів система цивільного контролю забезпечує контроль і керівництво сектором безпеки і оборони з боку законодавчої, виконавчої і судової влади, а також контроль громадянського суспільства. Контроль і керівництво з боку виконавчої гілки влади передбачає їх підлеглисть цивільному уряду або главі держави залежно від форми державного правління. Судова влада здійснює контроль за додержанням законності, прав і свобод громадян, у тому числі захисту прав військовослужбовців та членів їхніх сімей. Важливим принципом здійснення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони також є відповідальність керівництва його суб'єктів перед парламентом і виборцями.

Цивільний контроль передбачає різнопланову діяльність органів державної влади і демократичних недержавних інституцій при визначенні засад воєнної і безпекової політики, підготовки нормативно-правових та інших актів, які регламентують будівництво та розвиток сил безпеки і оборони держави, а також перевірку реалізації положень політичних рішень.

Отже, у демократичних правових державах *функціонування суб'єктів сектора безпеки і оборони* ґрунтується на таких *основних заса-*

дах: верховенства права; додержання законності, прав і свобод громадян; позапартійність та відокремленість від внутрішньополітичної боротьби; підпорядкування цивільній владі; чітке законодавче визначення і розмежування їхніх завдань, функцій та повноважень; функціонування ефективної системи демократичного цивільного контролю.

В межах аналізу політичної необхідності цивільного контролю також доцільно розглянути побудову цивільно-військових відносин і фактор обмеження прав військових, головним чином політичних. Як зазначалося, йдеться про позицію С. Гантінгтона, який виступає прибічником проведення межі між військовими та цивільними. Його аргументи відомі – збройні сили, в силу своєї традиційної консервативної побудови нібито гальмують суспільні процеси.

Однак, слід зауважити, що ніяких неперехідних меж реально не існує, адже все наявне перебуває у постійному русі, становленні, розвитку, де явища і процеси взаємопереходять одне в інше, руйнуючи будь-які абсолютні межі. Через це «межева» ситуація щодо військових не може бути застосована.

У даному випадку, як вбачається, зіграв свою роль соціально-психологічний чинник «боязкості» армії, як силового фактору вирішення суспільних проблем. Але соціально-психологічне ставлення до армії включає, закономірно, не лише елемент «боязкості», а й конструктивно-позитивного використання природи й переваг військового чинника, передусім як оборонного, захисного, тобто, ключового фактору безпеки та існування суспільства і держави.

Принципово важливим тут є дотримання постулату, висловленого Арістотелем ще три тисячі років тому про самодостатність армії, обмеженої лише необхідністю здійснення своїх функцій потребами ефективної оборони держави. Проводячи певну історичну паралель зазначимо, що цей лейтмотив звучить і нині в документах ЄС і НАТО.

Втім проблема становлення і розвитку цивільно-військового співробітництва значно актуалізується в сучасних умовах гібридної війни та кризи системи міжнародної безпеки та потребує окремого розгляду.

Таким чином, політична необхідність цивільного контролю зумовлена потребами формування і реалізації ефективної державної політики у сфері національної безпеки і оборони, захисту суверенітету і територіальної цілісності країни, життєво важливих інтересів суспільства і держави, прав і свобод громадян.

1.3. Суспільна і професійна необхідність цивільного контролю над сектором безпеки та військово-промисловим комплексом

В розвинутому демократичному суспільстві процес цивільного контролю над сектором безпеки і оборони здійснюється за допомогою різних форм і зазобів, що мають забезпечити додержання законності та запобігти можливим протиправним діям. Для цього усі гілки державної влади, громадяни та їхні об'єднання мають відповідні механізми контролю, визначені законом.

Згідно з висновками фахівців Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, система цивільного контролю забезпечує:

- *надійну схему підпорядкування силових структур главі держави;*
- *чітке розмежування повноважень і відповідальності між органами державної влади, між цивільними та військовими;*
- *ефективний нагляд за силовими структурами з боку парламенту;*
- *високий престиж військової служби у суспільстві та високий рівень довіри до силових структур серед населення.*

В Українському суспільстві, за їх оцінками, створено сприятливі умови для відкритого обговорення та прийняття важливих державних рішень з військових та безпекових питань із залученням широких кіл громадськості.

Принцип цивільного контролю над воєнною організацією та правоохоронними органами держави відображає суспільно-необхідну діяльність для покращання координації та цивільно-військового співробітництва, узгодження демократичних цінностей з безпековою та оборонною політикою.

Одним із головних принципів ефективних цивільно-військових стосунків, властивих західним демократіям, є спільна відповідальність за національну безпеку і оборону. Це означає, що уряди встановлюють оборонні та безпекові цілі й забезпечують їх виконання відповідними ресурсами, а військові та правоохоронці – забезпечують безпеку, правопорядок та боєготовність збройних сил, аби досягнути окреслені цілі.

Цивільний контроль є складовою механізмом державного управління, і контролю взагалі як елементу цього механізму. Вказана організаційно-правова категорія є досить важливою, оскільки сприяє забезпеченню необхідних владних структур інформацією щодо ефективності діяльності конкретних органів у державі на всіх рівнях управління. Контроль дає можливість не лише виявити, а й попередити помилки та недоліки в роботі учасників управління, шукати нові резерви та шляхи подолання проблемних питань.

Отже, контроль як функція державного управління, виявляється у здійсненні нагляду (спостереження) за діяльністю об'єкта, перевірці відповідності владно-управлінських рішень профілю та змісту його діяльності, а також у виявленні та попередженні можливих невідповідностей та помилок, що перешкоджають функціонуванню управлінської системи та її складових відповідно до поставленої мети (визначених напрямів). Слід зазначити, що роль контролю не обмежується лише державно-управлінською необхідністю, його місія значно ширша та публічна.

Одним із принципів демократичної правової держави, що забезпечує зв'язок державного управління із суспільством та громадянами, є публічність. **Публічність включає:** *доступність державного управління для громадян через право вибору відповідних органів виконавчої влади та участь у їхній діяльності; прозорість їх функціонування; контроль за діяльністю органів публічного управління та їх посадових осіб; контроль за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.* У контексті зазначеного слушними є оцінки одного з провідних правознавців В. Селіванова, що лише за умови розвиненої політичної й правової культури демократичного громадянського суспільства, яке не просто на законній, а, насамперед, правовій основі контролює державну владу, державно організоване суспільство в змозі як обмежувати, так і самообмежувати державні імперативні та адміністративно-командні прагнення.

Об'єктивно ситуація складається таким чином, що рівень демократичності громадянського суспільства безпосередньо впливає на ефективність його контролю за всіма сферами життєдіяльності, у тому числі військовою складовою і безпековим сектором в цілому.

У демократичних суспільствах народ як сукупність громадян та їхніх асоціацій здійснює публічну владу безпосередньо і через систе-

му інститутів. Інституції, яким народ делегує владні повноваження – органи державної влади та органи місцевого самоврядування діють від його імені. Отже, саме народ і має контролювати як свою (самоконтроль, внутрішній контроль), так і їхню (метаконтроль, зовнішній контроль) діяльність, тобто посередництвом контролю здійснювати окремих вид публічної влади – контрольну функцію.

В Україні з проголошенням курсу на розбудову суверенної і незалежної, демократичної, правової, соціальної держави, виникла необхідність перегляду стосунків між державною владою, воєнною і безпековою сферою (як інститутами держави) та суспільством. Створення системи цивільного контролю над сектором безпеки і оборони стало пріоритетною метою розбудови демократії. Проте, як свідчить аналіз, за відсутності в державі демократії і громадянського суспільства цивільний контроль неможливий. Тому розбудова демократичної держави і громадянського суспільства потребує чіткого вироблення алгоритму налагодження цивільно-військових відносин. Необхідно визначитися яку систему та який контроль над воєнною сферою будувати.

В. Горбулін та Ю. Скалецький у доповіді на Міжнародній науково-практичній конференції «Двадцять п'ять років Чорнобильської катастрофи. Безпека майбутнього» (20–22 квітня 2011 р.) цілком слушно зазначали, що незалежна Україна, ставши на шлях демократичного розвитку, вже зробила перші кроки щодо запровадження системи цивільного демократичного контролю над своїми Збройними Силами.

Україна одна із перших країн на теренах СНД прийняла відповідний закон, в якому визнала, що удосконалення системи цивільного демократичного контролю над воєнною організацією держави, забезпечення її відповідності вимогам європейських інституцій є однією з основних засад внутрішньої політики у сфері національної безпеки і оборони. Нині з'являються нові виклики і загрози національній безпеці та підходи щодо їх мінімізації або нейтралізації, що потребує додаткового і врахування при удосконаленні правових основ цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

При цьому, система цивільного контролю також виступає дієвим механізмом розподілу відповідальності між політиками та військовими. У разі, коли військові ідентифікували загрози та коректно оцінили об'єми 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, коли певні загрози не були ідентифіковані, а тому не було вжито відповідних заходів.

Цивільний контроль над воєнною організацією держави є невід'ємною складовою загальносуспільного демократичного процесу, системою унеможливлення неконституційних рішень і дій, попередження відчуження війська від влади та безконтрольності дій воєначальників. Принцип цивільного контролю над воєнною організацією відображає суспільно необхідну діяльність з метою покращити координацію між цивільним та військовим керівництвом, можливість узгодження демократичних цінностей з адекватною оборонною політикою.

М. В. Сіцінська з цього приводу зазначала, що проголосивши себе демократичною і правовою державою, Україна тим самим зобов'язалась дотримуватися загальноновизнаних норм і принципів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Запровадження цивільного контролю у правоохоронних органах має власну правову специфіку, яку слід обов'язково враховувати. Головною метою тут має бути запобігання й недопущення порушень конституційних прав і свобод людини і громадянина, захист їхніх законних інтересів і створення умов для прозорості функціонування цих установ. Нині система демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами перебуває у стадії формування, а наявна система контролю може вважатися цивільною, але недостатньо демократичною. Причиною цього є вади політичної системи та нерозвиненість громадянського суспільства. Відсутність сталих засад демократичного контролю над правоохоронними органами створює передумови для їх політизації, порушень прав і свобод громадян, корупції, що перешкоджають розвитку демократії в Україні та наближенню її до стандартів країн-членів ЄС.

Сутність і технологія цивільного контролю залежать від *форм взаємодії держави та суспільства*, зокрема:

- а) монополія держави на визначення та виконання функцій формування та реалізації політики, частину з яких (у т.ч. участь у контролі) вона згодна делегувати суспільству; за такої моделі демократичний контроль розглядається як добровільна згода держави бути прозорою та підзвітною;*

б) функції з формування та реалізації політики визначає громадянське суспільство, делегуючи їх державному апарату та погоджуючись на те, що держава формує правила поведінки, механізми їх дотримання, в т.ч. репресивні, – але під прискіпливим контролем з боку суспільства, тобто за умов обов'язкових прозорості, підвітності та відповідальності.

До останнього часу Україна жила за моделлю (а) і лише після Революції гідності з'явилися ознаки бажання суспільства (але, поки що недостатньо усвідомленого та інституалізованого) переходу до моделі (б).

Цивільний контроль є ланкою зворотного зв'язку в системі урядування, ефективність якої залежить від гарантованого замкнутого характеру цього зв'язку й вимірюється ступенем адекватності урядування потребам суспільства та адаптивності до поточних змін. Але для цього гарантованою має бути й якість контролю та переданих ним сигналів з коригування політики.

Зміст цивільного контролю, його технологія, вимоги до персоналу визначаються не лише бажанням і готовністю громадян контролювати діяльність держави, але й (і переважно) змістом і технологічною складністю процесів, що відбуваються у сфері державного управління, вимогами до їх результативності.

З іншого боку, разом з вимогами до ефективності контролю, така постановка питання формує **вимоги до урядування**, а саме: *відкритість, структурованість, технологічність, зрозумілість*.

Сучасні українські експерти і вчені вказують, що проблема цивільно-військових відносин в демократичній державі має внутрішню суперечність: з одного боку, суспільство потребує збройних сил як одного з інститутів держави для забезпечення його захисту, з іншого – і у демократії залишається небезпека захоплення політичної влади військовими. Тому в демократичних країнах встановлено наступні принципи:

- *зверхність цивільних структур влади над військовими;*
- *виключення військових з владних політичних структур;*
- *зведення призначення армії виключно для того, щоб захищати суспільство, але не управляти ним;*
- *визначення стратегій та державної політики, у тому числі оборонної, цивільною державною владою.*

Політика контролю над воєнною сферою в Україні пройшла певну еволюцію. Спробуємо стисло розглянути головні **етапи формування та реалізації державної політики у сфері безпеки** та головні вимоги до учасників такого контролю.

Політичний етап. На цьому етапі Верховною Радою за участі Адміністрації Президента, Секретаря та Апарату РНБО, відповідних міністерств і відомств, громадських організацій і незалежних експертів (за провідної ролі профільних парламентських комітетів) розробляється (коригується) та ухвалюється нормативно-правова база процесів функціонування та розвитку суспільства і держави, у т.ч. системи забезпечення національної безпеки. В її рамках на різних рівнях системи управління (президент, уряд, міністерства, відомства) формуються та оголошуються політичні настанови, що визначають (коригують, уточнюють) цілі процесів забезпечення національної безпеки, політичні пріоритети та відповідні обмеження, завдання на коротко- або/та середньострокову перспективу.

Демократичний контроль на цьому та наступному етапах здійснюється через представницькі інститути (президент, парламент), а також шляхом безпосереднього залучення кваліфікованих представників громадянського суспільства до процесів формування нормативно-правової бази, нагляду за її відповідністю суспільним цінностям і національним інтересам, оптимізації політичних пріоритетів, усунення корупційних чинників.

Концептуально-стратегічний етап. Головними вимогами до учасників демократичного контролю на цьому етапі (участь у цілевизначенні є однією з його форм) є знання засад стратегічного менеджменту, системне мислення, високий рівень професійної підготовки, практичний досвід, здатність генерувати нестандартні рішення, синтезувати з них цілісну політику.

Планово-програмний етап. Широке залучення до виконання завдань цього етапу неурядових організацій і незалежних експертів з відповідною кваліфікацією значно підвищує якість результатів і прозорість цього процесу. Головними вимогами до учасників демократичного контролю на цьому етапі будуть наявність професійних знань і навичок у певних предметних галузях, вміння орієнтуватися в національній правовій базі, нестандартно мислити і знаходити ефективні

альтернативні способи досягнення цілей, знання відповідних вимог, норм і стандартів НАТО.

Бюджетний етап. У секторі безпеки в рамках бюджетного процесу визначаються загальна потреба в коштах на виконання програм і планів розвитку та функціонування системи забезпечення національної безпеки, структура їх розподілу, терміни та порядок фінансового забезпечення. З цією метою деталізація програм і планів має бути доведена до рівня, що дає можливість оцінити технологічну насиченість і вартісні показники запланованих заходів і програм у цілому.

Для забезпечення зручності, підвищення якості, прозорості та зрозумілості бюджетного процесу, *програми і плани можуть бути умовно поділені на складові:*

- *секторальні* – за принципом однорідності витрат (на утримання особового складу, підготовку сил, будівництво, матеріально-технічне забезпечення, закупівлю озброєнь, міжнародне партнерство тощо);
- *цільові* – за спрямованістю на реалізацію кінцевих результатів;
- *програмні блоки (проекти)* – *за етапами* отримання конкретних результатів (наприклад: розгортання певної системи); *за рівнями готовності* – початкової, проміжної, остаточної; (розробка, виробництво, передача в експлуатацію зразків озброєнь тощо).

Етап реалізації програм і планів. На цьому етапі здійснюється виконання програмних завдань із розвитку (модернізації, реформування) системи забезпечення національної безпеки і оборони та її структур, а також планів заходів із захисту національних інтересів і забезпечення функціонування (застосування) структур сектору безпеки. Ці завдання покладаються на профільні міністерства, відомства – отримувачі бюджетних коштів і підпорядковані їм структури.

Паралельно з виконанням програм і планів у секторі безпеки відбувається їх моніторинг, контроль і коригування. Ефективному оцінюванню результатів і коригуванню стратегічних і програмних документів сприяє періодичне (як правило, раз на 4–5 років) проведення Комплексного огляду сектору безпеки.

Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки. За певних умов комплексний огляд може зосереджуватися на найбільш слабких складових системи забезпечення національної безпеки і оборони. Ці завдання покладаються на відповідальні міністерства та відомства

(внутрішній контроль), зовнішні контролюючі органи (Рахункову палату, інспекції), механізми парламентського контролю. Моніторинг виконання програм і планів має відповідати їх етапності, орієнтуватися на оцінку конкретних результатів, витрат відповідних ресурсів, забезпечувати об'єктивний контроль і своєчасне коригування безпекової політики. Механізми моніторингу, контролю та оцінки виконання програм і планів мають спиратися на звітність виконавців програмних завдань та отримувачів відповідних результатів, на діючу державну систему статистики, систему електронного врядування, а також на незалежні джерела отримання інформації.

Наразі в Україні процеси стратегічного планування та структура відповідних документів залишаються недостатньо впорядкованими, що є однією з причин їх недостатньої результативності і труднощів контролю над їх розробкою.

Важливим чинником забезпечення ефективності демократичного контролю є уніфікація методології та аргументації прийняття рішень і контролю за їх реалізацією. Це означає наявність формалізованих:

- *узгоджених та ухвалених описів об'єктів управління та контролю*: процесів розвитку і функціонування системи забезпечення національної безпеки і оборони та її складових, придбання та забезпечення всіма видами ресурсів (фінансовими, кадровими, матеріально-технічними, адміністративно-організаційними, правовими), процедур прийняття і виконання рішень;
- *чітко визначених критеріїв оцінки цілей і результатів*, аргументації пропозицій, правил і процедур відбору альтернатив;
- *чіткого розподілу функцій, повноважень та відповідальності* між управлінськими та контролюючими суб'єктами.

Зазначені чинники є необхідними передумовами реалізації принципу, який червоною стрічкою проходить через адміністративно-управлінські стандарти НАТО – *управління через програми*. За цих умов процеси функціонування системи забезпечення національної безпеки і оборони та управління ними перетворюються на прозорі, зрозумілі, зручні для реалізації і контролю, захищені від протиправних дій. В інших випадках (відсутності зазначених передумов) режим управління перетворюється на «ручний», керований уподобаннями та емоціями осіб, які приймають рішення. Ці рішення зрештою лягають в основу бюджетних пропозицій, і виявляється, що через державний бюджет

фінансуються чиїсь емоції та уподобання (наскільки вони збігаються з національними інтересами – це справа правоохоронних органів).

Але для перетворення згаданих передумов з необхідних на достатні потрібен ще один чинник – політична воля. Саме з цього випливає потреба підвищення інституційних спроможностей громадянського суспільства, підвищення конструктивності його впливу на державний апарат, удосконалення, виходячи з цього, форм і методів урядування, зміцнення демократичних засад.

Науковий співробітник програм нових незалежних держав офісу заступника директора DCAF К. Пряжина з цього приводу зазначає, що громадянське суспільство відіграє важливу роль в демократичному урядуванні сектором безпеки. Це стосується всіх організацій громадянського суспільства, включно із засобами масової інформації та окремими активними громадянами.

Серед іншого, громадянське суспільство надає свій внесок у питаннях комунікації, інформування, освіти та представництва. Крім того, суспільство є джерелом досвіду, кадрів та суб'єктом контролю. Це канал зв'язку, який трансформує потреби безпеки суспільства у вимоги безпеки й доносить їх до уряду та сектору безпеки. Він також транслює та передає владі реакцію суспільства на діяльність сектору безпеки.

Тому вони відіграють важливу роль, доносячи потреби та інтереси цих груп до органів влади. Вони також є джерелом досвіду і знань. Вони можуть забезпечувати технічну складову при формуванні та реалізації політики й аналізувати потенційні наслідки тих чи інших політичних рішень. Громадські організації та ЗМІ відіграють важливу наглядову роль. Вони оцінюють і стежать за сектором безпеки, його політикою і діяльністю. **Одне з головних завдань громадянського суспільства – моніторинг діяльності сектору безпеки.** Воно має оцінювати якість і наслідки політики безпеки, а також рівень дотримання прав людини та верховенства права. Це завдання допомагає підвищити підзвітність сектору безпеки, і відповідно, покращити урядування.

Головне – партнерські відносини між державою та громадянським суспільством. Вони мають спиратися на довіру та діалог. Від цього залежить успіх реформування сектору безпеки. Це слід робити на основі спільного інклюзивного підходу, залучаючи громадян та організації громадянського суспільства до процесу ухвалення рішень.

Стосовно моніторингу викликів урядуванню в секторі безпеки слід зауважити, що організації громадянського суспільства мають дотримуватись цінностей, які вони просувають і захищають. Вони повинні бути прозорими та підзвітними у своїх фінансових справах та діяльності.

Найбільш суперечливий виклик – це, звичайно, атмосфера секретності, що оточує сектор безпеки. Слід заохочувати прозорість, бо вона лежить в основі демократичного урядування сектором безпеки. Вона важлива для боротьби з корупцією та розбудови доброчесності.

Іншим важливим викликом є брак координації між різними організаціями громадянського суспільства, що веде до дублювання задач і недостатньої результативності.

Організації громадянського суспільства дають окремим громадянам можливість розширити участі у суспільному житті, не обмежену періодичним голосуванням. Щоб успішно виконати цю роль, громадянському суспільству потрібні простір; інструменти; партнерські взаємини; можливості; довіра та стратегічне бачення.

В умовах становлення демократії в Україні армія забезпечує стабільність суспільства своєю неучастю в політичній боротьбі, відсутністю демонстрації партійних симпатій та антипатій, правовою заборонаю використання її в політичних та інших цілях, впевненістю та послідовністю при визначенні своїх державницьких позицій, що орієнтовані на підтримку Конституції, законності та порядку, легітимних основ законодавчої, виконавчої та судової влади. У резолюції ПАРЄ з приводу ситуації в Україні у квітні 2007 року у розпал владно-політичного конфлікту як позитивний момент було відзначено нейтралітет збройних сил.

Мету *цивільного контролю над військово-промисловим комплексом* можна розділити на дві підцілі. *Перша* охоплює контроль за ситуацією з метою недопущення такого роду подій, коли армія може стати єдиною силою, здатною зберегти державне управління, тобто політичною силою. *Друга* передбачає створення умов для систематичного моніторингу стану функціонування військово-промислового комплексу з метою забезпечення його стабільності й унеможливлення будь-якого тиску на нього ззовні.

При цьому, в основі першої складової знаходиться здатність державних органів управління реалізовувати визначений курс реформ

і забезпечувати стабільність, а в основі другої – механізм взаємодії громадських і військових інститутів, що забезпечує невтручання в закріплені законодавством «сфери впливу», а також у взаємну та збалансовану реалізацію державних і суспільних інтересів.

В умовах демократичного режиму формується особлива модель ефективного громадського контролю над військово-політичною сферою, що ґрунтується на безумовному визнанні верховенства закону і прав людини. З огляду на це вважаємо за необхідне детальніше зупинитися на розгляді сутності категорій та понять громадський і державний контроль по відношенню до військово-промислового комплексу. На думку В. Серебрянікова, громадський контроль – це діяльність громадян як через державу, так і через свої власні об'єднання, спрямована на те, щоб стан армії й оборонного комплексу відповідали інтересам і потребам суспільства.

Зважаючи на нерозвинене в Україні громадянське суспільство, як зазначалося, вітчизняний громадський контроль, як спосіб суспільно-політичного керівництва, частково унеможливується, а також відзначається низькою активністю відповідних громадських інститутів у формуванні та реалізації вітчизняної державної політики в оборонній і безпековій сферах. Як вбачається, по мірі поступального розвитку соціально-політичної системи на принципах демократії, а також із розвитком інститутів громадянського суспільства ці дві форми контролю (державний і громадський) у консолідованому вигляді представляють собою реалізацію основних функцій публічного управління (планування, організації, мотивації та контролю). Вона досягається за допомогою імперативу обмежень, тобто чіткого дотримання законодавчих норм, які окреслюють сферу функціонування військово-промислового комплексу, та закріплені в законодавчих та інших нормативно-правових актах. Власне кажучи, контроль над військово-промисловим комплексом не зводиться лише до виразу «імперативи обмежень»; його розвиток передбачає також здійснення прогнозування та моніторингу синергетичних ефектів функціонування такого комплексу.

В економічно розвинених країнах ЄС і НАТО затверджені правила щодо необхідності здійснення політико-державного контролю над військово-промисловим комплексом. Цей вид контролю розглядається ними як важлива умова збереження демократичної системи та дотри-

мання принципу плюралізму. Цим країнам властива певна схожість у діяльності політико-державних інститутів і громадських організацій, які сприяють системній реалізації загального принципу публічного управління у зазначеній сфері. Особливу роль у цьому процесі відіграють різні форми міжсекторної взаємодії, зокрема організаційно-комунікативні. Її прикладом можуть слугувати щорічні засідання Міжнародної конференції з питань безпеки. Свого часу на одному з її засідань була затверджена резолюція, в якій визначені такі **принципи здійснення контролю над військово-промисловим комплексом**:

- 1) наявність чітких правових і конституційних норм, що детермінують основні риси взаємовідносин між державою і Збройними Силами відповідно до існуючої форми правління, державно-правової системи й адміністративно територіального устрою;
- 2) участь громадськості в прийнятті та реалізації законів з питань оборони та безпеки, формуванні національної оборонної стратегії, її (громадськості) сприяння у відкритості прийняття тих чи інших державно важливих рішень, що стосуються оборонної політики. (Власне, йдеться про прийняття відповідних бюджетів, і контроль за їх виконанням, тобто за витрачанням коштів, що виділяються на потреби оборони та безпеки);
- 3) наявність координуючого суб'єкта (міністерства, агентства, департаменту тощо), який має забезпечувати здійснення управління та контролю за діяльністю Збройних Сил;
- 4) наявність досвідченої професійної армії, яка, завдяки високій якості отриманої військової освіти, користується повагою і підтримкою громадськості;
- 5) наявність розвиненого громадянського суспільства з традиціями демократичних інститутів і цінностями, які дозволяють їм допомагати державі ефективно реагувати на суспільні конфлікти, запобігаючи їх переростанню в кризи і надзвичайні ситуації, залучаючи в цей процес Збройні сили лише за необхідності.

Вказані вимоги соціального, інституційного та процедурного порядку утворюють демократичну модель громадського контролю над військово-промисловим комплексом.

Водночас, цілком очевидно, що управлінська практика окремих країн світу у сфері оборони і безпеки може відрізнятись від вказаної моделі.

Причиною цього є те, що розвиток відносин між громадським і військово-промисловим секторами представляє собою динамічний процес, у межах якого проблеми не тільки повинні «контролюватися», а й знаходити своє остаточне розв'язання. Варто погодитися із групою вчених (С. Домбровською, В. Коврегіним, В. Стрельцовим, С. Хантінгтоном та ін.), які вказують на відсутність єдино можливих шляхів вирішення проблем підтримки системи безпеки в цілому, а також форми державного контролю над військово-промисловим комплексом.

Це обумовлено тим, що в зазначених країнах правові та політичні механізми у сфері безпеки і оборони від самого початку є різними через розмір, тип і можливості власних Збройних Сил, а також форму державного правління і систему державної влади, що управляє військово-промисловим комплексом, стан соціально-економічного розвитку країн тощо.

Загальновідомо, що держави, які входять до ОБСЄ, взяли на себе зобов'язання сприяти інтеграції своїх військово-промислових комплексів, у т. ч. військових підрозділів і формувань, які визнаються складовими таких комплексів. Крім того, у цих державах прослідковується тенденція із залучення до вищих ешелонів військово-політичної влади якомога більше цивільних осіб, що є свідченням вияву демократії та дотримання принципів прозорості та відкритості. Це дозволяє цим країнам контролювати свої Збройні Сили за допомогою інституційних структур, що володіють демократичною легітимністю. Загалом, кожна держава-учасниця ОБСЄ має створити відповідні контрольні механізми, які передбачають сумлінне виконання системою інституцій своїх обов'язків та підтримку суспільства.

В цілому, сучасний глобалізований світ ставить перед суспільством і державою такі основні завдання:

1) контроль над військово-промисловим комплексом покликаний забезпечувати відповідність військової й оборонної політики, доктрини та стану Збройних Сил інтенціям і реаліям безпеки держави;

2) активним і рівноправним суб'єктом здійснення контролю в зазначеній сфері повинна бути громадськість, адже громадський контроль обмежує можливість виявів корупційної складової у військово-промисловому комплексі.

Крім того, з метою забезпечення власної безпеки суспільство й держава повинні слідкувати за повнотою реалізації прав і свобод вій-

ськовослужбовців, за вихованням молоді в дусі вірності ідеалам демократії, миру і прогресу тощо.

Разом із цим, над військово-промисловим комплексом не повинно бути дріб'язкової опіки, що може стати чинником, який дестабілізує його функціонування. В Україні громадський контроль може здійснюватися у формі державно-громадського партнерства, зокрема, громадськими радами, створеними при державних органах. Підставою для цього є постанова Кабінету міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996. Згідно з його вимогами основним завданням громадських рад є підготовка рекомендацій щодо прийняття тих чи інших законодавчих і нормативно-правових актів, а також координація та моніторинг заходів щодо їх виконання.

Таким чином, з погляду теорії і практики державного регулювання й адміністрування, цивільний контроль передбачає планомірну участь суспільства у державній оборонній та безпековій політиці, на всіх її етапах від формування до реалізації. Основні функції державного управління передбачають його циклічність, послідовність і системність, а принципи громадянського суспільства мають ключове значення для побудови та функціонування такої системи управління.

1.4. Організаційна модель демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони

Результати проведеного аналізу дають змогу дійти висновку, що **демократичний цивільний контроль** над сектором безпеки і оборони – це комплекс наглядово-перевірочних та моніторингових заходів, спрямованих на формування і розвиток суспільних відносин у сфері національної безпеки, які втілюють інтереси людини, суспільства і держави, забезпечують ефективне функціонування та відкритість діяльності суб'єктів сектора безпеки і оборони відповідно до вимог законодавства.

Метою демократичного цивільного контролю є:

- забезпечення цивільної пріоритетності при розробленні та реалізації державної політики у сфері національної безпеки;

- *контроль додержання вимог законодавства у діяльності суб'єктів сектора безпеки і оборони, запобігання їх використанню для протиправних цілей, порушення прав і свобод людини і громадянина;*
- *сприяння розробленню та реалізації стратегій, доктрин, концепцій і програм у сфері національної безпеки;*
- *участь у забезпеченні реформування і розвитку суб'єктів сектора безпеки і оборони з урахуванням стандартів країн-членів ЄС і НАТО;*
- *сприяння ефективному використанню фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів суб'єктами сектора безпеки і оборони.*

Загальні норми з питань демократичного цивільного контролю над суб'єктами сектора безпеки і оборони та їх діяльністю викладені у національних та міжнародних нормативно-правових актах. Їх узагальнення та аналіз наукових здобутків надає можливість виокремити **основні принципи діяльності суб'єктів сектора безпеки і оборони**, які разом із станом їх дотримання та показниками ефективності вказаних суб'єктів є критеріями демократичного цивільного контролю, зокрема:

- *верховенство права;*
- *законність;*
- *захист національних інтересів, прав і свобод людини і громадянина;*
- *позапартійність;*
- *демократична підзвітність та прозорість діяльності.*

Основоположним для будь-якої демократичної держави є принцип верховенства права у діяльності суб'єктів сектора безпеки і оборони, а близькими до нього за цілями є принципи законності, справедливості та рівності перед законом.

Визначені принципи регулюють **змістовні складові демократичного цивільного контролю**, зокрема щодо:

- пріоритету політичних підходів до вирішення питань військового будівництва, професіоналізації діяльності суб'єктів сектора безпеки і оборони, їх націлення на реалізацію визначених засадами внутрішньої і зовнішньої політики завдань у сфері національної безпеки;

- створення умов, які унеможливають використання Збройних Сил України та інших військових формувань, правоохоронних органів для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності, а також в інтересах окремих осіб, політичних партій і рухів чи громадських організацій;
- інформування суспільства про ефективність діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань, спеціальних служб і правоохоронних органів відповідно до їхньої компетенції, вимог законодавства, розвитку військово-політичної, оперативної та криміногенної обстановки;
- додержання державних гарантій правового і соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей, співробітників і працівників та ветеранів суб'єктів сектора безпеки і оборони, у тому числі звільнених у запас чи відставку;
- врахування громадської думки, пропозицій громадян та громадських організацій при обговоренні й ухваленні рішень з питань діяльності суб'єктів сектора безпеки і оборони;
- надання відповідно до законодавства і в достатніх обсягах та ефективно використання бюджетних коштів та інших ресурсів, спрямованих на утримання і функціонування воєнної організації, спеціальних служб і правоохоронних органів держави;
- обґрунтованості рішень державних органів у сфері національної безпеки та їх відповідності засадам внутрішньої і зовнішньої політики, чинному законодавству і потребам захисту національних інтересів;
- реалізації програм реформування і розвитку збройних сил та інших військових формувань (зокрема програм впровадження контрактної форми комплектування особовим складом, вирішення проблем соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, які підлягають звільненню або звільнені в запас чи у відставку, забезпечення їх житлом, міжнародного військового та військово-технічного співробітництва, створення і виробництво нових видів озброєнь і військової техніки та інших загальнодержавних програм у сфері національної безпеки);
- формування, фінансове забезпечення і виконання оборонного замовлення, планів мобілізаційної підготовки і мобілізації, за-

ходів щодо утилізації та ліквідації озброєнь, попередження надзвичайних ситуацій та подолання їх наслідків;

- участі підрозділів збройних сил та поліції в міжнародних миротворчих і антитерористичних операціях, спільних військових навчаннях та інших акціях у рамках міжнародного військового та військово-технічного співробітництва;
- дотримання законності при розгляді органами державної влади, військовими посадовими особами звернень і скарг військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, та членів їхніх сімей.

Своєрідним способом поєднання вказаних та інших сутнісно-змістовних складових є *організаційна модель демократичного цивільного контролю* над сектором безпеки та оборони, запропонована Т. Вичалківською та М. Сіцінською.

На їх думку, можна впевнено констатувати, що нині розпочався масштабний процес реформування сектору безпеки і оборони, включаючи систему органів внутрішніх справ та інших силових структур, які виконують специфічні завдання із забезпечення безпеки держави. При цьому, одним із основних напрямів реформування сектора безпеки і оборони України є посилення демократичного цивільного контролю за діяльністю силових структур.

Вказаними авторами також запропоновано визначення *системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України як комплексу організаційно-правових заходів здійснення контрольних функцій суб'єктами демократичного цивільного контролю над органами державного та військового управління, відповідно до Конституції і законів України з метою неухильного дотримання законності, прозорості, ефективності в діяльності сектору безпеки і оборони, його відповідності суспільним потребам.*

Хоча, як видається, наведене визначення є дискусійним, оскільки «система» – це сукупність однопорядкових елементів, а «комплекс» об'єднує елементи різного функціонального призначення.

Загалом, слід зауважити, що протягом останніх років в Україні відбувається модернізація механізмів контролю у сфері державного управління та формується нова система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Остання є частиною всієї системи державного контролю, але має свої особливості у формуван-

ні та функціонуванні, що витребувані сучасним змістом контрольної діяльності в безпековій сфері. Тому, в умовах розвитку демократії, у процесі проведення першочергових реформ, насамперед у сфері державного управління і національної безпеки, виникає об'єктивна потреба в удосконаленні механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони (організаційного, політичного, правового, інформаційного та спеціального механізмів).

Т. Вичалківською та М. Сіцінською надається визначення понять цих механізмів. Зокрема, *організаційний механізм* – це система, яка передбачає застосування певних інструментів, методів, засобів, важелів та вжиття наглядово-спостережних заходів. Цей механізм спрямований на розвиток демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. *Політичний механізм* – комплекс політичних заходів – спрямований на створення сприятливих внутрішньо- і зовнішньополітичних умов для виконання міжнародних зобов'язань у сфері демократичного цивільного контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони в рамках членства та співробітництва з ООН, ОБСЄ, Радою Європи, НАТО та ЄС. *Правовий механізм* – система формування правової бази – передбачає прийняття законодавчих і нормативно-правових актів, уповноваженими на це суб'єктами нормо творення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою. Цей механізм спрямований на забезпечення відкритості й прозорості державного та військового управління з необхідною умовою побудови демократичної правової держави і є запорукою ефективності демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

До позитиву цього поділу слід віднести те, що при наданні характеристики запропонованих механізмів зроблено спробу розкрити весь багатий зміст контролю із застосуванням галузевого підходу. Водночас, дещо тавтологічно звучить визначення окремих механізмів контролю.

Як видається, *організаційний механізм* – це спосіб поєднання та діяльності функціонально-змістовних складових контролю. Крім того, організаційний механізм притаманний всім сферам контролю. *Політичний механізм* є не лише комплексом політичних заходів, а передусім передбачає втілення національно-державних інтересів, тобто, політичної волі щодо необхідності цивільного контролю. Як відомо,

без цього фактору його реалізація досить ускладнюється. *Правовий механізм* не зводиться лише до формування правової бази, а є фактором регулювання безпечного існування, самозбереження нації та її розвитку. В такому разі саме правовий механізм виступає безпековим чинником.

Оскільки запропонована структура механізмів є змістовно вагомою в контексті розвитку системи демократичного цивільного контролю, пропонується розглянути її разом з необхідними змінами і уточненнями. Зокрема, як видається:

1) організаційні механізми передбачають:

- розвиток системи управління сектором безпеки і оборони, яка б відповідала сучасним вимогам щодо захисту національних інтересів, забезпечувала його ефективне функціонування та створювала умови для розвитку демократичного контролю над сектором безпеки і оборони;
- формування єдиної державної політики з питань організації та здійснення демократичного цивільного контролю;
- прийняття і забезпечення реалізації Національної стратегії розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.
- удосконалення організаційної структури та функцій суб'єктів демократичного цивільного контролю, забезпечення розвитку механізмів президентського, парламентського і судового контролю над сектором безпеки і оборони;
- створення ефективної системи запобігання та протидії корупції у сфері видатків на безпеку і оборону;
- формування і розвиток суспільних відносин у сфері національної безпеки і оборони з урахуванням вітчизняних історичних традицій, стандартів і досвіду країн-членів ЄС і НАТО;

2) правові механізми передбачають:

- правове забезпечення становлення і розвитку громадянського суспільства та його інституцій;
- уточнення завдань і повноважень законодавчої, виконавчої та судової гілок влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки та розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони;

- правове забезпечення розвитку суб'єктів сектору безпеки і оборони, уточнення їхніх завдань і функцій, особливостей та механізмів демократичного цивільного контролю;
- адаптацію національного законодавства з питань демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони до правових актів ЄС і НАТО;

3) економічні механізми передбачають:

- надання бюджетних асигнувань суб'єктам сектора безпеки і оборони відповідно до потреб захисту національних інтересів і національної безпеки;
- вжиття заходів щодо оптимізації аудиту та фінансового контролю за діяльністю суб'єктів сектора безпеки і оборони;
- посилення контролю за розвитком оборонно-промислового комплексу, передусім з питань розроблення, виробництва і поставок у війська новітніх видів озброєння та бойової техніки;
- організація належного фінансування досліджень і розробок з проблем розвитку громадянського суспільства та демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони;

4) військові (правоохоронні) механізми передбачають:

- актуалізацію цивільного контролю з урахуванням реформування збройних сил та приведення їх у відповідність до стандартів країн-членів НАТО;
- спрямування цивільного контролю на удосконалення цивільно-військових та військово-службових відносин;
- підтримку на належному рівні мобілізаційної готовності та боєздатності збройних сил та інших військових формувань;
- сприяння розвитку професійної корпоративності військових та її поєднання з інтересами громадянського суспільства в цілому;
- забезпечення ефективного відбору, підготовки та професійного зростання управлінських кадрів стратегічного і тактичного рівнів;
- забезпечення життєдіяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони в умовах глибинних трансформацій національного і глобального рівнів;

5) соціальні механізми передбачають:

- залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення та реалізації державної політики у сфері національної безпеки;

- здійснення контролю та сприяння реалізації гарантій соціально-правового захисту військовослужбовців та членів їх сімей;
- підвищення суспільної значущості та привабливості військової служби (державної служби чи роботи) у складі суб'єктів сектора безпеки і оборони;
- удосконалення системи зв'язків суб'єктів сектора безпеки і оборони з громадськістю;
- впровадження сучасних інформаційних технологій та формування системи стратегічних комунікацій сектора безпеки і оборони;
- підвищення рівня довіри громадян до силових структур держави.

Запропонована модель державного управління та розвитку системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони конкретизує шляхи реалізації концептуальних ідей та поглядів у цій сфері, визначених Стратегією національної безпеки України, Стратегічним оборонним бюлетенем України, Военною доктриною України. Головною метою моделі державного управління у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України є визначення комплексу стратегічних положень реалізації єдиної державної політики у сфері організації і здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Аналіз теоретичних засад, сутності та змісту демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони свідчать, що цей контроль є дієвим чинником захисту національних інтересів і забезпечення національної безпеки та подальшого розвитку громадянського суспільства.

ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД СУБ'ЄКТАМИ СЕКТОРА БЕЗПЕКИ У КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄС І НАТО

2.1. Основи управління та моделі систем спеціальних служб країн-членів ЄС і НАТО

Історико-правовий аналіз організації управління та контролю за діяльністю спецслужб у державах-членах ЄС і НАТО¹ кінця XX – початку XXI століття, як видається, сприятиме більш повному висвітленню напрямів реформування і розвитку сектору безпеки та системи демократичного цивільного контролю в Україні. Для цього, передусім розглянемо теоретичні основи управління і моделі систем спеціальних служб, історичний досвід побудови та організації управління системами спецслужб у країнах з різною формою державного правління, а також питання організації демократичного контролю і ресурсного забезпечення діяльності спецслужб у країнах-членах ЄС і НАТО.

Дослідженню актуальних проблем управління, становлення і розвитку спеціальних служб, а також питанням розвитку сектору безпеки присвячено низку наукових та інших праць експертів і вчених, зокрема, О. Белова, М. Будакова, О. Блажко, О. Дзьобаня, В. Настюка, О. Моргуна, В. Пилипчука та інших.

Подальше вивчення цієї проблематики, як свідчить аналіз, має здійснюватися з урахуванням особливостей діяльності спеціальних служб країн-членів ЄС і НАТО та глобальних процесів, пов'язаних із так званою «гібридною війною», в ході якої комплексно задіюються військово-політичний, інформаційний, енергетичний, соціально-економічний та інші компоненти.

¹ Для проведення аналізу враховано положення законодавчих актів, відомості про діяльність спецслужб, розміщені в мережі Інтернет, та інші відкриті матеріали вказаних держав.

В ході реформування і розвитку сектора безпеки, насамперед, слід виходити з потреби захисту національних інтересів, наявності **реальних і потенційних викликів та загроз національній та міжнародній безпеці**. В сучасних умовах до вказаних загроз, насамперед, варто віднести:

- 1) порушення базових принципів і норм міжнародного права щодо функціонування системи міжнародної безпеки, а також наданих міжнародних гарантій національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України;
- 2) агресивні дії РФ, спрямовані на виснаження української економіки та підірив суспільно-політичної стабільності з метою обмеження державного суверенітету і територіальної цілісності України, країн Балтії та інших держав;
- 3) високий рівень «тінізації» та криміналізації національної економіки, передусім її енергетичного сектора, кримінально-олігархічна система розподілу суспільних ресурсів, надмірна залежність економіки від зовнішніх ринків;
- 4) поширення корупції у різних сферах державного управління, зрощення влади, бізнесу та злочинних структур;
- 5) уразливість об'єктів критичної інфраструктури та інформаційних ресурсів держави, недостатній рівень їх захищеності від диверсій, терористичних та інших злочинних посягань;
- 6) інформаційна війна проти України та інших держав, зокрема, в кіберпросторі, застарілість систем інформаційної безпеки, охорони державної таємниці та інших видів інформації з обмеженим доступом.

Завдання щодо запобігання і нейтралізації вказаних та інших загроз передусім покладається на національні спецслужби. Слід нагадати, що законодавством України поняття *«спеціальна служба»* не визначено, хоча воно вживається у низці нормативно-правових актів.

У країнах-членах ЄС і НАТО **спеціальними службами** вважаються *державні структури, яким надані повноваження на проведення спеціальної або таємної, оперативної чи розвідувальної діяльності* (далі – оперативна діяльність).

Загалом, під цією діяльністю прийнято розуміти отримання інформації без відома її власника або об'єкта, якого вона стосується, а також проведення інших таємних заходів. Тобто, визначальною озна-

кою спецслужб є специфіка методів і засобів виконання покладених на них завдань, а не загальне спрямування цієї діяльності. Тому до спецслужб в іноземних країнах прийнято відносити не тільки органи зовнішньої розвідки і контррозвідки, але й відповідні підрозділи кримінального розшуку та інші. Цей підхід відображено, зокрема, у Законі про національну безпеку США¹, де подається таке визначення:

«(1) Термін «розвідка» включає зовнішню розвідку і контррозвідку.

(2) Термін «зовнішня розвідка» означає збирання інформації, що стосується можливостей, намірів, або діяльності іноземних урядів або їх елементів, іноземних організацій або іноземних осіб або міжнародних терористичних організацій чи їх діяльності.

(3) Термін «контррозвідка» означає збирання інформації та заходи, що проводяться для захисту від шпигунства, інших видів діяльності розвідки, диверсій, вбивств, які проводяться іноземними урядами або їх елементами, іноземними організаціями або іноземними особами або в наслідок міжнародної терористичної діяльності».

Засобами проведення оперативної діяльності є спеціальні людські ресурси (оперативні співробітники, у тому числі й під прикриттям, а також особи, які не належать до штату відповідної спецслужби, але залучені нею до проведення цієї діяльності), а також спеціальні технічні засоби.

В цілому, діяльність спецслужб, хоч і легітимно, але все ж порушує конституційні права і свободи людини. А недостатньо контрольоване і не обгрунтоване нагальними інтересами національної безпеки застосування цих засобів створює загрозу демократичним цінностям. Крім цього, слід пам'ятати, що шкода для власних національних інтересів внаслідок провалів у діяльності спецслужб, передусім зовнішньо-розвідувальних, заподіюють і найчастіше перевищують ті вигоди, яких можна було б досягти у разі повного успіху.

Підвищений ризик і таємний характер оперативної діяльності спецслужб зумовлюють і специфіку управління нею, потребують наявності спеціальної управлінської підсистеми, відносно відокремленої від системи управління державними органами загальної компетенції.

Управління спецслужбами передбачає виконання таких функцій:

- *установчої*: утворення, реорганізація і ліквідація спецслужб, визначення їх компетенції (сфери, мети, основних напрямів діяль-

¹ National Security Act of 1947, Інтернет-ресурс: <http://uscode.house.gov/classification/tables.shtml>

- ності, повноважень) та підпорядкування, призначення на посаду і звільнення з посади керівників;
- *керівної*: здійснення інформаційно-аналітичної діяльності, стратегічного планування (визначення пріоритетів діяльності та розвитку на середньо- і довгострокову перспективу) і поточного (річного) планування, а також визначення конкретних поточних завдань;
 - *регулятивної*: нормативно-правове регулювання службової діяльності (порядку здійснення оперативної діяльності, соціального і правового захисту співробітників тощо);
 - *забезпечувальної*: вирішення питань ресурсного забезпечення спецслужб (кадрового, фінансового, матеріального, інформаційного та ін.);
 - *координаційної*: організація взаємодії спецслужб між собою та з іншими органами держави, а також здійснення міжнародного співробітництва;
 - *контрольної*: здійснення загального контролю (дотримання вимог законодавства, зовнішня оцінка результатів діяльності тощо), адміністративного контролю (президентського чи урядового) та цивільного контролю (парламентського та з боку структур громадянського суспільства).

Основними **специфічними вимогами до систем управління спецслужбами** є надійність, стійкість, швидкодіяльність, гнучкість та економічність.

Надійність – здатність до стабільної і безпомилкової роботи системи на протязі тривалого часу.

Стійкість – характеризується можливістю підтримання працездатності системи під дією негативних впливів на неї (зовнішніх і внутрішніх).

Швидкодіяльність – визначається відтинком часу від початку прояву впливу на систему до початку її відповідної дії (відгуку). Чим меншим є цей інтервал, тим вище швидкодіяльність.

Гнучкість системи – здатність оперативно здійснювати залежно від обставин структурні зміни та перерозподіл функцій і ресурсів між її структурними елементами.

Економічність – здатність виконувати свої функції мінімально необхідною для цього кількістю ресурсів.

Головними чинниками, які впливають на організацію систем управління спецслужбами, є:

- *форма державного правління* (президентська, парламентська або змішана: парламентсько-президентська чи президентсько-парламентська республіка, конституційна монархія та ін.);
- *рівень централізації системи спецслужб*.

Спеціальні служби є складовою частиною державного апарату загалом. Тому управління ними у демократичних правових державах здійснюється на тих же засадах, що і рештою органів держави, тобто, з урахуванням складу суб'єктів керівництва державою, розподілу повноважень, їх взаємного підпорядкування і розподілу повноважень, що, головним чином, залежить від форми державного правління.

Що стосується рівня централізації, то **національні системи спецслужб будуються** за такими основними **моделями**: 1) *централізована модель*; 2) *децентралізована модель*; 3) *модель часткової децентралізації*.

Централізована модель передбачає максимально можливу централізацію спецслужб. Відповідно до неї число спецслужб зведено до мінімуму, а самі вони мають статус самостійних державних органів. Система управління ними є відносно простою і, відповідно, надійною та швидкодієюю. Однак, існує проблема врахування потреб інших відомств-споживачів, а також потенційна загроза монополізму і закритості для зовнішнього контролю спецслужб.

За **децентралізованою моделлю** спецслужби, насамперед зовнішньо-розвідувальні, мають переважно статус підрозділів відповідних центральних органів виконавчої влади. Це сприяє спрямуванню діяльності спецслужб на задоволення реальних потреб відомств-споживачів. Однак, система управління є досить складною та схильною до інерції. Особливо актуальною є проблема організації інформаційних потоків. Децентралізація спецслужб об'єктивно вимагає створення так званих розвідувальних спільнот (співтовариств тощо) і відповідної інтеграційної управлінської системи.

Найчастіше застосовується **модель часткової децентралізації** за функціональним принципом: як правило, у державі окремо існують *спецслужби зовнішньої розвідки, військової розвідки* (зумовлюється специфікою воєнної сфери) і *внутрішньої безпеки* (контррозвідка, охорона конституційного ладу, органів правопорядку).

Для України, з урахуванням парламентсько-президентської форми державного правління, положень чинного законодавства, історичних і національних традицій, більш логічним та обґрунтованим видається застосування моделі часткової децентралізації спецслужб. Тобто, основу сектору безпеки України мають складати Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України та інші розвідувальні органи України.

Враховуючи зазначене та процеси євроатлантичної інтеграції України видається необхідним врахувати історичні тенденції та особливості побудови, управління і контролю за діяльністю спецслужб у країнах-членах ЄС і НАТО. При цьому, ґрунтуючись на положеннях законодавства та відкритих джерелах інформації, *ставиться за мету висвітлити не наявну структуру чи організацію діяльності спецслужб вказаних держав, а саме їх особливості, національний та історичний досвід.*

2.2. Спільні державно-правові ознаки спеціальних служб країн-членів ЄС і НАТО

Результати проведеного системного аналізу, дають змогу виокремити низку спільних державно-правових ознак спеціальних служб іноземних країн-членів ЄС і НАТО.

Перша – спеціальний інформативний характер їх діяльності. Основним завданням спецслужб за такої умови є: інформаційне забезпечення органів, які виконують функції держави, та інформаційне сприяння охороні цих органів і держави від протиправних дій.

У цьому випадку виникає проблема розмежування функцій спеціальних служб і правоохоронних органів держави, оскільки поліція, митна служба, податкова адміністрація також попереджають і розслідують злочини, які посягають на інтереси держави.

Відповідно до законодавства більшості вказаних країн спецслужби виконують завдання з отримання інформації про вчинення чи готування до скоєння найбільш тяжких злочинів: злочинів проти держави (*шпигунство, державна зрада тощо*), злочинів, які загрожують суспільству або людству (*тероризм, поширення ядер-*

ної, хімічної і бактеріологічної зброї, незаконний обіг наркотичних речовин та ін.).

Загалом, слід зазначити, що у спецслужбах країн-членів ЄС і НАТО з урахуванням їх власного історичного досвіду і правової бази діють різні підходи щодо *кримінального провадження*, зокрема:

1) *низка іноземних спецслужб не мають кримінально-процесуальних повноважень*, а лише здійснюють повний комплекс оперативної діяльності в інтересах спеціальних поліцейських структур, які проводять слідство у кримінальних справах, що порушуються за інформацією спецслужб та фактами скоєння злочинів, які посягають на національну безпеку держави.

За такого підходу спеціальні служби виконують покладені законом завдання в межах *«спеціальних розслідувань»*¹, які за узагальненням їх практики, включають процес отримання інформації щодо протиправної діяльності осіб з конфіденційних і технічних джерел. Під час розслідувань спеціальні служби одержують необхідні відомості та передають їх відповідним процесуальним органам поліції (наприклад, у Великій Британії) або спеціальним посадовим особам (Бельгія, Німеччина та ін.), а також сприяють слідству оперативними заходами у справі.

Прикладом законодавчого закріплення завдань із проведення оперативних заходів без здійснення кримінально-процесуальних повноважень є діяльність контррозвідки Великої Британії – Служби безпеки (MI-5). Як зазначалося у звіті цієї організації перед англійським народом, Служба безпеки є цивільною організацією, а її співробітники не мають виконавчих прав, як-то арешт чи затримання особи. Це не є секретні сили поліції. Вона, приміром, може рекомендувати міністерству внутрішніх справ чи міністерству закордонних справ відмовити у в'їзді до країни відомим їй терористам або співробітникам іноземних спецслужб. У разі перспективи затримання чи арешту особи контррозвідка Великої Британії взаємодіє зі спеціальними підрозділами поліції, а інформація, яку отримала спеціальна служба у процесі оперативної діяльності, як правило, не може бути використана як доказ у суді.

¹ Згідно із законодавством держав-членів НАТО під розслідуванням («спеціальним розслідуванням») слід розуміти процес здобуття спецслужбою інформації у рамках оперативної справи.

Вказана ознака спеціального інформативного характеру діяльності спеціальних служб має певні історичні корені. Зокрема, на етапі формування (у багатьох країнах це збереглося й донині) спеціальні служби не були окремими державними установами, а входили до складу міністерства внутрішніх справ, міністерства оборони чи інших відомств, виконуючи лише оперативну роботу з передачею всіх отриманих матеріалів іншим структурним підрозділам свого міністерства;

2) *низка іноземних спецслужб поряд із здійсненням комплексу оперативних заходів мають право кримінально-процесуальних повноважень за чітко визначеною законодавством підслідністю.* Наприклад, це стосується ФБР США, Головного департаменту внутрішньої безпеки Франції, Поліції безпеки Естонії, Агентства внутрішньої безпеки Польщі).

Другою ознакою спецслужб країн-членів ЄС і НАТО є *застосування спеціальних сил і засобів отримання інформації* під час виконання своїх завдань. Наприклад, міністерство закордонних справ будь-якої країни – це державний орган, який, з одного боку, виконує інформативні функції, проте без залучення спеціальних сил і засобів. З іншого боку, зовнішня розвідка здійснює аналогічні МЗС функції, але застосовуючи при цьому оперативні методи. Спеціальні служби, у виконанні покладених на них завдань, використовують такі *спеціальні сили й засоби отримання інформації*:

- 1) *негласний апарат;*
- 2) *технічні пристрої;*
- 3) *зовнішнє спостереження;*
- 4) *оперативні обліки.*

Використання державними органами спеціальних сил і засобів отримання інформації є однією з ознак спецслужб лише у разі спроби застосовувати увесь їх комплекс під час своєї діяльності. Поліцейські підрозділи, що здійснюють боротьбу з крадіжками та іншими злочинами, також мають право застосовувати негласні джерела для виконання відповідних завдань. Але за цією категорією справ вони не мають права проводити оперативно-технічні заходи, що тимчасово обмежують права людини. Наприклад, § 2 ст. 90³ кримінально-процесуального кодексу Бельгії визначає 22 склади злочинів, за якими можуть бути застосовані такі заходи. У розумінні вітчизняного законодавства – це тяжкі злочини.

Третьою ознакою спеціальних служб є **ступінь суспільної небезпеки протиправного діяння, що ними розслідується** (загроза державній безпеці, суспільству чи людству). Якщо злочин загрожує національній безпеці, суспільству або людству, то можна говорити про те, що його оперативну розробку здійснює спецслужба. Якщо злочин не загрожує національній безпеці, суспільству або людству і для його розслідування не може бути застосований весь комплекс оперативних сил і засобів, то це входить до компетенції органів поліції.

Поліцейським підрозділам, податковим та митним органам також притаманна така ознака спецслужби, як застосування деяких спеціальних сил і засобів отримання інформації, проте з огляду на ступінь суспільної небезпеки розслідуваних діянь, їх можна назвати органами спеціального призначення, або, враховуючи наявність у них кримінально-процесуальних прав, – правоохоронними органами.

Зважаючи на викладене, сучасна світова практика пішла шляхом поділу спецслужб на дві основні (але не єдині) ланки: **розвідка та контррозвідка**. У французькому словнику Larousse розвідка визначається як «*орган, покликаний інформувати політичну владу чи військово командування про засоби, можливості та накази деяких іноземних держав*»¹. У той же час контррозвідка – це «*орган, який забезпечує інформацією про спеціальні служби іноземних держав, займається розшуком їх агентів як за кордоном, так і на власній території*»².

Найбільш чітко визначено функції розвідки в наказі президента США № 12333 від 4 грудня 1981 року: «*Розвідка повинна забезпечувати президента ... необхідною інформацією, на якій базується процес прийняття рішень щодо проведення та розвитку зовнішньої, оборонної чи економічної політики й захисту національних інтересів Сполучених Штатів від посягань органів безпеки іноземних держав*»³.

Американська література, як зазначалося, не визначає розвідку та контррозвідку як окремі ланки спеціальних служб, а навпаки, вважає контррозвідку частиною розвідки. Те, що в розумінні вітчизняних ав-

¹ Larousse. La grand encyclopedie. – Paris: Libr. Larousse, 1967. – Vol.17. – P.10258.

² Ibid.

³ Executive order №12334, Dec.4, 1981, 46 F. R. 59955.

Тут і далі нормативно-правові акти президента США та підпорядкованих йому посадових осіб наводяться згідно із Федеральним реєстром США (Federal Register скорочено у назві F. R.). У даному випадку зазначене скорочення означає, що виконавчий наказ президента США №12333 від 4 грудня 1981 року опублікований у 46 томі Федерального реєстру на сторінці 59955.

торів підпадає під термін спеціальні служби, у США об'єднується загальним терміном «розвідка».

Фахівці в галузі іноземного законодавства з питань розвідки та безпеки зазначають, що хоча діяльність контррозвідки традиційно протиставляється розвідувальній діяльності, у певному розумінні вона є лише її дзеркальним відображенням, оскільки в основному контррозвідка використовує ті самі прийоми та методи роботи, які є характерними і для розвідувальної діяльності. Більш того згідно з традиційними для США поглядами щодо контррозвідки, які є результатом історичного досвіду цієї країни, та відповідно до вимог національного законодавства контррозвідувальна діяльність розглядається лише як частина розвідувальної.

Із суто теоретичного погляду, американські науковці вважають, що *розвідка поділяється на такі категорії: стратегічна (національна), тактична та контррозвідка*. Стратегічна розвідка збирає інформацію про можливості та наміри іноземних держав. Тактична розвідка (іноземними фахівцями називається також «оперативною» чи військовою розвідкою) здобуває інформацію, необхідну для польових військових командирів. Контррозвідка американцями визначається як дії, спрямовані на захист власної інформації і таємності власних розвідувальних операцій. На неї покладені такі завдання:

- 1) *проти дія проникненню іноземних спецслужб до урядових, військових та розвідувальних структур;*
- 2) *захист національних технологій;*
- 3) *боротьба з тероризмом;*
- 4) *боротьба з міжнародним незаконним обігом наркотичних речовин.*

Проводячи паралель між органами державної влади, які входять до спецслужб в Україні, країнах-членах ЄС і НАТО, необхідно зважати на характер інформації, яку вони здобувають, а це – розвідувальна інформація (на думку іноземних вчених, до неї належать також відомості щодо терористичної діяльності та незаконного обігу наркотичних речовин). Виходячи з цього, *до спеціальних служб іноземних держав можна віднести розвідку, контррозвідку, служби боротьби з тероризмом* (іноді виконання функцій боротьби з тероризмом здійснює контррозвідка), *служби боротьби з незаконним обігом наркотичних речовин* у масштабах всієї держави та інші органи, до компетенції

яких входить отримання інформації про скоєння злочинів, що загрожують інтересам держави в цілому.

Четвертою ознакою спеціальних служб є *негласний характер їх діяльності*, що полягає в таємності форм і методів роботи, статусі співробітників (штатних і позаштатних) тощо. Аналізуючи історію організації спеціальних служб, можна дійти висновку, що до ХХ століття навіть факт їх існування був таємним. Згодом на законодавчому рівні були створені засади діяльності спецслужб, визначені структура, мета й методи їх функціонування, порядок підконтрольності та підзвітності. Нині спеціальні служби втаємничують лише ту інформацію, яка в разі її розголошення, може спричинити шкідливі наслідки для існування та діяльності самої спецслужби: *порядок та умови проведення оперативних заходів; відомості щодо співробітників; дані про осіб, які надають негласну допомогу; відомості щодо джерел отримання інформації* та інші. У багатьох країнах існує перелік інформації, яка відноситься до державної таємниці, та встановлена відповідальність за її розголошення. Цей перелік встановлюється, як правило, законодавством.

П'ята ознака – робота спеціальних служб детально регламентується законодавством. Це полягає у двох аспектах:

- 1) *законодавчому регулюванні діяльності спецслужб;*
- 2) *законодавчій регламентації функціонування органів, що контролюють діяльність спецслужб.*

Конституції держав-членів ЄС і НАТО безпосередньо не регулюють діяльність спеціальних служб, проте вони регламентують загальні засади їх існування, призначення керівників і службовців.

Наприклад, конституційною основою розвідувальної діяльності у США вважаються закріплені статтею 2 конституції країни повноваження президента як верховного головнокомандувача збройних сил. Доказом такого твердження є історичні матеріали парламентського розгляду питання щодо виплати грошового забезпечення представнику розвідувальної організації, де прямо вказується на те, що президент мав право залучити людину до виконання розвідувального завдання з огляду на свої повноваження верховного головнокомандувача збройних сил.

Також Конституція США у ст. 1 розділу 8 визначає правом законодавчого органу влади видавати закони, які будуть необхідні як для

здійснення прав Конгресу, так і всіх інших прав, якими чинна конституція наділяє уряд США, його департаменти та службових осіб. Щодо спеціальних служб, то мається на увазі створення Конгресом США законодавчої бази їх діяльності.

Аналогічні норми також існують у більшості інших іноземних країн. Наприклад, конституція Франції від 3 червня 1958 року в ст. 21 визначає, що прем'єр-міністр несе відповідальність за національну оборону, здійснює регламентарні повноваження та призначає на військові й цивільні посади. Ця норма є застосовною і щодо призначення на посаду керівника французької контррозвідки. Звісно, що така правова регламентація здійснюється залежно від специфіки конституційно-правових норм.

Конституція Великої Британії з цього погляду є унікальною, оскільки являє собою не цілісний документ, а декілька правових актів і велику кількість неписаних норм. До останніх відносяться ніде не зафіксовані юридичні угоди, які регулюють важливі питання державного життя. Їх можна розглядати як норми звичаєвого права. Вони регламентують призначення міністрів, порядок розпуску парламенту й укладання міжнародних договорів. Формально перераховані прерогативи повинні здійснюватися монархом, але на практиці виконуються урядом. Наприклад, прем'єр-міністр має широкі повноваження стосовно призначення вищих посадових осіб, зокрема міністрів.

Це також стосується й загальних керівників спецслужб Великої Британії. Загальний керівник контррозвідки MI-5 (історична назва Служби безпеки) – міністр внутрішніх справ – призначається прем'єр-міністром, безпосередній керівник – генеральний директор Служби безпеки – призначається міністром внутрішніх справ за погодженням із прем'єр-міністром. Загальний керівник розвідки MI-6 (історична назва Таємної розвідувальної служби) – міністр закордонних справ – також призначається прем'єр-міністром, а безпосередній – генеральний директор Таємної розвідувальної служби – так само, як і в контррозвідці.

Загальну нормативну базу для діяльності спеціальних служб становлять закони, які приймаються на основі чинної конституції країни. Варто зауважити, що суспільні відносини, котрі виникають у зв'язку з діяльністю спеціальних служб, почали регулюватися на рівні законів лише у XX столітті. Проте з цього правила також є винятки, напри-

клад у Франції, де діяльність спецслужб регламентують декрети уряду, визначаючи лише факт їх існування, але не регулюючи діяльність, підзвітність і принципи функціонування.

Шоста ознака спецслужб – їх **особливий порядок підзвітності та підконтрольності вищим органам держави**. Аналізуючи досвід країн-членів ЄС і НАТО у цій сфері, можна виокремити такі види контролю: *парламентський контроль, контроль органів виконавчої влади, судовий контроль та контроль за різними аспектами діяльності спеціальних служб* (за дотримання прав і свобод людини, за негласним зняттям інформації з каналів зв'язку та ін.). Вони застосовуються також до інших органів держави. Проте особливість контролю за діяльністю спецслужб полягає у створенні спеціальних контролюючих органів і детальній законодавчій регламентації їх роботи. Правовою основою для діяльності контролюючих структур є закони про утворення парламентських комісій, закони та накази про призначення урядових контролерів, цивільно-процесуальні та кримінально-процесуальні кодекси (у частині прав суду розглядати справи про порушення особистих прав громадян), а також низка законів про свободу інформації.

Сьомою ознакою спецслужб є **спеціальний порядок комплектування кадрів**, які повинні мати необхідну загальну підготовку та спеціальні знання, відповідні особистісні й фізичні якості тощо. Зокрема, низка спецслужб здійснюють фахову і оперативну підготовку власних кадрів у спеціальних навчальних закладах. Прикладом може бути навчальний заклад Федерального бюро розслідувань США – Академія ФБР та школа підготовки співробітників БФФ Німеччини. Основний шлях формування апарату розвідки і контррозвідки в багатьох країнах – це підбір осіб з відповідними моральними та фізичними якостями безпосередньо з цивільних організацій з подальшою оперативною підготовкою у спеціальних навчальних закладах.

Восьма ознака спецслужб – це те, що вони є **державними органами зі спеціальним статусом**, тобто структурами, наділеними спеціальною компетенцією у сфері забезпечення національної безпеки, які сприяють ефективному функціонуванню держави. Більше того, спецслужби відіграють чітко визначену роль у загальнодержавному механізмі та взаємодіють з іншими органами держави. Спеціальний статус розвідувальних і контррозвідувальних служб у системі органів

державної влади насамперед полягає в тому, що незважаючи на правовий статус окремого державного органу чи їх входження до складу вищих органів виконавчої влади, діяльність спецслужб регламентується окремим законами та іншими нормативно-правовими актами.

В цілому, як свідчить аналіз, *спеціальні служби різних країн відрізняються між собою порядком створення, підпорядкування, законодавчою регламентацією їх діяльності, структурою тощо. В основу їх організації та діяльності, як правило, покладено вимоги національного законодавства, історичні традиції і власний досвід*. Проте, як зазначалося, вони мають такі основні *спільні державно-правові ознаки*:

- 1) спеціальний інформативний характер їх діяльності;
- 2) застосування спеціальних сил і засобів отримання інформації;
- 3) високий ступінь суспільної небезпеки протиправних діянь, що ними розслідується (загроза державній безпеці, суспільству чи люду);
- 4) негласний характер діяльності;
- 5) детальна регламентація діяльності спецслужб законодавством;
- 6) особливий порядок підвітності та підконтрольності вищим органам держави;
- 7) спеціальний порядок комплектування кадрів;
- 8) спецслужби є державними органами зі спеціальним статусом.

Зазначене дає змогу їх класифікувати, а внаслідок цього визначити місце спеціальних служб у державному апараті та системно підійти до врегулювання питань їх організації, діяльності та демократичного контролю.

2.3. Рекомендації європейських організацій та норми міжнародного права з питань діяльності спецслужб

Міжнародно-правові аспекти регулювання діяльності спеціальних служб стали предметом активного розгляду саме на європейському континенті в рамках двох міжнародних організацій – Ради Європи та Європейського Союзу. У наш час документи цих організацій є єдиним

джерелами міжнародного права, які можна було б використовувати за для уніфікації національних законодавств у сфері діяльності розвідувальних і контррозвідувальних служб. Жодна міжнародна організація у світі на даний час не має аналогічних міжнародно-правових документів.

Європейський Союз, який на початку свого існування був виключно міжнародною економічною інституцією, наразі є потужним інструментом регіональної та міжнародної безпеки. Після ухвалення Маастрихтського (1992 рік) та Амстердамського договорів (1997 рік) політика Європейського союзу фокусується не тільки на економічних складових і т.зв. двох «основах» Європейського Співтовариства (спільна політика у сфері економіки та спільна митна політика), але додає ще під загальною назвою «загальна зовнішня політика та політика безпеки» (Common Foreign and Security Policy) третю «основу» – безпекову складову, яка включає співпрацю у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Після ухвалення Декларації Гельсінського самміту у грудні 1999 року (самміт, який фактично інтегрував Західно-економічний союз до Європейського Союзу) до безпекової складової додається ще спільна політика в оборонній та розвідувальній галузях під загальною назвою «європейська політика безпеки та оборони» (European Policy on Security and Defence), як частина загальної зовнішньої політики та політики безпеки. У рамках цієї політики також відбуваються заходи з уніфікації національних законодавств країн-членів ЄС щодо різних аспектів діяльності спецслужб. Проте документи Європейського Союзу здебільшого регулюють правоохоронну діяльність і стосуються держав-членів ЄС.

Більш широке значення мають *міжнародні документи рекомендаційного характеру*, прийняті в рамках іншої організації – *Ради Європи*. Результати дослідження свідчать, що основними актами, які певною мірою визначають критерії організації та діяльності спеціальних служб, насамперед, через призму додержання прав і свобод людини, є рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1402 (1999) «Контроль за діяльністю служб внутрішньої безпеки країн-учасниць Ради Європи» та рекомендація 1713 (2005) «Демократичний аналіз сектору безпеки в країнах – членах».

Слід зауважити, що вказані документи переважно стосуються служб внутрішньої безпеки, а питання діяльності національних роз-

відувальних органів фактично винесено за їхні рамки. Розглянемо основні положення зазначених документів.

Аналізуючи *рекомендацію ПАРЄ № 1402 (1999)*, звернімо увагу на такі основні вимоги щодо організації вказаних служб:

- *усі служби внутрішньої безпеки мають організовуватись і діяти на основі національних законів, які пройшли відповідну процедуру законотворення у парламенті й оприлюднені;*
- *єдиним завданням служб внутрішньої безпеки є захист національної безпеки – боротьба з реальними і потенційними загрозами державі та суспільству. Економічні питання чи боротьба з організованою злочинністю не належать до завдань вказаних структур. Ці питання вони можуть розв'язувати лише в разі реальних загроз національній безпеці;*
- *виконавча влада не має права розширювати повноваження служб внутрішньої безпеки, їх визначає закон, а у спірних випадках – тлумачить судова влада. Служби внутрішньої безпеки не можуть використовуватись як засіб придушення політичних партій, національних меншин, релігійних організацій, а також інших груп населення;*
- *бажано не створювати служби внутрішньої безпеки у військових структурах, а також організовувати цивільні служби безпеки військовим або напіввійськовим чином;*
- *країни-члени Ради Європи не повинні використовувати недержавні джерела фінансування для підтримання служб внутрішньої безпеки, а фінансувати їх виключно із державного бюджету.*

Рекомендації Ради Європи передусім спрямовані на забезпечення належного **додержання прав і свобод людини**. З цього приводу слід зауважити, що ПАРЄ:

- визнає велике значення служб внутрішньої безпеки для демократичних країн у справі захисту національної безпеки й державного демократичного порядку;
- висловлює занепокоєння стосовно того, що такі служби часто ставлять інтереси національної безпеки та держави вище прав особи, і зазначає: за браком належного контролю за цими структурами існує небезпека заподіяння шкоди державі та порушення прав людини, якщо не будуть визначені відповідні законодавчі та конституційні застереження;

- наголошує, що служби внутрішньої безпеки повинні мати достатні повноваження для виконання законних обов'язків із захисту національної безпеки й державного демократичного порядку від наявних загроз, проте не можна допустити, щоб вони могли вільно порушувати права та свободи людини;
- закликає до встановлення чіткого співвідношення між правом демократичного суспільства на національну безпеку та правами людини. Деякі права людини (такі, як право захисту від катувань і жорсткого ставлення) є абсолютними та не можуть порушуватися жодними органами влади, у т. ч. службами внутрішньої безпеки. Однак в іншому разі рішення про те, які права мають пріоритет – права особи чи право демократичного суспільства на національну безпеку – має прийматися відповідно до принципів пропорційності й законності;
- звертає увагу, що ризик зловживання владою службами внутрішньої безпеки та, відповідно, ризик порушення прав людини зростає, коли ці структури наділені певними повноваженнями, такими як методи попередження й примусу з використанням силових засобів (наприклад, право обшуку, проведення кримінальних розслідувань, арештів і затримань), не контрольованих належним чином (виконавчими, законодавчими і судовими органами), а також коли служб внутрішньої безпеки багато;
- зазначає, що здійснення оперативних заходів, які зачіпають права й основні свободи людини, дозволяється у встановленому законодавством порядку, бажано судом, до початку цих дій. Найбільш важливим щодо цього є ефективний демократичний контроль за службами внутрішньої безпеки усіма трьома гілками влади (виконавчої, законодавчої, судової);
- вважає за необхідне, щоб кожна держава достатньо фінансувала потреби власних служб внутрішньої безпеки і забезпечувала контроль за відповідністю їх діяльності демократичним стандартам. Служби внутрішньої безпеки повинні діяти лише в національних інтересах з безумовним дотриманням фундаментальних свобод і не можуть використовуватись як засіб гноблення чи тиску¹.

¹ Recommendation 1402 (1999): Control of internal security services in Council of Europe member states. – Official Gazette of the Council of Europe – April. – 1999. Рекомендація 1402 (1999): «Контроль за діяльністю служб внутрішньої безпеки країн – учасниць Ради Європи». – Офіційна газета Ради Європи. – квітень. – 1999

Особливої уваги, на наш погляд, заслуговують рекомендації Ради Європи щодо **здійснення демократичного контролю за службами внутрішньої безпеки**, зокрема:

- органи виконавчої влади повинні здійснювати послідовний контроль за діями служб внутрішньої безпеки, наприклад, зобов'язуючи їх надавати щорічні звіти про свою діяльність. Відповідний міністр повинен нести політичну відповідальність за нагляд над спецслужбами, а його відомство – мати можливості для ефективного контролю. Він також зобов'язаний надавати в парламент річні звіти про діяльність служб внутрішньої безпеки. *(З урахуванням моделі побудови спецслужб (американської, британської чи французької) вказана рекомендація у країнах-членах Ради Європи реалізується лише за наявності цієї вимоги у національному законодавстві);*
- органи законодавчої влади мають створювати чіткі й адекватні закони, зокрема, які визначають види оперативної діяльності, що загрожують порушенням прав громадян, умови її здійснення, вимоги щодо дотримання законності. Ці органи також мають контролювати бюджет спецслужб, у т. ч. шляхом вибіркового перевірок і надання річних звітів про використання бюджетних коштів;
- органи судової влади повинні мати право на проведення активного попереднього і наступного контролю, у т. ч. право надавати дозвіл на здійснення окремих заходів, що можуть призвести до порушення прав людини. Основним принципом контролю є розгляд судом звернень громадян щодо порушення їх прав органом безпеки;
- інші органи (наприклад, омбудсмен, уповноважений із захисту інформації) мають бути наділені правом здійснювати наступний контроль (у будь-яких справах) за спецслужбами;
- приватні особи повинні мати право доступу до інформації, зібраної службами внутрішньої безпеки. Винятки щодо реалізації цього права, пов'язані з інтересами національної безпеки, мають бути визначені законом.

У червні 2005 року Парламентською Асамблеєю Ради Європи прийнято **рекомендацію № 1713 (2005) «Демократичний аналіз сектору безпеки в країнах – членах»**¹. У вказаному документі розглянуто за-

¹ Сектор безпеки: рекомендації міжнародних організацій. Збірник документів / Упоряд. Белов О. Ф. – К.: НКЦ СБ України. – 2005. – с. 233–240

гальні тенденції, *шляхи подальшого розвитку таких елементів сектору безпеки як розвідувальні служби (спецслужби), поліція, прикордонний контроль, оборона, національна безпека і демократія.*

На відміну від розглянутих рекомендацій ПАРЄ за 1999 рік, у ньому констатується, що останніми роками *внаслідок зростання тероризму та рівня злочинності європейська спільнота відчула підвищену необхідність у безпеці.* Водночас, акцентовано увагу на таких аспектах сектору безпеки:

- на національному рівні завданням органів та установ, відповідальних за безпеку, є забезпечення порядку і закону, захист безпеки держави, осіб та власності, демократичних інституцій і процедур та забезпечення мирного співіснування різних верств суспільства;
- на зовнішньому рівні, окрім завдань по забезпеченню внутрішньої безпеки, міжнародна безпека має забезпечуватись в рамках міжнародних двосторонніх та багатосторонніх угод. Сили безпеки можуть бути задіяні в погоджених або спільних діях у рамках колективних оборонних угод і (або) міжнародних миротворчих місій з метою попередження розв'язання конфліктів або сприяння післявоєнному відновленню;
- деякі із сучасних загроз, як міжнародна організована злочинність, міжнародний тероризм та розповсюдження зброї, все більше завдають шкоди внутрішній та зовнішній безпеці і тому потребують уваги з боку служб безпеки;
- дуже важливо знайти чіткий баланс між концепцією свободи і нашою потребою у безпеці;
- заходи уряду мають бути законними. Відповідно, деякі форми демократичного контролю є обов'язковими, їх має виробити парламент. Законність відіграє значну роль, оскільки вона може покарати будь-яке зловживання виключними заходами, що можуть представляти певний ризик порушення прав людини;
- демократичний контроль використовує низку специфічних засобів, спрямованих на посилення політичної підзвітності та прозорості сектору безпеки. Ці засоби включають конституційні засади, юридичні норми, інституційне та адміністративне забезпечення, а також більш широкий спектр діяльності, направленої на укріплення добрих стосунків між різними секторами блоку без-

пеки з одного боку і представниками громадського суспільства (неурядові організації, ЗМІ, політичні партії тощо) з другого боку.

Аналізуючи зазначене слід зауважити, що на відміну від рекомендації ПАРЕ № 1402 (1999) у рекомендації № 1713 (2005) службам внутрішньої безпеки ставиться завдання щодо забезпечення порядку і закону, тобто **правопорядку**, захист безпеки держави, осіб та власності, демократичних інституцій і процедур, мирного співіснування різних верств суспільства. Акцентується увага на *боротьбі з міжнародною організованою злочинністю, міжнародним тероризмом, розповсюдженням зброї* тощо. Таким чином, спостерігається тенденція до зростання правоохоронних функцій спецслужб.

Крім цього, заслуговують на увагу **висновки** щодо **стурбованості Ради Європи деякими заходами**, впровадженими, зокрема, у сфері боротьби з тероризмом: *безстрокове утримання під арештом іноземців без висунення конкретних звинувачень; відмова в доступі до незалежного суду; жорстоке поводження під час допитів; прослуховування приватних засобів зв'язку без інформування цих осіб; екстрадиція до країн, де застосовується смертна кара або фізичні тортури; затримання та замаху на політичних або релігійних діячів*, що суперечить Європейській конвенції з прав людини і протоколам до неї, Європейській конвенції по запобіганню тортур і жорстокого поводження або покарань і Рамковій резолюції Ради Європейського Союзу.

Зазначене коментується тим, що необхідність у безпеці підштовхує уряди вживати виключні заходи. Поряд з принциповою оцінкою таких проявів, вказане свідчить, що у країнах-членах Ради Європи набуває поширення тенденція надання пріоритету безпеці суспільства і держави.

На наш погляд, заслуговують на увагу і рекомендації ПАРЕ, надані Комітету Міністрів, щодо підготовки та прийняття принципових положень для урядів з метою встановлення політичних правил, стандартів і практичних підходів, необхідних для виконання **принципів демократичного контролю в секторі безпеки**. Для розвідувальних (спеціальних) служб згідно з рекомендацією ПАРЕ №1713 (2005) цей контроль має здійснюватись на таких засадах:

- *функціонування вказаних служб має базуватися на відповідному чіткому законодавстві під контролем судових органів;*
- *кожний парламент повинен мати відповідний спеціальний комітет;*

- умови застосування виключних заходів спецслужбами мають бути закріплені законом на конкретний період часу;
- розвідувальні служби ні за яких умов не повинні бути політизованими, оскільки мають надавати інформацію в об'єктивному, незаангажовану вигляді. Будь-які обмеження громадянських та політичних прав співробітників спецслужб мають бути закріплені в законі;
- Комітет Міністрів Ради Європи вважає за необхідне прийняти Європейський Кодекс розвідувальної етики (по аналогії з Європейським кодексом політичної етики, який був прийнятий Радою Європи);
- чутливий баланс між конфіденційністю і підзвітністю може бути досягнутий деякою мірою завдяки принципу напівпрозорості, тобто шляхом розсекречування конфіденційних матеріалів після спливу визначених законодавством термінів;
- важливо також, щоб Парламент був постійно інформований стосовно змін, які можуть впливати на розвідувальну політику взагалі.

Вказані вимоги, як свідчить аналіз, в цілому аналогічні рекомендаціям ПАРЄ № 1402 щодо служб внутрішньої безпеки. Разом з тим цікавою є пропозиція щодо прийняття *Кодексу розвідувальної етики*, а також *запровадження принципу напівпрозорості стосовно висвітлення діяльності спецслужб*. Останнє також свідчить про розуміння європейськими політиками важливості та особливого статусу сектору безпеки.

За результатами дослідження, зазначені рекомендації в основному враховуються в організації діяльності спецслужб європейських країн, але **пріоритет**, як зазначалося, **надається власним традиціям, історичному досвіду й вимогам національного законодавства**. Тобто **єдиних**, запроваджених у практику **стандартів організації, діяльності та контролю за спеціальними службами європейських країн** поки що **не існує**.

Розглядаючи **міжнародне законодавство з питань діяльності спецслужб**, необхідно зауважити, що воно не обмежується вказаними рекомендаціями ПАРЄ, а має також в своїй основі документи таких поважних європейських інституцій як Європейська комісія з демократії через право (т.зв. **Венеціанська комісія**), **Європейський суд з прав**

людини, Комітет Міністрів Ради Європи зі своїми спеціалізованими комітетами та підкомітетами (*Європейський комітет з проблем злочинності, Європейський комітет з питань правового співробітництва, Комітет експертів з питань тероризму*).

Так, після прийняття рекомендації № 1402 від 1999 року «Контроль за діяльністю внутрішніх служб безпеки країн-членів Ради Європи» Рада Європи вжила заходів щодо ґрунтовного аналізу законодавства та організаційних основ діяльності спеціальних служб держав-членів РЄ. У 2001 році рішенням Комітету Міністрів Ради Європи в межах Європейського комітету з проблем злочинності (European Committee on crime problems) була створена Група спеціалістів з питань внутрішніх служб безпеки (Group of Specialists on Internal Security Services, PC-S-SEC). Мандат зазначеної групи передбачав аналіз положень рекомендації ПАРЕ № 1402, прецедентів Європейського суду з прав людини щодо діяльності спецслужб, наявних правових інструментів Ради Європи та роботи Комітету експертів з поліцейської етики та проблем поліцейської діяльності. У жовтні 2002 року група представила звіт, який залишається одним з вагомих міжнародно-правових документів в зазначеній сфері.

Міжнародними документами чітко встановлюється право на існування внутрішніх служб безпеки (т.зв. *raison d'être*). Венеціанська комісія в своєму звіті від 7 березня 1998 року констатувала, що *не тільки з точки зору держави та інтересів захисту її територіальної цілісності, внутрішньої безпеки і стабільності, але також з точки зору індивідуума, який має право на повагу до його основних свобод, права особи можуть бути обмежені на чіткий і виправданий строк в інтересах загального добробуту суспільства*. На підставі цього Венеціанська комісія робить висновок, що функціонування внутрішніх служб безпеки виправдано не тільки в інтересах національної безпеки, але також для захисту та гарантування прав громадян¹.

Згідно рішень Європейського суду з прав людини *заснування внутрішніх служб безпеки дозволяється як таке*. Це зокрема впливає з рішень суду у справі Класа та інших², справі Ротару³.

¹ European Commission for Democracy through Law Report №CDL-INF (98)6.

² European Court of Human Rights judgment in the case of Klass and others, 6 September 1978, paragraph 48.

³ European Court of Human Rights judgment in the case of Rotaru, 4 May 2000, paragraph 47.

Європейське законодавство, що дозволяє спецслужбам обмежувати права людини, ґрунтується на положеннях ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основних свобод, яка дозволяє такі обмеження в інтересах національної безпеки. У зв'язку з цим, європейські міжнародні документи значну увагу приділяють поясненню цього терміну таким чином, щоб на ньому могла ґрунтуватися внутрідержавна практика. В нормативних актах міжнародного права обґрунтування зазначеного терміну немає, але воно присутнє в різних **прецедентах Європейського суду з прав людини**. Під поняття «загрози національній безпеці» в міжнародно-правовому розумінні цього терміну підпадають:

- *шпиунство;*
- *тероризм;*
- *підбурювання чи сприяння тероризму;*
- *повалення парламентської демократії;*
- *діяльність сепаратистських екстремістських організацій, які посягають на територіальну цілісність чи безпеку держави насильницькими чи антидемократичними заходами;*
- *підбурювання до непокори військового персоналу.*

Для тимчасового обмеження спецслужбами прав людини необхідна чітка та наявна загроза національній безпеці, межі якої не визначені ані конвенцією, ані судовими рішеннями. У зв'язку з цим, Група спеціалістів з питань внутрішніх служб безпеки визначила правові рамки для законної діяльності спецслужб у цьому випадку, зокрема: *внутрішні служби безпеки повинні мати можливість збирати інформацію в момент, коли наміри тих, хто намагається посягнути на національну безпеку, ще не є достатньо чіткими чи ще не були реалізовані*¹.

Звіт групи також визначає **інші протиправні дії**, які вважатимуться такими, **що посягають на національну безпеку**:

- *зовнішні посягання на економічну безпеку держави;*
- *відмивання коштів в обсязі, що може дестабілізувати банківську чи монетарну систему;*

¹ Final Activity Report of Group of Specialists on Internal Security Services (PC-S-SEC) adopted by the decision of European Committee on crime problems at its 52nd Plenary Session (16–20 June 2003). – №118/220601.

- *втручання в електронні дані, пов'язані з обороною, зовнішніми справами та іншими сферами, які можуть вплинути на життєво важливі інтереси держави;*
- *організована злочинність, в обсязі, що може вплинути на громадську безпеку чи безпеку держави.*

Венеціанська комісія та Комітет Міністрів РЄ у своїй відповіді на рекомендацію ПАРЄ № 1713 відмічають *необхідність підвищення ефективності діяльності внутрішніх служб безпеки у зв'язку із серією проведених терористичних атак*¹. Визначається, що рекомендація № 1713 порушує низку важливих питань, які потребують подальшого вивчення в контексті Звіту Генерального Секретаря РЄ щодо виконання ст. 52 Європейської конвенції з прав людини. Аналізуючи прийняті ПАРЄ рекомендації, Генеральний Секретар вказує на те, що *існуючі законодавчі та адміністративні процедури щодо діяльності секретних служб здаються неадекватними в деяких країнах-членах РЄ. І в той час, як у деяких країнах є достатні механізми контролю за внутрішніми службами безпеки, діяльність закордонних розвідувальних служб контролюється недостатньо*. Таким чином, можна прогнозувати, що міжнародне право у майбутньому буде розвиватися в напрямі регламентації діяльності та контролю за розвідувальними службами.

Вагомим в контексті рекомендації ПАРЄ № 1402 є питання організації діяльності спеціальних служб. Так, на підставі вказаного міжнародного документу іноземні експерти часто намагаються поставити питання щодо залишення у спецслужб різних країн виключно оперативної складової її діяльності, забравши правоохоронну. При цьому під поняттям правоохоронний орган (law enforcement agency) європейські юристи розуміють систему державних органів, які мають кримінально-процесуальні повноваження.

І якщо рекомендація ПАРЄ № 1402 від 1999 року прямо говорить про необхідність та доцільність створення внутрішніх служб безпеки, як виключно структур з інформаційними (оперативними) повноваженнями (intelligent services – спецслужб), то ***висновки Групи спеціалістів з питань внутрішніх служб безпеки не є такими категоричними і дозволяють державам організувати внутрішні***

¹ Reply from the Committee of Ministers to PA Recommendation №1713 (2005) adopted at the 969th meeting of the Ministers Deputies. – №10972. – 21 June 2006.

служби безпеки в форматі правоохоронного органу. Зокрема, у звіті зазначено, що *оскільки однією з функцій внутрішньої служби безпеки є сприяння роботі правоохоронних органів, то виправданною у випадку деяких країн є практика організації внутрішніх служб безпеки в рамках правоохоронного органу.* Визнаємо, що *функції та повноваження правоохоронних органів і спецслужб є різними, але взаємодоповнюючими.* У зв'язку з цим, *справою кожної країни є рішення щодо найкращої форми захисту національної безпеки та структури її внутрішніх служб безпеки.* У зв'язку із зазначеним, у рекомендації ПАРС № 1713 (2005) вже відсутні вимоги щодо відокремлення правоохоронної функції від оперативної роботи.

Враховуючи зазначену вище можливість залишення за спецслужбами правоохоронних функцій з точки зору міжнародного права, у питаннях міжнародно-правового регулювання діяльності розвідувальних і контррозвідувальних служб мають бути враховані не тільки міжнародні нормативно-правові акти щодо служб безпеки (розвідувальних служб), а також щодо діяльності правоохоронних структур – Європейський кодекс поліцейської етики ¹, практика Ради з питань поліції (допоміжний орган Європейського комітету з проблем злочинності (European Committee on crime problems).

Інший важливий блок питань міжнародно-правового регулювання стосується *контролю за діяльністю спецслужб*, який включає *загальний парламентський контроль та контроль за проведенням оперативно-технічних заходів*, які тимчасово обмежують права людини.

У контексті парламентського контролю звіт Групи спеціалістів з питань внутрішніх служб безпеки передбачає, що такий контроль повинен передбачати три основні елементи – *нагляд за політикою, витратами та управлінням.*

Рекомендація ПАРС № 1402 (1999) містить загальну норму, що *законодавча влада повинна прийняти відповідні прозорі закони, що регламентують діяльність спецслужб, які могли б визначати обсяг їх повноважень у здійсненні оперативних заходів й умови, за яких можливе порушення цивільних прав населення, і гарантії неможливості перевищення своїх повноважень.* Вона повинна *стежити за використанням виділених для спецслужб коштів, а також зобов'язати ці служби*

¹ European Code of Police Ethics. – Council of Europe Committee of Ministers Recommendation Rec(2001)10.

подавати щорічні звіти про використання бюджетних коштів; з цією метою необхідним є створення відповідних комітетів.

Рекомендація ПАРЕ № 1713 фактично повторює зміст попередніх документів про те, що *необхідно організувати демократичний контроль за діяльністю служб безпеки, який повинен здійснюватися з боку парламенту, а національні парламенти повинні створити відповідні профільні комітети з нагляду. Мінімально необхідний обсяг їх повноважень повинен включати здійснення контролю за використанням бюджетного фінансування розвідувальних служб.*

Міжнародно-правове регулювання **контролю за проведенням оперативно-технічних заходів**, які тимчасово обмежують права людини (в практиці англomовних країн т.зв. “intrusive measures”), умовно поділяється на два блоки: *попередній* (a priori) та *наступний* (ex post facto) контроль.

Судова практика Європейського суду з прав людини не має чіткого визначення, які категорії оперативних заходів тимчасово обмежують права людини, передбачені пар.1 ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Разом з цим, щодо пар. 2 цієї ж статті є міжнародно-правові норми судового прецеденту. Так, у справі Малона Європейський суд з прав людини визначив такі **загальні принципи**:

- *закон повинен бути в достатній мірі доступним: громадянин повинен мати ознаку того, що відповідає даним обставинам в конкретній справі;*
- *норма не може вважатися «законом» до тих пір, доки вона не сформульована з достатньою точністю для того, щоб громадянин зміг визначити свою поведінку: він повинен мати можливість (в разі необхідності з відповідним інформуванням) передбачити свою поведінку в такому обсязі, який відповідає обставинам, а також визначити її наслідки;*
- *передбачені законом в контексті ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основних свобод означає не тільки закон у письмовій формі, але також і неписьмовій¹.*

Міжнародно-правові норми щодо **попереднього** (a priori) **контролю** за проведенням спецслужбами оперативно-технічних заходів, які тимчасово обмежують права людини, вимагають від національних законодавців *забезпечити обов'язковість отримання попереднього дозволу внутрішніми службами безпеки у незалежної влади. Беручи до*

¹ European Court of Human Rights judgment in the case of Malone, 2 August 1984, paragraph 66.

уваги значну кількість попередніх контрольних механізмів, визначено, що дозвіл виданий прокурором, судом, міністерською чи парламентською владою повністю гарантує незалежний контроль.

Таким чином, враховуючи наявну практику іноземних країн (зокрема, США, Великої Британії, ФРН та ін.), **міжнародними нормами не встановлена обов'язковість надання відповідних дозволів виключно судом**, а вимагається лише дотримуватися принципу незалежної інстанції. Іншими вимогами до попереднього контролю є:

- 1) *обов'язковість письмового дозволу;*
- 2) *конфіденційність заходів, що проводяться, задля їх ефективності;*
- 3) *пропорційність заходів у відповідності до порушення – у випадку можливості здобути інформацію іншим шляхом, обов'язок відмовитися від застосування заходів або застосувати їх частково.*

Наступний (ex post facto) **контроль** є актуальним і дискусійним, оскільки не є повністю реалізованим в законодавстві та фактично не використовується на практиці у багатьох країнах. Проблема полягає в тому, що законодавством деяких іноземних країн встановлений обов'язок спецслужб повідомляти особу про оперативні заходи після їх проведення. Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях з цього приводу вказав на обов'язкову необхідність встановлення права особи звернутися до суду, у випадку якщо вона вважає, що проти неї було застосоване оперативне спостереження. Водночас, Європейський суд з прав людини по суті **не визнає обов'язковості наступного повідомлення особи про проведені оперативні заходи**. Натомість у справі Хопа, Хевітта та Хармана проти Сполученого Королівства суд встановив міжнародно-правовий прецедент, згідно з яким **відсутність повідомлення особи про зібрану інформацію може забезпечити ефективність проведеного заходу та не може бути підтвердженням того, що обмеження прав не було необхідним**¹.

Загалом, згідно з практикою та рішеннями Європейського суду з прав людини, для оскарження дій спецслужб не обов'язкова наявність суду в повному розумінні цього слова – достатньо мати установу, яка дотримуватиметься принципу ефективності засобів захисту права (effective remedy).

¹ European Court of Human Rights judgment in the case of Hope, Hewitt and Harman v. the United Kingdom II, 17 May 1998, paragraphs 15.

2.4. Організація демократичного контролю за діяльністю та ресурсним забезпечення спецслужб

Під демократичним контролем за діяльністю спецслужб у країнах-членах ЄС і НАТО, як зазначалося, розуміють контроль парламенту, судової влади та незалежних установ чи громадських організацій. При цьому практика і законодавство цих країн демократичний контроль за діяльністю спеціальних служб розглядає як частину процесу контролю над усім сектором безпеки і оборони держави.

Демократичний контроль чітко сформульований як політичний стандарт низкою світових та регіональних організацій і форумів, таких як ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, Рада Європи і Американський самміт. В системі ООН особлива увага приділяється визначенню демократизації безпеки з метою запобігання конфліктам і встановленню миру. ООН підкреслює найважливішу роль демократичного контролю за армією, поліцією, спеціальними службами безпеки для розвитку людського потенціалу і безпеки особистості та визнає низку принципів демократичного управління у сфері безпеки.

Програма НАТО «Партнерство заради миру» і Рада Європи зробили демократичний контроль непорушною умовою членства. Європейський парламент з нагоди затвердження Копенгагенських критеріїв вступу конкретизував у резолюції «Agenda 2000», що від країн-кандидатів вимагається забезпечити правову відповідальність поліцейських, військових і секретних служб. Розглянемо реалізацію вказаних вимог на досвіді низки європейських країн.

2.4.1. Організація контролю за діяльністю спеціальних служб органами виконавчої влади

Функція контролю за діяльністю спеціальних служб органами виконавчої влади реалізується за допомогою спеціальних органів міжвідомчої компетенції, утвореними при посадових особах, які здійснюють загальне керівництво спецслужбами.

Так, у ФРН політичне управління спецслужбами здійснює Відомство Федерального канцлера (ВФК). Персонально від імені ВФК загальне керівництво спецслужбами здійснює спеціальна уря-

дова посадова особа: *координатор спецслужб*, що має статус міністра з особливих доручень або міністра-депутата. Крім того, існує посада *Федерального уповноваженого із захисту відомостей про осіб*, як інструмент контролю Бундестагу та федерального уряду за дотримання спецслужбами законодавства щодо прав людини. Його завданнями є:

- контроль на вимогу Бундестагу та уряду за дотриманням основних положень Закону «Про охорону інформації про осіб від зловживань при її опрацюванні» від 27 січня 1977 року;
- підготовка для Бундестагу та уряду щорічних і поточних аналітичних документів щодо внесення змін до законів про БНД, БФФ і МАД;
- проведення в необхідних випадках експертизи на встановлення відповідності дій спеціальних служб законам ФРН;
- надання Бундестагу та уряду пропозицій з поліпшення захисту інформації про осіб.

Для виконання вказаних повноважень федеральний уповноважений має право:

- *запитувати у спецслужб всі матеріали та справи, пов'язані з обробкою занесених до їх банків відомостей про осіб;*
- *у будь-який час мати доступ до всіх приміщень, де зберігаються ці відомості.*

Водночас, у разі, коли вищі органи державної влади ФРН вирішать, що доступ до документів і справ загрожує державній безпеці, вони можуть не надавати відповідну інформацію федеральному уповноваженому або його представникам. Інші контрольні функції, як зазначалося, виконують органи, які здійснюють керівництво спеціальними службами: Відомство федерального канцлера та відділи у відповідних міністерствах.

У Великій Британії контрольна модель дещо складніша і являє собою змішаний судовий та урядовий види контролю. Законом «Про регламентацію повноважень з розслідування» від 2000 року були ліквідовані спеціальні урядові та судові органи, які здійснювали контроль за оперативною діяльністю спецслужб на підставі законів «Про Службу безпеки» та «Про розвідувальні служби».

Закон 2000 року увібрав в себе всі норми згаданих нормативно-правових актів та створив єдині умови контролю за діяльністю спеціальних служб і правоохоронних органів. Як контрольні механізми були

створені: *Суд з повноважень з розслідування* (Investigatory Powers Tribunal), *Комісіонер з втручання до каналів зв'язку* (Interception of communication Commissioner) та єдиний *Комісіонер з розвідувальних служб* (Intelligence Services Commissioner).

Перший орган є судовою формою контролю (розглядається в частині про судовий контроль за спеціальними службами), другий і третій – переважно урядовою, хоча чітке розмежування зробити дуже важко. Головні завдання Комісіонера з втручання до каналів зв'язку – нагляд за законністю надання відповідним міністром дозволів на втручання до каналів зв'язку.

У Франції була створена *Національна комісія з інформації та свобод* (La commission nationale de l'informatique et des libertes, CNIL). Головною метою комісії є встановлення контролю за діяльністю спеціальних служб, зокрема, контролю за дотриманням прав і свобод людини.

Основною формою виконання поставлених перед нею завдань є перевірка оперативних обліків спеціальних служб. Згідно із ст. 39 закону від 6 січня 1978 року комісія має право доступу до закритої інформації, що дозволяє їй перевіряти інформацію на осіб, яка була зібрана спеціальними службами (*це право не було чітко визначене у жодному з законів, присвячених діяльності інших контролюючих комісій*). Така процедура «посередкованого доступу» до таємних відомостей зробила перший крок у подоланні «недоступності» контролю французьких спеціальних служб з боку демократичних інститутів. Члени цієї комісії хоча й мають доступ до секретних даних, але не мають права оцінювати їх зміст.

Проте такі права були надані *Національній комісії з контролю за втручанням до каналів зв'язку* (La commission nationale du contrôle des interceptions de securité, CNICS) згідно із законом про комісію від 10 липня 1991 року. На думку французьких експертів, досвід цієї комісії є дуже цікавим з огляду на те, що в її складі вперше об'єднали професійних розвідників із представниками судової влади та Державної ради. Згідно із законом 1991 року про комісію, вона має право доступу до відомостей, які містять державну таємницю, і займається перевіркою правильності видачі дозволів на втручання до каналів зв'язку. Члени комісії мають право тільки подавати пропозиції службовим особам державної виконавчої влади щодо більш ефективного засто-

сування інформації, яка містить державну таємницю. Однією з найголовніших функцій комісії є визначення квот прослуховування для кожного міністерства. По кожному факту прослуховування члени комісії дають окрему згоду. Така згода може бути не надана, якщо:

- недостатньо фактичних даних, які вказують на протиправну діяльність особи;
- шкода, яка заподіюється правам людини під час прослуховування, перевищує шкоду, яка заподіяна особою під час здійснення протиправних дій.

Відповідно до статті 5 закону від 17 липня 1978 року була створена *Комісія з доступу до адміністративних документів* (La Commission d'accès aux documents administratifs, CADA). Основною метою діяльності Комісії є перевірка законності початку оперативної розробки особи чи групи осіб, а також контроль за її проведенням;

У Туреччині вищим міжвідомчим органом управління спецслужбами є *Рада національної безпеки* (РНБ, подібно до того, як це організовано в США). Політику Ради національної безпеки у сфері розвідки, основні завдання розвідувальної діяльності стосовно іноземних держав розробляють *Управління національної безпеки і політики* та *Управління досліджень, оцінок і рекомендацій*, які входять до складу РНБ.

Головним консультативним і координаційним органом, який виробляє рекомендації з питань перспективного планування розвідувальної і контррозвідувальної діяльності, а також організує взаємодію між різними розвідувальними ланками та контроль за їх діяльністю, є *Рада з координації і ведення національної розвідки (МІКК) при прем'єр-міністрі*. До складу цієї Ради входять: начальник Національної розвідувальної організації, керівники основних підрозділів МІТ, начальник Головного управління розвідки Генштабу ЗС Туреччини, керівники спеціальних підрозділів МВС і МЗС.

2.4.2. Організація парламентського контролю за спецслужбами

Головним завданням парламентського контролю за діяльністю органів розвідки і безпеки, як свідчить аналіз, є прийняття законодавчих актів, що регулюють організацію та діяльність спецслужб, а

також здійснення загального контролю за їх виконанням і додержанням прав людини. Практика організації парламентського контролю у країнах-членах ЄС і НАТО є різною.

Зокрема, парламенту ФРН (Бундестагу) надано право здійснювати контроль не тільки за діяльністю спеціальних служб, але й за тим, як федеральний уряд керує ними. Для реалізації відповідної функції створені комісії з представників усіх фракцій Бундестагу:

Парламентська контрольна комісія – до її функцій входить розгляд загальних питань діяльності БНД, БФФ, МАД та подій, які мають особливе значення для безпеки ФРН. Комісія складається з восьми депутатів, її засідання проводяться щоквартально.

Комісія з питань розподілу коштів та контролю за їх витратою в спеціальних службах, яка має у своєму складі вісім депутатів, які обираються Бундестагом від різних партій.

У березні 1992 р. Бундестаг прийняв рішення про розширення прав Парламентської контрольної комісії, якій доручено *регулярно* заслуховувати звіти керівників БНД, БФФ та МАД, перевіряти їх бюджети та економічні проекти, здійснювати прийом у службових справах співробітників цих служб без повідомлення їх начальників, а спецслужби повинні повідомляти комісію про всі події особливого значення.

В Румунії парламентський контроль за діяльністю розвідки здійснюється *Спеціальною комісією з нагляду за Службою зовнішньої інформації Румунії*, а контррозвідки – *Комісією з оборони, правоохоронної діяльності та національної безпеки*. Вони мають право:

- перевіряти дотримання законів та виконання бюджету;
- заслуховувати керівників і службових осіб спецслужб;
- розглядати скарги громадян щодо порушення їх прав;
- перевіряти стан співробітництва спецслужб з іншими державними органами та спеціальними службами іноземних держав.

В Угорщині парламент здійснює контроль за спеціальними службами через *Комітет з національної безпеки*. Цей комітет має статус постійного, складається з одинадцяти членів, головою його є депутат від опозиційної партії. Міністр, відповідальний за контроль над цивільними службами безпеки, зобов'язаний інформувати Комітет про їхню діяльність два рази на рік. Уряд зобов'язаний регулярно інформувати Комітет через відповідального міністра про рішення, пов'язані

зі спеціальними службами. При здійсненні парламентського контролю Комітет з національної безпеки має право:

- *запитувати необхідну інформацію у міністра, відповідального за діяльність спецслужб;*
- *запитувати інформацію у безпосередніх керівників спеціальних служб щодо безпеки країни та діяльності служб в цьому напрямку;*
- *отримувати інформацію від міністра юстиції та відповідальних міністрів щодо використання спеціальних технічних пристроїв;*
- *перевіряти індивідуальні скарги на незаконні дії спецслужб у випадку, коли заявника не влаштовують результати розслідування, проведеного відповідальним міністром;*
- *вносити пропозиції відносно розподілення бюджетних коштів спецслужбами;*
- *заслуховувати осіб, які плануються до призначення на посади керівників спецслужб.*

Цікавою є норма про обов'язок уряду надавати парламентському комітету документи та звіти, підготовлені спецслужбами на доповідь керівництву держави.

У Франції законом від 9 жовтня 2007 року № 1443–2007 була утворена *Парламентська делегація з розвідки* (*délégation parlementaire au renseignement*) – спільна для Сенату та Палати представників комісія, яка уособлює орган парламентського контролю за діяльністю спецслужб. Цей орган сформований у вигляді «делегації», а не постійної комісії Сенату чи Палати представників, оскільки стаття 43 Конституції Франції обмежує кількість постійних комісій шістьма в кожній з палат парламенту.

Делегація складається з 8 осіб (4 депутата та 4 сенатора) і має право здійснювати контроль за спеціальними службами, які знаходяться у політичному підпорядкуванні міністрів оборони, внутрішніх справ, економіки та фінансів.

Міністри відповідають за надання Делегації необхідної інформації, яка не може містити дані про оперативну діяльність спецслужб, про фінансування окремих операцій та інформацію, отриману спецслужбами інших держав. Щорічно Делегація робить публічний звіт, який не має містити даних, які є державною таємницею. Результатом

роботи Делегації можуть бути відповідні рекомендації Президенту Франції або прем'єр-міністру, які подаються через голів Сенату або Палати представників.

2.4.3. Організація контролю за діяльністю спеціальних служб органами судової влади

Згідно з теорією розподілу влад судова влада в країнах-членах ЄС і НАТО є незалежною від законодавчої та виконавчої влади і має стримувати дії цих гілок влади, вирішувати суперечки між державними органами і громадянином та між окремими громадянами, притягувати до відповідальності осіб, які порушили закон. Відповідно до цих функцій будується система демократичного контролю за діяльністю спецслужб органами судової влади. Зазначений контроль полягає у:

- 1) розгляді скарг громадян країни на дії спецслужб;*
- 2) санкціонуванні оперативних заходів, застосування яких тимчасово обмежує конституційні права громадянина;*
- 3) розгляді цивільних позовів щодо відшкодування матеріальних та моральних збитків, завданих особі незаконними діями спецслужб.*

Узагальнюючи практику діяльності судових установ у країнах-членах ЄС і НАТО можна виділити дві групи країн залежно від характеру судової установи, яка розглядає скарги громадян на дії спеціальних служб:

- країни, де загана функція виконується судами спеціальної юрисдикції;*
- країни, де ця функція виконується судами загальної юрисдикції.*

Першу групу країн можна умовно поділити на дві підгрупи:

- 1) країни, де скарги на дії спецслужб розглядаються судами, компетентними вирішувати спірні відносини між усіма органами виконавчої влади, з однієї сторони, і громадянином – з іншої;*
- 2) країни, де для вирішення питань щодо скарг громадян на дії спецслужб створені окремі судові установи.*

До першої групи відносяться держави, де є судові органи адміністративної юрисдикції: Франція, Італія, Німеччина та інші.

До країн, де створені окремі суди для вирішення питань щодо скарг громадян тільки відносно дій спеціальних служб, належить Велика Британія.

Наступна форма демократичного контролю судової влади по відношенню до спеціальних служб полягає у *санкціонуванні судами проведення спецслужбами оперативних заходів, які тимчасово обмежують права та свободи громадянина*. Мова йде, насамперед, про порушення таких конституційних прав громадян, як право на недоторканість житла, таємницю листування, телефонних розмов та інших поштово-телеграфних відправлень. Слід зауважити, що компетенція суду стосовно надання дозволу на обмеження цих прав не є абсолютною. Тут необхідно виділити дві групи країн:

- країни, де оперативні заходи санкціонуються судовими установами (США, Угорщина, Канада та ін.);
- країни, де згадані заходи санкціонуються іншими державними органами (*незалежними або такими, які відносяться до виконавчої чи законодавчої влади*). До таких країн відносяться: Франція (незалежні комісії), Велика Британія (міністр внутрішніх справ), Італія (урядові комісії), Німеччина (парламентська структура), Польща (Генеральний прокурор), Угорщина (в деяких випадках міністр юстиції).

У більшості країн, де відповідні дозволи надає суд, санкціонування проводять судові установи загальної юрисдикції. Разом з цим, наприклад, у США для надання дозволів на так зване «електронне спостереження» створений окремий суд.

Законодавство держав-членів ЄС і НАТО передбачає регламентацію усієї процедури отримання санкцій, строків та порядку проведення оперативно-технічних заходів, що тимчасово обмежують права людини. Законом чітко встановлюються строки проведення заходу, порядок розгляду подання на його проведення, перелік документів, які необхідно представити судді для отримання відповідного дозволу, порядок та умови оскарження дій спеціальних служб.

Розгляд судами цивільних позовів щодо відшкодування матеріальних та моральних збитків, завданих особі незаконними діями спеціальних служб. Оскільки спеціальні служби країн-членів ЄС і НАТО є державними органами, то така функція притаманна судам усіх країн і здійснюється за процедурою, встановленою цивільно-процесуальним

законодавством для розгляду відповідних скарг на дії будь-яких осіб чи організацій.

2.4.4. Контроль незалежних установ і громадських організацій за діяльністю спеціальних служб

Законодавство країн-членів ЄС і НАТО переважно загальними тезами визначає необхідність громадського контролю за діяльністю спеціальних служб. У розвиток цих загальних норм іноземні експерти визначають, що структури громадянського суспільства – неурядові організації, групи підтримки і захисту прав людини, професійні, культурні та інші захисні або особливі цільові організації, а також засоби масової інформації можуть здійснювати корисну функцію нагляд за розвідувальними службами.

Вчасно інформована громадськість допомагає у забезпеченні урядової відповідальності та підзвітності, а також сприяє тому, щоб *інформація про розвідувальні служби ставала доступною для суспільства після певного проміжку часу, згідно із законами про свободу інформації і правилами розсекречення закритої інформації*. Громадянське суспільство може привернути увагу громадськості й до порушень прав людини і громадянських свобод. У країнах-членах ЄС і НАТО неурядові організації можуть посилювати інші форми демократичного контролю через:

- *розповсюдження незалежних аналітичних досліджень та інформації щодо сфери безпеки, військових питань і питань оборони в парламенті, ЗМІ та серед населення;*
- *моніторинг ставлення до захисту прав людини і поваги до верховенства права у сфері безпеки;*
- *висування на порядок денний питань безпеки, які важливі для всього суспільства;*
- *підвищення парламентської компетентності і працездатності шляхом проведення курсів і семінарів;*
- *здійснення альтернативної експертної оцінки урядової політики безпеки, оборонного бюджету, питань ресурсів та постачання; заохочення публічних дебатів та формулювання можливих варіантів політики;*

- забезпечення зворотного зв'язку між рішеннями щодо національної політики безпеки та їх упровадженням;
- надання додаткового рівня інформованості громадськості і сприяння альтернативним дебатам у громадській сфері.

2.4.5. Управління і контроль за ресурсним забезпеченням спецслужб

Питання ресурсного забезпечення діяльності іноземних спецслужб (кадрового, матеріально-технічного, спеціального та ін.) вирішуються виключно через механізми фінансування. Загалом, слід звернути увагу на непересічне значення фінансових важелів в управлінні спецслужбами.

У США фінансування суб'єктів РС здійснюється через зведений бюджет, у якому передбачаються кошти за трьома напрямками: на розвідувальну діяльність, на утримання суб'єктів РС, на пенсійне забезпечення їхніх колишніх співробітників. Видатки на розвідувальну діяльність визначаються на підставі розрахунку коштів, необхідних для виконання Національної розвідувальної програми (National Intelligence Program, NIP) і Військової програми розвідки (The Military Intelligence Program, MIP), які є не тільки визначальними документами планування розвідувальної діяльності, але й мають характер бюджетних цільових програм¹.

Кожна з названих національних програм складається з множини програм за окремими напрямками і проблемами. Визначальні програми суб'єктів РС, плановані витрати на розробку і реалізацію яких перевищують 500 млн. доларів, включаючи усі поточні витрати за програмою, на її розроблення, закупівлю обладнання, інші витрати на підтримку програми і втілення її в життя, у бюджетному процесі США вважаються «головними системами»².

Проект зведеного бюджету розвідувальної системи США розробляється Директором національної розвідки за участі усіх суб'єктів

¹ «Питання забезпечення розвідувальної діяльності в умовах фінансових обмежень: використання досвіду провідних країн для України». Аналітична записка: <http://www.niss.gov.ua/articles/896/>

² Федеральний закон США №108–457 «Закон про реформу розвідки та запобігання тероризму 2004 року» 2004 року, http://www.nctc.gov/docs/pl108_458.pdf.

РС, подається Президентові на схвалення, після чого він вноситься у Конгрес США.

Стосовно бюджетних заявок та видатків за НРП Директор НР повинен:

- виходячи з розвідувальних пріоритетів, визначених Президентом, орієнтувати керівників урядових відомств, до складу яких входять суб'єкти РС, а також керівників цих суб'єктів щодо опрацювання бюджетних пропозицій за НРП в частині, що стосується цих відомств і суб'єктів;
- розробляти річний зведений бюджет НРП, виходячи з наданих пропозицій, а також рекомендацій Об'єднаної Ради РС;
- подавати проект зведеного бюджету з можливими зауваженнями керівників урядових відомств, до складу яких входять суб'єкти РС, на схвалення Президенту.

Керівники суб'єктів РС разом з бюджетними заявками зобов'язані, на вимогу Директора НР, надавати будь-яку додаткову інформацію, що стосується зведеного бюджету.

Директор НР також має брати участь у розробці Міністром оборони річних бюджетів Об'єднаної програми військової розвідки, а також Програми тактичної розвідки та пов'язаної з нею діяльності. Крім того, Директор НР має надати настанови щодо розробки бюджетів суб'єктам РС, які не охоплені НРП.

Високий рівень деталізації заходів та калькуляції витрат на здійснення Національної розвідувальної програми та інших розвідпрограм, які є складовими частинами зведеного бюджету, забезпечують внутрішню прозорість бюджетування і дозволяють усвідомлено та відповідально приймати рішення про фінансування потреб розвідки. З цієї причини бюджетний запит (а після затвердження – зведений бюджет РС) є цілком тасмним документом і ознайомлюватися з ним мають право лише члени комітетів з питань розвідки Сенату і Палати представників Конгресу США, які мають відповідний допуск до державної тасмниці. Голосування з проекту зведеного бюджету розвідки відбувається на закритих пленарних засіданнях Конгресу з урахуванням думки членів комітетів конгресу з питань розвідки, яку вони доповідають під присягою.

Стосовно управління асигнованими коштами Директору НР надано право змінювати використання цільових видатків за НРП (*переміщення коштів чи зміну програм*), якщо:

- кошти переміщуються на більш пріоритетну розвідувальну діяльність;
- переміщення (зміна програми) задовольнятиме нагальну потребу чи підвищить ефективність програми;
- таке переміщення не спричинить переміщення чи перепрограмування резерву непередбачених витрат Директора НР або резерву непередбачених витрат ЦРУ;
- результатом переміщення (зміни програми) є сукупна зміна фінансових призначень будь-якому суб'єкту, який фінансується за НРП, не більш ніж на 150 млн. доларів і за умови, що обсяг зміни є меншим 5% видатків для цього суб'єкта РС за НРП;
- переміщення коштів (зміна програми) не зупинить здійснення програми закупівель матеріальних ресурсів.

Дві останні обмежувальні умови можуть не братись до уваги, якщо на переміщення є згода суб'єкта РС, якого таке переміщення зачіпає.

Директору НР (а також його першому заступнику) надані повноваження щодо здійснення *закупівель* та їх оплати на рівні тих, що їх має Директор ЦРУ відповідно до Закону про ЦРУ 1949 р., тобто повноваження керівника федерального відомства.

Для кожної розвідувальної програми у межах НРП, відповідно до якої має бути придбана *головна система*, Директор НР має право:

- скеровувати розроблення та імплементацію плану управління конкретною програмою, що має включати витрати, графік поетапного виконання, мету програми та критерії її поетапного виконання;
- виключно особисто приймати поетапні рішення;
- періодично аналізувати і оцінювати поступ у досягненні кінцевої мети та завдань конкретних етапів, зазначених у плані, а також надавати Конгресу доповіді за результатами аналізу й оцінювання.

З метою забезпечення ефективного використання бюджету розвідки, на Директора НР покладається здійснення моніторингу (включаючи аудит і оцінювання), виконання НРП керівниками суб'єктів РС, які здійснюють управління програмами і діяльністю у складі НРП.

Рішення Директора НР стосовно програм, що стосуються міністерства оборони підлягають узгодженню з міністром оборони. У ви-

падку, якщо Директор НР та міністр оборони не дійдуть погодженого поетапного рішення, конфліктну ситуацію вирішує Президент США.

У Великій Британії фінансування розвідувальних служб здійснюється через *Єдиний рахунок розвідки* (Single Intelligence Account). Загальний розмір асигнувань на розвідку є відкритим. Розподіл коштів між спецслужбами є таємним. Пропозиції щодо розподілу і перерозподілу асигнувань готує і подає Координатор.

Однак, **найбільш поширеним є фінансування спецслужб через національні цільові програми** (розвідки, контррозвідки, антитерору тощо), відповідно до яких асигнування для проведення заходів, спрямованих на виконання передбачених програмами заходів включаються до бюджетів відповідних спецслужб. При цьому на законодавчому рівні забезпечується можливість перерозподілу у разі необхідності коштів, призначених для виконання програм.

В цілому, проведений аналіз організації управління і контролю за діяльністю та ресурсним забезпеченням спецслужб у країнах-членах ЄС і НАТО дає змогу дійти таких **основних висновків**:

- 1) спеціальні служби країн-членів ЄС і НАТО переважно будуються з урахуванням власних історичних і національних традицій, особливостей правової системи та форми державного правління (президентська, парламентська або змішана: парламентсько-президентська чи президентсько-парламентська республіка). Єдині стандарти з питань організації, діяльності, правового, кадрового, фінансового та іншого ресурсного забезпечення спеціальних служб, а також організації контролю за їх діяльністю у вказаних країнах відсутні;
- 2) загальне управління діяльністю спецслужб у країнах-членах ЄС і НАТО здійснює, як правило, глава держави або глава виконавчої влади (у країнах з парламентською формою державного правління). Значна частина управлінських функцій покладається на окремі допоміжні органи міжвідомчої компетенції або на спеціально уповноважених посадових осіб (координатори, міністри без портфеля тощо) на основі делегованих законами або главою держави чи виконавчої влади повноважень;
- 3) в управлінні іноземними спецслужбами ефективно використовуються фінансові важелі. Бюджетний процес нерозривно зв'язаний зі стратегічним (на реально досягну перспективу) і

щорічним плануванням діяльності спецслужб. В його рамках здійснюється визначення головних завдань відповідно до національних інтересів та потреб споживачів розвідувальної продукції; розробка розвідувальних і контррозвідувальних заходів для виконання покладених завдань; визначення складу і обсягу необхідних для цього кадрових, спеціальних, матеріальних та інших ресурсів, коригування завдань і планів їх виконання з урахуванням фінансових можливостей держави. Контроль за цільовим і ефективним використанням асигнованих коштів є одним з головних інструментів президентського і парламентського контролю за діяльністю спецслужб;

- 4) правове забезпечення управління спеціальною (оперативною) діяльністю здійснюється відповідно до законів (визначають загальні засади її проведення, застереження і обмеження щодо заходів, які зачіпають права і свободи людини тощо) та підзаконними нормативно-правовими актами, у яких детально визначається порядок проведення цієї діяльності;
- 5) у демократичних державах створено широкі можливості для здійснення парламентського контролю за діяльністю спецслужб – від отримання деталізованих обґрунтувань бюджетних запитів до парламентських розслідувань з доступом до таємної інформації;
- 6) спецслужби країн-членів ЄС і НАТО протягом останніх десятиліть переважно діяли в умовах мирного часу. Відповідним чином були визначені й загальні засади організації та діяльності спецслужб в документах Ради Європи, значна частина яких в сучасних умовах кризи системи міжнародної безпеки та «гібридної війни» потребує перегляду і подальшого розвитку.

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

3.1. Зародження демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України

Історико-правовий аналіз свідчить, що сучасний стан демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони є результатом певної еволюції, яку це явище пройшло за роки незалежності України. Під терміном «еволюція» ми розуміємо трансформаційні зміни, що відбувалися у цій сфері, процес оптимізації організації та змісту контрольної функції, а також чинники, які впливали на необхідність подальшого розвитку системи демократичного цивільного контролю.

Проблема демократичного цивільного контролю над силовими структурами держави виникла з початком демократичних реформ, які розпочалися в Україні на початку 1990-х рр. Реформи в оборонно-безпековій сфері вимагали залучення до цього процесу уповноважених органів державної влади та широкої громадськості, в інтересах якої, власне, і здійснювалися ці реформи. Тобто, потреба запровадження контрольної функції у вказаній сфері була наслідком становлення і розвитку українського суспільства і держави.

У контексті демократизації суспільного життя також важливо було відповісти на питання, наскільки ефективно розбудовуються та функціонують спеціальні служби, правоохоронні органи, Збройні Сили та інші військові формування України, щоб стати реальним суб'єктом демократичних процесів.

Оскільки з перших днів незалежності було проголошено курс на євроатлантичну інтеграцію України, виникло й питання про необхід-

ність застосування досвіду країн-членів ЄС і НАТО щодо формування воєнно-політичних відносин та систем демократичного цивільного контролю.

Одним із основних документів, що визначав змістовні засади реалізації зазначеного, став Кодекс поведінки країн-членів ЄС з воєнно-політичних аспектів безпеки, який окреслив головні прерогативи контролю, зокрема: *демократичність, цивільність, законодавче регулювання діяльності силового блоку* та ін. Важливим аспектом цього документу було те, що він орієнтував військову і безпекову політику на сприяння інтеграції збройних сил із громадянським суспільством як важливому прояву демократії.

Кодекс поведінки визначав і зобов'язання держав-учасниць з питань формування надійного контролю за військовими формуваннями, зокрема щодо:

- *постійного забезпечення й підтримання ефективного керівництва і контролю над своїми воєнізованими силами та силами безпеки з боку конституційних органів влади, які мають демократичну легітимність;*
- *створення важелів, що дозволяють забезпечити виконання такими органами покладених на них конституційних і правових обов'язків;*
- *чіткого визначення функцій і завдань таких сил, а також їхнього обов'язку діяти виключно в межах своїх конституційних повноважень;*
- *придільлення належної уваги вимогам національної безпеки;*
- *затвердження своїми законодавчими органами витрат на оборону;*
- *забезпечення прозорості й відкритості доступу до інформації, що стосується збройних сил;*
- *надання кожному військовослужбовцю можливості реалізувати свої цивільні права та забезпечення політичного нейтралітету збройних сил.*

Важливість цього документа передусім полягає в тому, що він концептуально визначив єдність загальних вимог з організації контролю над сектором безпеки та можливість його реалізації відповідно до національного законодавства кожної країни.

В лютому 1994 р. Україна підписала Рамковий документ «Партнерство заради миру» щодо співробітництва з НАТО, в якому

для реалізації принципу прозорості було передбачено вимоги щодо *сприяння відкритості у плануванні національної оборони та формуванні військового бюджету, підтвердження політика забезпечення демократичного контролю над збройними силами, а також подальшого розвитку відносин співробітництва з НАТО у військовій сфері з метою здійснення спільного планування, військової підготовки та учбових маневрів, покликаних підвищити їхню спроможність до виконання завдань, пов'язаних з миротворчою діяльністю, пошуковими і рятувальними операціями, операціями по наданню гуманітарної допомоги та іншими, про які згодом може бути домовлено.*

Досить важливим кроком була згода України брати участь у миротворчих операціях під егідою ООН чи ОБСЄ відповідно до Конституції і законів України.

Слід зауважити, що теза про забезпечення демократичного контролю над збройними силами стала своєрідним поштовхом для започаткування процесу цивільного контролю і формування у суспільній свідомості стереотипу доцільності його впровадження.

Дещо пізніше, у 1997 р. було оприлюднено Хартію про особливе партнерство між Україною і НАТО, де цивільному контролю приділялась особлива увага як важелю реформаторських зрушень у політико-військових відносинах. Вказаним актом також передбачалося здійснення подальших кроків з метою розвитку демократичних інституцій України, реалізації радикальних економічних реформ, поглиблення процесу інтеграції до європейських та євроатлантичних структур. Крім цього передбачалося, що консультації та співробітництво з НАТО має відбуватися шляхом проведення спільних семінарів, створення робочих груп, програм співробітництва тощо з широкого кола питань, серед яких:

- *цивільне планування на випадок надзвичайних ситуацій і катастроф;*
- *цивільно-військові відносини та демократичний контроль над збройними силами, а також військова реформа в Україні;*
- *оборонне планування, бюджет, політичні питання, питання стратегії та концепції національної безпеки;*
- *оборонна конверсія;*
- *військове співробітництво та взаємосумісність між Україною і НАТО.*

Таким чином у цьому документі чи не вперше стосовно України було вказано на необхідність розбудови цивільно-військових відносин, як основи демократичного контролю. Оскільки стороною цього міжнародного акту була Українська держава, це означало, що він має регулятивний характер з питань демократичного контролю та відкривав шлях для його інституалізації в Україні.

Отже, Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання встановити демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони, а поняття демократичного цивільного контролю посіло постійне місце в безпековому дискурсі України.

Наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття проблеми демократичного цивільного контролю (передусім над сферою оборони) стали предметом дослідження низки вітчизняних експертів і вчених. До них в різні часи зверталися В. Горбулін, О. Котелянець, О. Маркєєва, О. Разумцев, М. Требін та багато інших. Змістовні матеріали з питань цивільного контролю регулярно публікувалися в журналах «Стратегічна панорама», «Національна безпека і оборона», «Державна безпека» та інших виданнях.

Одним із перших в Україні систематизовані погляди щодо цивільного контролю як необхідної складової демократичної держави у 2000 р. виклав М. Требін. За результатами аналізу досвіду іноземних держав він дійшов слушного висновку, що невизначеність статусу армії в суспільстві, слабкість законодавчої бази функціонування і розвитку збройних сил, соціальна і правова незахищеність військовослужбовців і членів їхніх сімей роблять військовослужбовців заручниками обставин та ослаблюють обороноздатність держави. І навпаки, ефективний механізм відповідальності політиків за наслідки військового будівництва сприяв би уникненню спроб перекладання такої відповідальності лише на армію. Крім того, подібний механізм утримує політиків від прийняття необдуманих рішень, пов'язаних з використанням збройних сил. Очевидно, що ці висновки стосуються усіх військових формувань.

Горбулін В. П. також розглядав питання впровадження демократичного цивільного контролю над воєнною сферою. На його думку, вирішення цього завдання надасть можливість уникнути відомчих перекосів і стане запорукою спільної відповідальності за впровадження прийнятих рішень. При цьому, за його оцінками, термін «контроль»

означає не лише право доступу до інформації, а й активну участь у визначенні функцій і завдань силових структур, забезпеченні їх належними ресурсами, соціальним захистом тощо.

Слід зазначити, що вже на початку 2000-х рр. було виконано значний обсяг завдань щодо налагодження сучасних цивільно-військових відносин в Україні. Зокрема, відповідно до Концепції (основ державної політики) національної безпеки України цивільний контроль було включено до основних принципів забезпечення національної безпеки.

У сфері парламентського контролю Верховна Рада України, її профільні комітети та народні депутати України отримали законодавчо врегульовану можливість брати активну участь у формуванні оборонного бюджету та контролі за його виконанням, знати реальний стан Збройних Сил, вивчати дотримання дисципліни і законності в армії тощо. Контроль за використанням коштів державного бюджету суб'єктами сектора безпеки і оборони почала здійснювати Рахункова палата Верховної Ради України, а контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина у військовій сфері – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

З боку виконавчої влади важливі функції цивільного контролю згідно з Конституцією України (1996 р.) та вимогами законодавства покладалися в межах компетенції на *Президента України, Раду національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, суди, органи прокуратури та місцеві державні адміністрації*. Для забезпечення діяльності Президента України у питаннях керування Збройними Силами та іншими військовими формуваннями держави було створено Генеральну військову інспекцію при Президентові України.

Нарешті, у сфері громадського контролю політичні партії, ветеранські, жіночі та інші громадські організації, засоби масової інформації мали зв'язки з елементами воєнної організації держави, висвітлювали стан справ у військовій сфері, сприяли налагодженню взаєморозуміння між армією та суспільством.

Ще з початку 1990-х рр. керівники суб'єктів сектора безпеки і оборони почали брати активну участь у діяльності Ради національної безпеки і оборони України та профільних комітетів Верховної Ради України, а з метою реалізації інформаційної політики створювалися

прес-служби та інші підрозділи зі зв'язків з громадськістю і засобами масової інформації.

Взаєморозумінню між армією і суспільством також сприяла активна роль Збройних Сил та інших військових формувань у вирішенні таких загальнонаціональних завдань, як оборона і захист безпеки країни від зовнішніх загроз, участь у ліквідації наслідків стихійних лих, природних і техногенних катастроф. Важливе значення для громадської думки також мала участь Збройних Сил у міжнародній миротворчій діяльності поза межами нашої держави.

Однак належні умови для повноцінного впровадження цивільного контролю на той час поки що були відсутні. Насамперед, не було досягнуто суспільного консенсусу щодо сприйняття та змісту самого поняття цивільного контролю. Багато хто розумів під цивільним контролем лише різноманітні перевірки, нагляд, виявлення і покарання винних, хоча для контролю у такому сенсі достатньо державних органів. Дехто вбачав у цивільному контролі замах на принцип єдиначальності та загрозу діяльності військових. За таких підходів можна уявити стан, коли військовослужбовці на кожному кроці своєї діяльності лише мають виправдовуватися та відчують постійний нагляд з усіх боків. За цих умов важко сподіватися на ініціативу і самостійність військовослужбовців, їх наполегливість у виконанні поставлених завдань та високий престиж військової служби.

Поряд з цим, спроби розширити рамки цивільного контролю до цивільного управління власне військовою діяльністю ставлять під сумнів управлінські функції командного і начальницького складу військових формувань та потребу в офіцері як військовому керівникові.

Багато хто пов'язує ефективність цивільного контролю з призначенням на посаду Міністра оборони цивільної особи. Дійсно, Міністр оборони – це політична фігура, яка здійснює зв'язок між Президентом України – Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України та іншими державними органами з військовою сферою. На нього покладені завдання щодо забезпечення реалізації державної політики з питань оборони і військового будівництва. Одночасно він має виключити загрозу встановлення контролю над військовою сферою з боку окремих партійних структур, груп чи осіб.

Отриманий у 1994–1995 рр. досвід призначення цивільного Міністра оборони навряд чи був позитивним, оскільки, по-перше, на

той час не було створено належної правової бази для цього, по-друге, Міністерство оборони і підпорядковані йому структури ще не були готові до роботи з цивільним керівником. Але поступово умови для роботи цивільного персоналу у військовому відомстві були значно поліпшені. Так, у 2002 р. в рамках реалізації заходів адміністративної реформи у Міністерстві оборони було впроваджено інститут Державного секретаря, проведено значні зміни в структурі міністерства та організації діяльності його підрозділів, уточнено розподіл повноважень між Міністерством оборони і Генеральним штабом Збройних Сил.

Як видається, внаслідок вжитих заходів етап зародження демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони завершився. Більшою мірою він був інтелектуально-психологічним за своїм змістом і процедурно-технологічним за формою та продемонстрував потребу такого різновиду контролю і необхідність його належного правового врегулювання.

3.2. Формування і розвиток правових засад демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони

Протягом 1990-х рр., як свідчить аналіз, в Українській державі розпочалося впровадження функції демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, але його правове регулювання здійснювалась досить фрагментарно у Посланнях Президента України, Програмах співробітництва з НАТО та інших актах.

На початку 2000-х років Україна постала перед необхідністю законодавчого врегулювання питань цивільного контролю. Концептуальні засади такого контролю були сформульовані у зверненні Президента України до Верховної Ради України у зв'язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішні і зовнішні становище України у 2002 році».

У цьому посланні, зокрема, зазначалося, що *прийняття Радою національної безпеки і оборони України у 2002 р. політичного рішення щодо набуття Україною у перспективі повноправного членства в НАТО стало переломним етапом у відносинах нашої держави з*

Альянсом, закономірним кроком на тлі його трансформації з військово-політичної організації у політично-військову, глобалізації міжнародного середовища безпеки після 11 вересня 2001 р. та реалізації стратегії розширення НАТО на Схід.

Підкреслювалося, що *це рішення визначає політичні пріоритети у зовнішній та внутрішній політиці і має винятково важливе значення для майбутнього України як впливової держави європейського регіону.*

Здійснюючи курс на євроатлантичну інтеграцію, Україна як невід'ємна частина Європи прагне у співпраці з іншими європейськими державами долучитися до розбудови загальноєвропейської системи безпеки. Відмова від участі у такій системі активно створила б для нашої держави загрозу опинитися на периферії європейських інтеграційних процесів.

Можна сказати, що дорожня карта досягнення такого результату – розширення співробітництва з НАТО та країнами-членами Альянсу – сприятиме позитивним структурним перебудовам в українському суспільстві, зокрема зміцненню демократії, утвердженню верховенства права, захисту прав людини. Як процес об'єктивний і здійснюваний в інтересах усього народу України входження до НАТО має сприяти консолідації суспільства.

У цьому посланні також підкреслювалось, що Україна розглядає запровадження і вдосконалення демократичної системи цивільно-військових відносин як важливу складову євроатлантичної інтеграції. Крім цього, зазначалися позитивні здобутки цивільного контролю над військовою організацією держави та наявні проблеми у подальшому розвитку цивільно-військових відносин.

З цього приводу слід зауважити, що наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття в Україні з метою становлення і розвитку системи цивільного демократичного контролю було вжито низку системних заходів, зокрема:

- *прийнято понад 120 законодавчих актів, які регламентують діяльність Збройних Сил та інших військових формувань, правоохоронних органів і спецслужб України;*
- *створено органи координації та контролю за діяльністю силових структур Президентом України, завдяки яким з'явилися дієві важелі управління та керівництва Воєнною організацією держави;*

- *втїлено в життя принцип позапартійності Збройних Сил та інших силових структур;*
- *розмежовано повноваження між Міністерством оборони і Генеральним штабом Збройними Силами України, що є головною юридичною передумовою для перетворення Міністерства оборони на орган переважно цивільного управління;*
- *уведено правову норму, згідно з якою припиняється військова служба військовослужбовців, обраних до парламенту, на час виконання ними депутатських повноважень;*
- *налагоджено механізм взаємодії між гілками державної влади у вирішенні питань розвитку сфери національної безпеки і оборони;*
- *почала розгортатися мережа неурядових дослідницьких та громадських організацій, покликаних здійснювати громадський контроль над оборонною сферою;*
- *сформовано систему соціально-правового захисту військовослужбовців і членів їх сімей та соціальної адаптації осіб, звільнених у запас або відставку.*

Крім цього, взаєморозумінню між сектором безпеки і оборони та суспільством сприяла активна участь Збройних Сил та інших військових формувань у вирішенні таких загальнонаціональних завдань, як ліквідація наслідків стихійних лих, природних і техногенних катастроф. Важливе значення для громадської думки також мала участь Збройних Сил у міжнародній миротворчій діяльності поза межами нашої держави тощо.

Водночас, залишалася актуальною потреба подальшого законодавчого забезпечення функціонування і розвитку системи демократичного цивільного контролю. З урахуванням зазначеного та необхідності врегулювання питань запровадження керівних цивільних посад у структурах Воєнної організації держави і призначення на них цивільних осіб, розвитку системи оборонного фінансування, розширення прав парламенту у питаннях національної безпеки і оборони, досягнення більшої відкритості Збройних Сил, насамперед через відмову від надмірної таємності, Президентом України був ініційований проект Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями», який не поширювався на правоохоронні органи.

Однак Верховна Рада України, в ході обговорення цього законопроекту суттєво доповнила його зміст, включивши до об'єктів контролю також правоохоронні органи, і в такій редакції 19 червня 2003 р. було прийнято Закон України *«Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»*.

Цим Законом було визначено основні поняття, завдання та принципи здійснення цивільного контролю, систему демократичного цивільного контролю, функції та повноваження його основних суб'єктів. Відповідно до Закону *система демократичного цивільного контролю* над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави включала: *парламентський контроль; контроль, здійснюваний Президентом України; контроль органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; судовий контроль і нагляд органів прокуратури; громадський контроль*.

Важливо зазначити, що цей Закон наділив цивільний контроль правом оцінки військової політики, стану реформування і розвитку Збройних Сил та інших військових формувань, зокрема, реалізації програм запровадження контрактної форми комплектування особовим складом, вирішення проблем соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, які підлягають звільненню чи звільнених в запас або у відставку, забезпечення їх житлом та конверсії колишніх військових об'єктів, міжнародного військового і військово-технічного співробітництва та інших загальнодержавних програм у сфері національної безпеки і оборони.

Показово, що з прийняттям цього Закону цивільний контроль отримав більш чітку правову та організаційну визначеність. При цьому, провідна роль у системі цивільного контролю відводилася парламентському контролю, одним із головних інструментів якого є затвердження Державного бюджету та контроль за його виконанням. Парламентський контроль також має унеможливити використання сил безпеки і оборони для незаконного обмеження прав і свобод громадян, насильницької зміни конституційного ладу або в інтересах окремих партійних структур, груп чи осіб.

Для підвищення ефективності парламентського контролю за додержанням прав і свобод громадян у сфері національної безпеки і оборони відповідно до ст. 11 вказаного Закону було запроваджено ін-

ститут представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у справах захисту прав військовослужбовців.

Поряд з парламентом, Президентом України, органами виконавчої та судової влади важливу роль у здійсненні цивільного контролю законом було відведено органам місцевого самоврядування, засобам масової інформації та громадянам України.

В цілому, Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» *визначає основні засади цивільного контролю; сприяв розвитку демократичних інститутів країни, подальшій демократизації діяльності Збройних Сил та інших військових формувань, правоохоронних органів і спеціальних служб, прискоренню воєнної реформи та підвищенню відповідальності цивільної влади за стан справ та діяльність силових структур; зміцнив міжнародний авторитет України як демократичної держави, що твердо дотримується курсу на європейську інтеграцію та виконує взяті міжнародні зобов'язання.* Також можна зробити висновок, що встановлений цим Законом обсяг завдань і повноважень Верховної Ради України та інших суб'єктів цивільного контролю в цілому забезпечив формування і розвиток системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

Водночас, актуальною залишилася проблема імплементації вимог Закону та відсутності належних механізмів забезпечення його реалізації, зокрема, щодо впровадження принципу взаємодії й відповідальності органів державної влади, органів військового управління і правоохоронних органів за здійснення оборонної політики та політики у справі зміцнення законності й громадського порядку, за своєчасне і всебічне ресурсне забезпечення Збройних Сил та інших складових Воєнної організації і правоохоронних органів держави.

В подальшому, у 2003–2004 рр. в Україні було вперше проведено оборонний огляд, за результатами якого здійснено реорганізацію Міністерства оборони. Зокрема, головні управління міністерства були перетворені на департаменти, очолювані цивільними керівниками. Проте, для укомплектування новостворених структурних підрозділів не вистачало підготовленого цивільного персоналу, не було розроблено розрахункових моделей і методик, без яких за сучасних умов не можна ефективно виконувати функції стратегічного і бюджетного планування, управління ресурсами тощо.

У 2005 р. Генеральною прокуратурою України та Рахунковою палатою Верховної Ради України було визначено порядок їх взаємодії з питань підготовки, подання, розгляду матеріалів перевірок та інформування про результати їх розгляду, вжиття заходів прокурорського реагування. Цей механізм встановлював порядок подання матеріалів перевірок Рахункової палати за виявленими фактами привласнення грошей і матеріальних цінностей, їх нецільового використання та інших правопорушень у бюджетній сфері, у тому числі в секторі безпеки і оборони.

Іншим системним кроком розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони було запровадження й видання щорічника «Біла книга. Збройні Сили України», покликаного звітувати перед Верховною Радою України та всім народом України про ефективність витрачання виділених на оборону коштів платників податків та про плани на майбутнє. Перша Біла книга була підготовлена до випуску ще в 1998 р., але в силу низки об'єктивних і суб'єктивних причин її випуск був відтермінований до 2005 р., коли врешті-решт за підсумками реформ в оборонній сфері вийшло перше видання *«Біла книга – 2005: оборонна політика України»*.

Цей щорічник був призначений для цивільних і громадських експертів у галузі військового будівництва, оборонної політики та політики безпеки, журналістів, викладачів і студентів профільних вузів та факультетів, а також для всіх, хто цікавиться станом і напрямками розвитку сектору безпеки і оборони.

Механізм цієї комунікації протягом більше десяти років функціонування довів свою ефективність. Він співіснував з процесом формування щорічного державного бюджету і, як наслідок, його підзвітності у сфері безпеки і оборони. За цих умов дискусійною видається норма прийнятого у 2018 р. Закону України «Про національну безпеку України» щодо видання Білої книги не щорічно, а періодично, не рідше ніж раз на три роки.

Керівництво Міністерства оборони України в офіційних документах неодноразово зазначало, що нині у Збройних Силах України вдалося створити прозору систему цивільного контролю, зв'язків з громадськістю та засобами масової інформації. Зокрема, про це було офіційно повідомлено прес-службою відомства 22 грудня 2007 року. З цієї метою у кожній військовій частині для особистих та анонімних

звернень в кімнатах відвідувачів на контрольно-перепускних пунктах, у розташуванні підрозділів, військових комісаріатах розміщено інформацію про громадську приймальню Міністерства оборони України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, керівний склад Міністерства оборони України, Генерального штабу Збройних Сил України, Соціально-психологічне управління Головного управління особового складу Генерального штабу ЗС України, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України, органи військової прокуратури, регіональні організації солдатських матерів, командирів (начальників), їх заступників з гуманітарних питань, а також поштові й електронні адреси та контактні номери їхніх телефонів.

З метою створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, врахування громадської думки у процесі підготовки та прийняття управлінських рішень 10 грудня 2005 року було створено консультативно-дорадчий орган – Громадську раду при Міністерстві оборони України. Станом на 1 листопада 2007 року до її складу увійшли 89 громадських, профспілкових організацій та засобів масової інформації. Подібні ради у цей період почали формуватися у складі інших суб'єктів сектора безпеки і оборони.

Водночас, відбувалася значна активізація наукової і громадської думки у напрямі дальшого удосконалення цивільного контролю. У цьому контексті заслуговують на увагу рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо демократичного цивільного контролю над сектором безпеки. Основний зміст рекомендацій та результати їх обговорення відображені в численних матеріалах міжнародних та міжвідомчих конференцій, семінарів та круглих столів. Наприклад, низку змістовних думок і міркувань із зазначених питань було висловлено учасниками міжнародної конференції «Реформування сектора безпеки України», що відбулася 27–28 травня 2004 р. Заслуговує на увагу й досвід організації та проведення Службою безпеки України спільно з партнерами із країн-членів НАТО та інших держав, представниками громадських організацій, державних органів, наукових установ та вищих навчальних закладів щорічної міжнародної конференції *«Захист демократичних цінностей і прав людини у діяльності спецслужб»*. У вказаних та інших заходах брали активну участь іноземні експерти і вчені з питань оборони та безпеки, зокрема, Д. Грін,

К. Донеллі, Д. Шерр, Ф. Флурі, Т. Тагарев та багато інших. Слід зауважити, що у підготовці та проведенні вказаної конференції брав активну участь Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (DCAF) під керівництвом Філіпа Флурі за участі представника Республіки Болгарія доктора Тодора Тагарева.

Важливим документом в контексті розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони став Указ Президента України від 12 лютого 2007 № 105/2007 про затвердження вперше розробленої за активної участі експертів і вчених та представників громадянського суспільства «Стратегії національної безпеки України». Згідно з цим нормативно-правовим актом до стратегічних пріоритетів політики національної безпеки було віднесено розвиток системи демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави.

Подальшому розвитку цивільного контролю також сприяло прийняття у 2007 р. Кабінетом Міністрів України розпорядження «Про Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства», яким було зроблено спробу вирішити одну із ключових проблем цивільного контролю – взаємодії з органами державної влади. Зокрема, Концепцією передбачалося, що взаємодія органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства може набувати різних форм залежно від цілей і характеру виконуваної роботи, обсягу повноважень суб'єктів і масштабу взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівень). При цьому, активно використовувалися такі форми взаємодії як:

- *участь інститутів громадянського суспільства у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина;*
- *здійснення інститутами громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення, у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій;*
- *надання інститутами соціальних послуг відповідно до укладених договорів;*

- *утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики;*
- *співпраця органів виконавчої влади з інститутами з підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців та представників інститутів навиків ефективної взаємодії, ознайомлення широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики;*
- *проведення органами виконавчої влади моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;*
- *виконання спільних проєктів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування.*

Важливо зазначити, що розвиток цивільного контролю одночасно сприяв формуванню і розвитку громадянського суспільства. Зокрема, питання розвитку громадянського суспільства та контролю над збройними силами традиційно відображаються в офіційних документах співробітництва України з НАТО, а річні національні програми співробітництва Україна – НАТО (затверджуються указами Президента України) зазвичай включають відповідний підрозділ з питань демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

Так, ще у 2009 р. у національній програмі співробітництва Україна – НАТО серед базових принципів політики національної безпеки було зазначено, що демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією держави та іншими структурами в системі національної безпеки є одним із ключових елементів механізму управління сектором безпеки і оборони. Цим документом до середньострокових цілей також було віднесено завдання подальшого розвитку демократичного цивільного контролю, зокрема:

- *продовжити практику тісної співпраці з НАТО та застосування відповідного досвіду спеціальних служб держав-членів Альянсу у сфері демократичного цивільного контролю;*
- *забезпечити вдосконалення законодавства України у сфері діяльності спеціальних служб відповідно до європейських та євроатлантичних стандартів;*
- *започаткувати практику проведення незалежного експертного аналізу планів реформ сектору безпеки;*

- *проводити щорічні соціологічні дослідження для визначення проблемних питань реформ у сферах національної безпеки і оборони та пошуку можливих шляхів їх розв'язання;*
- *розширювати діяльність щодо зміцнення підтримки Збройних Сил України з боку суспільства, підвищувати ефективність діяльності структурних підрозділів Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України, які опінуються такою діяльністю;*
- *використовувати при опрацюванні безпекових та оборонних питань євроатлантичної інтеграції України можливості Мережі партнерства Україна – НАТО;*
- *збільшити масштаб проведення професійної підготовки цивільного персоналу секторів безпеки і оборони України;*
- *забезпечувати постійне та ефективне функціонування громадських рад при Міністерстві оборони України, Службі безпеки України та інших суб'єктах сектору безпеки.*

Характерно, що в аналогічній річній національній програмі на 2010 рік зміцнення демократичного цивільного контролю передбачалося через сприяння розвитку громадянського суспільства, що є важливим елементом подальшої його демократизації. Тобто, цивільний контроль, за своєю суттю виступає одним із вагомих чинників подальшого розвитку громадянського суспільства і його демократичних інститутів.

Надалі, після зміни політичного керівництва держави, у 2010 р. було прийнято законодавчі зміни щодо засад зовнішньої і внутрішньої політики згідно з якими курс на євроатлантичну інтеграцію замінювався т.зв. «позаблоковим» статусом України. Як свідчить аналіз, цей статус є досить дискусійним з погляду міжнародного права і не надає жодних гарантій національній безпеці (*загальноприйнятим є статус «нейтральної держави», який передбачає міжнародно визнані права і обов'язки*).

Натомість, незважаючи на зміну зовнішньополітичного курсу та необхідність посилення оборони держави, було продовжено скорочення Збройних Сил та інших військових формувань України. Негативні наслідки такої оборонної політики були наочно підтверджені у 2014 р. з початком гібридної війни та збройного конфлікту з РФ.

З погляду історичного аналізу слід зауважити, що Україна подавала звернення до НАТО з проханням надати їй план дій щодо член-

ства як базового етапу для вступу до Альянсу, але у 2008 р. в ході Бухарестського саміту НАТО було прийняте компромісне рішення, що Україна в перспективі стане членом НАТО. Крім того, у 2014 р. на законодавчому рівні було відновлено курс на євроатлантичну інтеграцію України.

Поряд з цим, державна політика з питань подальшого підтримання співробітництва з НАТО і розвитку демократичного цивільного контролю у 2010 – 2012 рр. була продовжена, а нормативно-правові акти у цій сфері набули подальшої оптимізації.

Так, відповідно до Указу Президента України від 13 серпня 2010 р. «Про забезпечення здійснення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань» забезпечення реалізації повноважень Президента України у сфері контролю за діяльністю Збройних Сил та інших військових формувань було покладено на Адміністрацію Президента України. Значна увага питанням цивільного контролю також приділялася в Стратегічному оборонному бюлетені за результатами другого оборонного огляду в Україні. Згідно з цим документом виконання завдань, необхідних для трансформації сектора безпеки і оборони України, мало здійснюватися за умов:

- *збалансування та оптимізації видатків державного бюджету на потреби оборони і безумовного гарантування державою виділення визначених ресурсів;*
- *підвищення дієвості демократичного цивільного контролю за діяльністю складових сектора безпеки і оборони;*
- *вдосконалення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту за використанням бюджетних коштів і державного (військового) майна та системного здійснення заходів щодо запобігання корупції.*

У Посланні Президента до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2012 році» підкреслювалася важливість організаційної складової нарощування цивільного контролю і зазначалося, що це не лише право нагляду та інспектування, а й розподіл відповідальності. Водночас, у травні 2012 р. було проведено парламентські слухання «Про стан і перспективи розвитку Воєнної організації та сектору безпеки України» та підготовлено відповідні рекомендації. Слід зауважити, що розробка вказаних та інших документів відбувалася за широкої участі громадськості, експертів і вчених.

Крім цього, основні напрями реформування сектора безпеки і оборони досить детально висвітлювалися у Річній національній програмі співробітництва Україна – НАТО на 2012 рік, затвердженій Указом Президента України від 19 квітня 2012 р. № 273. У цій програмі наголошувалося, що реформуванню сектора безпеки України значною мірою сприяють демократичні перетворення в державі, що здійснюються в контексті європейської інтеграції України і конструктивного співробітництва з НАТО та визначалися відповідні пріоритетні напрями розвитку, зокрема:

- *поетапне збільшення бюджетного фінансування сектора безпеки до рівня, що забезпечує його розвиток, забезпечення прозорості видатків на національну безпеку, запровадження дієвих механізмів боротьби з корупцією і зловживанням службовим становищем;*
- *дотримання вимог Конституції та законів України стосовно прав і свобод громадян, які перебувають на службі у Збройних Силах, інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, правоохоронних органах держави, та членів їх сімей;*
- *удосконалення механізмів інформування суспільства, міжнародної спільноти про діяльність інститутів сектора безпеки, у тому числі шляхом щорічного видання Білої книги, проведення заходів із залученням недержавних організацій та громадськості;*
- *удосконалення президентського і парламентського контролю над сектором безпеки і оборони;*
- *збільшення частки цивільних осіб у секторі безпеки і оборони.*

Натомість подальші події другої половини 2012 р. – початку 2014 р. не сприяли розвитку сектора безпеки і оборони та системи демократичного цивільного контролю. Втім, це питання потребує окремого дослідження.

В цілому, розгляд питання щодо зародження системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони дає змогу дійти висновку, що період 2003–2012 рр. був досить плідним у напрямі розвитку форм цивільного контролю та його організаційно-правового забезпечення, а саме:

- 1) прийнято спеціальний Закон України «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією та правоохоронни-

- ми органами держави», який заклав правове підґрунтя організації та впровадження цивільного контролю, а також низку інших нормативно-правових актів у цій сфері;
- 2) юридично визначено основних суб'єктів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, уточнено їх завдання, функції та сфери відповідальності;
 - 3) сформовано громадські ради та інші громадські об'єднання при центральних органах виконавчої влади, у тому числі в Міністерстві оборони України, Міністерстві внутрішніх справ України та в Службі безпеки України, які стали уособлювати діяльність суб'єктів контролю;
 - 4) одержали подальшого розвитку за підтримки Уряду України форми цивільного контролю, зокрема, про порядок проведення консультацій з громадськістю, громадську експертизу, взаємодію органів влади з громадськими організаціями, які фактично сформуvalи сучасну систему демократичного цивільного контролю;
 - 5) зародження системи демократичного цивільного контролю також сприяло формуванню і розвитку громадянського суспільства в Україні.

3.3. Трансформаційні зміни цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в умовах гібридної війни

Наступний період еволюції демократичного цивільного контролю пов'язаний з глобальними змінами в системі міжнародної безпеки, початком гібридної війни та військового конфлікту з РФ, анексією Автономної республіки Крим та м. Севастополя, окупацією окремих районів Донецької і Луганської областей, а також з системними трансформаційними змінами в усіх сферах життєдіяльності Української держави і суспільства.

В першу чергу, йдеться про розширення сфери контролю та підвищення його ефективності. З цього приводу в аналітичній доповіді щодо Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2015 році» зазначалося,

що громадський контроль має набути формату повноцінного і всеохоплюючого контролю, ефективно діяти в сегменті постійного моніторингу діяльності практично всіх суб'єктів сектору безпеки і оборони з найширшого кола питань: від кадрових призначень у державних структурах до виконання ними пріоритетних завдань у межах визначених законом повноважень і витрачання державних коштів.

Крім цього, акцентувалася увага та тому, що покращання цивільного контролю і демократичний розвиток цивільно-військових відносин в суспільстві можливі за умови приведення їх у відповідність до стандартів країн-членів ЄС і НАТО та визначалися основні напрями цієї діяльності:

- *вдосконалення механізмів президентського і парламентського контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони, збільшення цивільної компоненти в життєдіяльності органів сектора безпеки і оборони;*
- *збільшення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони, забезпечення максимально допустимої гласності та відкритості спецслужб, зокрема періодичної публікації відповідних Білих книг;*
- *більш широке залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення та реалізації політики національної безпеки, а також до оцінювання її ефективності.*

У доповіді також підкреслювалося, що на сучасному складному етапі розвитку Української держави постала об'єктивна необхідність сформуванню нової архітектури системи національної безпеки на основі цивілізованого співвідношення її державної і недержавної складових. Насамперед йшлося про волонтерський рух, що виник з початком російської агресії і набув громадського визнання та військової ваги, продемонструвавши патріотичну відданість інтересам суспільства і держави.

Загалом, боротьба народу України проти російської агресії стала для громадських організацій реальним тестом на життєздатність і ефективність. І засоби масової інформації, і громадські дослідницькі організації значно посилили свій професійний рівень, а їхні оцінки процесів у секторі безпеки стали більш кваліфікованими. Крім того, слабкість Збройних Сил на початку агресії спонукала тисячі українських патріотів надавати волонтерську допомогу, а мільйони громадян – жер-

твувати кошти та інші ресурси на допомогу армії, національній гвардії, добровольчим формуванням і волонтерам. Внаслідок цього в Україні сформувався потужний рух волонтерства, який також став дієвою формою демократичного цивільного контролю з боку суспільства.

У аналітичній доповіді щодо Послання Президента з цього приводу підкреслювалося, що у кризовій ситуації волонтерські організації довели, що вони можуть не лише здійснювати контроль за державним сектором, а й оперативно, на високому і якісному рівні виконувати окремі функції державних органів безпекового і оборонного сегменту. Ефективність роботи представників волонтерського корпусу свідчить про спроможність, готовність та необхідність подальшого залучення цього ресурсу до розбудови державного сектору.

Реалізація цього концептуального завдання матиме своїм наслідком значне оновлення цивільно-військових відносин та їх інтеграції з усім спектром суспільних зв'язків в національних масштабах. Нині громадяни України як ніколи зацікавлені в тому, щоб система національної безпеки була спроможною надійно захистити безпеку людини, суспільства і держави. Тобто, громадянське суспільство може стати важливим чинником розбудови держави, а його функції мають бути поширені від контролю над сектором безпеки і оборони до спільної «командної» роботи у вирішенні спільних завдань.

Ці актуальні завдання прискорили внесення суттєвих змін до чинного законодавства з питань безпеки і оборони та цивільного контролю, зокрема, законів України «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію», «Про організацію оборонного планування» та багатьох інших.

Потреба протидії спробам дестабілізувати внутрішньополітичну ситуацію в країні, боротьби з корупцією та організованою злочинністю спонукала до необхідності реформування законодавства у сфері управління безпекою та обороною, зокрема, ухвалення законів «Про Національну гвардію України», «Про Національну поліцію», «Про Державне бюро розслідувань» та інших.

Ситуація також вимагала відпрацювання нових концептуальних документів у сфері національної безпеки і оборони.

Принципово новими щодо розвитку сектора безпеки і оборони, а також удосконалення цивільного контролю стали «Стратегія націо-

нальної безпеки України», затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287 і «Воєнна доктрина України», затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555, що було зумовлено агресією РФ проти України та необхідністю суттєвого покращення ефективності функціонування сектора безпеки і оборони.

Слід зауважити, що відповідно до «Стратегії національної безпеки України» передбачалося:

- комплексне вдосконалення законодавства з питань національної безпеки і оборони України, зокрема прийняття Закону України про внесення змін до Закону України «Про основи національної безпеки України» (нова редакція), який визначить механізми керівництва у сфері національної безпеки і оборони, унормує структуру і склад сектору безпеки і оборони, систему управління, координації та взаємодії його органів;
- централізоване управління сектором безпеки і оборони у мирний час, у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період, міжвідомчу координацію і взаємодію;
- якісне вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над органами сектору безпеки і оборони, посилення парламентського контролю у цій сфері.

Як видається, цим самим потреба цивільного контролю набула більш гострої необхідності і головним чином у напрямі сприяння поліпшенню управлінської складової сектору безпеки і оборони. З іншого боку, вважаємо, що це сприяло також і якісному оновленню цивільного контролю, нарощування його потенціалу.

Також у 2016 році в Україні відповідним Указом Президента України була затверджена «Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України».

У даному документі в переліку напрямів розвитку сектора безпеки задекларовано вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони та посилення парламентського контролю, а розвиток системи управління сектором безпеки і оборони направлено на забезпечення керівництва ним як цілісної системою, побудованою на таких **принципах**:

- налагодження співпраці та ефективних стратегічних комунікацій сектора безпеки і оборони;

- залучення громадянського суспільства до ухвалення найважливіших стратегічних рішень з питань забезпечення національної безпеки;
- чітка регламентація діяльності в секторі безпеки і оборони, що гарантує стабільний розвиток держави;
- застосування адаптивних стратегій управління, які передбачають залучення незалежних експертних організацій;
- прозорість і підзвітність суспільству.

IV розділ згаданого документа повністю присвячений ролі суспільства в розвитку сектора безпеки і оборони. Зокрема, одним із пріоритетів у цьому напрямі має бути створення умов для здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю складових сектору безпеки і оборони, надання цій діяльності більшої прозорості.

Для забезпечення демократичного цивільного контролю та з метою висвітлення державної політики і стратегії забезпечення національних інтересів у сфері національної безпеки і оборони, динаміки досягнення необхідних можливостей складові сектору безпеки і оборони за звітний період має бути забезпечено видання Білих книг та інших інформаційно-звітних матеріалів публічного характеру, зокрема на відомчих інтернет – ресурсах. Фактично дана концепція сприяла набуттю цивільним контролем більш професійного безпеко-оборонного спрямування.

Водночас було внесено зміни до низки нормативно-правових актів щодо координації та управління у секторі безпеки, здійснення адміністративного контролю на територіях, суміжних із зоною конфлікту, покращення управлінських механізмів під час особливого періоду та введення правового режиму воєнного стану тощо. Прийнято закони України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях».

З метою активізації демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави у 2016р. було розроблено «Концепцію цивільного демократичного контролю над Збройними Силами України», що визначала загальні засади контролю. Зокрема, передбачалося, що цивільні органи державної влади мають контролювати застосування Збройних Сил, бюджет та здійснювати моніторинг

закупівель у сфері оборони. За Збройними Силами залишалося військове управління, оперативне і тактичне планування, реалізація політики, розробленої цивільним керівництвом Міністерства оборони. Зверталася увага на неможливість безпосереднього впливу військових на внутрішню політику держави, дотримання прав військовослужбовців та інші питання.

У Концепції також відзначалася низька функціональна ефективність профільних комітетів Верховної Ради України, їх непрофесійний склад, недостатня мотивація та компетентність депутатів з питань безпеки і оборони, непрозорий процес обговорення законопроектів, а також зверталася увага на необхідність перегляду вимог до персоналу Комітетів та опрацювання можливості використання цивільних експертів і вчених сектора безпеки і оборони. Крім цього, зверталася увага на необхідність додержання балансу повноважень законодавчої і виконавчої гілок влади та пропонувалося поступово запроваджувати цивільний персонал з логістики, медицини, фінансів, психологічної допомоги, юридичної служби тощо.

Про стан імплементації визначених на 2016–2017 рр. цілей і завдань оборонної реформи суспільство інформувалося через аналітичну доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2017 році», зокрема:

- *сформовано професійний цивільний кадровий склад Міністерства оборони, оптимізовано його апарат, зменшено кількість військовослужбовців, введено посади заступників керівників структурних підрозділів апарату, відбулися конкурси на заміщення вакантних посад державних службовців;*
- *розмежовано повноваження, функції і завдання Міністерства оборони та Генерального штабу Збройних Сил за принципом: перше формує політику у сфері оборони, а другий її реалізує;*
- *оновлено Положення про Міністерство оборони, в якому переглянуто повноваження, функції та відповідальність міністерства щодо забезпечення управління силами оборони, підтримання розвитку системи управління цими силами та посилення координації з Генеральним штабом Збройних Сил;*
- *здійснено перерозподіл повноважень між заступниками міністра оборони та керівниками структурних підрозділів апарату міністерства;*

- *налагоджено механізми забезпечення співпраці та комунікації з громадянським суспільством і волонтерським рухом.*

Поряд з цим, для підвищення ефективності роботи антикорупційних органів і незалежних контролюючих інституцій, що існують у міністерстві, налагоджено зовнішній антикорупційний моніторинг; створено Експертний антикорупційний консультативно-дорадчий комітет; визначено порядок забезпечення за місцями дислокації територіальних підрозділів запобігання корупції; у положеннях про структурні підрозділи Міноборони та Генштабу Збройних Сил визначені функції з внутрішнього контролю та управління ризиками за напрямками діяльності.

Водночас, у 2016–2017 рр. розпочато формування системи стратегічних комунікацій сектору безпеки і оборони, як складової взаємодії з громадянським суспільством. Втім, це питання потребує окремого розгляду.

Як зазначалося, проблема сприяння розвитку громадянського суспільства супроводжує практично кожен річний національну програму з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору. Зокрема, програмою на 2017 рік передбачалося:

- *забезпечити щорічне видання «Білих книг» суб'єктами сектора безпеки і оборони;*
- *удосконалити механізм інформування громадськості про державну політику у сфері національної безпеки і оборони;*
- *забезпечити на постійній основі інформування громадськості про результати діяльності складових сектора безпеки і оборони.*

Визначальною тенденцією сучасного етапу цивільного контролю є сприяння процесу становлення і розвитку сектора безпеки і оборони як єдиного комплексу. Відповідно, одним із основних завдань контролю постає участь у розробці засад державної політики у сфері національної безпеки, підготовці відповідних проектів законів та інших нормативних актів, проведення їх експертизи. За цих умов цивільний контроль все більше інтегрується в систему безпеки і оборони.

У аналітичній доповіді щодо Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2018 році» підкреслюється значення поєднання сектора безпеки і оборони в єдиний комплекс. Це функціональне об'єднання

державних органів дає змогу поєднати спроможності військових формувань, правоохоронних органів та спеціальних служб для забезпечення адекватного реагування на широкий спектр загроз, передусім воєнного характеру. Як зазначалося в посланні, в умовах збройного конфлікту, коли агресор проводить воєнні дії в комплексі з інструментами впливу на соціально-політичну обстановку, провокує сепаратистські рухи та створення їх збройних формувань, використовує у своїх цілях кримінальні елементи, посилює розвідувально-підривну діяльність спецслужб, саме поєднання безпекових та оборонних спроможностей у рамках сектора безпеки і оборони дає змогу ефективно діяти у відповідь.

На вказаних питаннях акцентувалася увага у низці нормативних актів, зокрема, у прийнятому у 2018 р., Законі України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях». Він, зокрема, визначив правові основи застосування сил оборони при відсічі та стримуванні збройної агресії Російської Федерації на Сході України, упорядкував форми і способи їх застосування.

Актами Президента України і Міністерства оборони також затверджено низку документів з питань управління державою в особливий період та повноважень органів військового управління, одним із основних серед яких є Доктрина застосування сил оборони України.

Ця співпраця громадянських і владних структур дала можливість здійснити конкретні організаційно-правові заходи, спрямовані на консолідацію зусиль у безпеково-оборонній сфері, передусім з питань забезпечення воєнної безпеки. З цією метою було проведено комплекс важливих організаційних заходів, зокрема:

- *введено посаду Командувача Об'єднаних сил, який реалізує свої повноваження через підпорядкований йому Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України;*
- *суттєво нарощено спроможності угруповань військ (сил) на загрозливих напрямках і сформовано необхідні з'єднання та військові частини;*
- *продовжено розвиток та оснащення Сил спеціальних операцій відповідно до стандартів НАТО;*
- *прискорено роботу зі створення й технічного оснащення структур, що протидіють агресивним намірам проти України в ін-*

формаційному просторі. Насамперед, це стосується національної системи кібербезпеки та підрозділів, які відповідають за протидію інформаційно-психологічним операціям на шкоду людині, суспільству і державі тощо.

У рамках формування об'єднаного керівництва силами оборони, що здійснюється відповідно до принципів і стандартів НАТО, у т. ч. для посилення демократичного цивільного контролю над вказаними силами, були прийняті нормативно-правові акти щодо:

- *призначення цивільних осіб на посади міністра оборони України, його заступників, державного секретаря та керівників структурних підрозділів центрального апарату Міністерства оборони;*
- *делегування частини повноважень міністра оборони України та начальника Генерального штабу Збройних Сил нижчим ланкам управління для надання вищим ланкам можливостей зосередитися на виконанні найважливіших завдань у сфері воєнної безпеки держави тощо.*

Зміцненню воєнної безпеки України сприяли й позитивні зрушення в питанні оборонного бюджету. Так, обсяги фінансування Міністерства оборони України у 2017 р. порівняно з 2013 р. зросли у понад 4,5 разів і становили 2,4 % ВВП країни. Якісно змінилася і структура видатків у сфері оборони.

Також варто зазначити, що Воєнна доктрина України розглядає в переліку заходів і дій кризового реагування на воєнні загрози та недопущення ескалації воєнних конфліктів *взаємоузгоджене використання політико-дипломатичних, інформаційних та силових інструментів держави для протидії деструктивному тиску агресора на Україну.*

Отже, постає потреба в більш високому рівні поєднання зусиль складових сектора безпеки і оборони, забезпечення керівництва ним як цілісної системи. Безумовне поєднання діяльності сектора безпеки і оборони та цивільного контролю об'єктивно зумовило в ухваленому в 2018 році Законі України «Про національну безпеку України» передбачити окремий розділ під назвою «Демократичний цивільний контроль», в якому зазначається, що у межах повноважень, наданих відповідно до Конституції України, сектор безпеки і оборони підлягає демократичному цивільному контролю. Визначено також засади та **систему демократичного цивільного контролю** що складається з:

- контролю, що здійснюється Президентом України;
- контролю, що здійснюється Верховною Радою України;
- контролю, що здійснюється Радою національної безпеки і оборони України;
- контролю, що здійснюється Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- судового контролю;
- громадського контролю.

Порівняно з законом «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією та правоохоронними органами держави» у цьому нормативному акті уточнено **принципи цивільного контролю**, до яких віднесено: *верховенство права, законності, підзвітності, прозорості, ефективності та результативності*, що є правомірним і більше відповідає потребам сьогодення, особливо, що стосується принципів прозорості та підзвітності, що підвищує ефективність контролю.

Предмет цивільного контролю суттєво скорочений за обсягом і включає такі ключові складові:

- *дотримання вимог Конституції і законів України у діяльності органів сектора безпеки і оборони, недопущення їх використання для узурпації влади, порушення прав і свобод людини і громадянина;*
- *зміст і стан реалізації стратегій, доктрин, концепцій, державних програм та планів у сферах національної безпеки і оборони;*
- *стан правопорядку в органах сектору безпеки і оборони, їх укомплектованість, оснащеність сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою, забезпеченість необхідними запасами матеріальних засобів та готовність до виконання завдань за призначенням у мирний час та в особливий період;*
- *ефективність використання ресурсів, зокрема бюджетних коштів, органами сектору безпеки і оборони.*

Вважаємо, що такий стислий виклад предметності контролю не обмежує його можливості, оскільки уже його перша складова передбачає фактично контроль за всією безпековою сферою, тобто, діяльністю органів сектору безпеки і оборони відповідно до вимог «Конституції та законів України».

Громадські об'єднання, відповідно до закону, можуть отримувати інформацію про сферу нацбезпеки від державних органів, зокрема від

керівників складових сектору безпеки і оборони. Водночас зазначається, що громадськість не зможе отримувати інформацію з обмеженим доступом.

Загалом відповідно вказаного Закону *громадським об'єднанням*, зареєстрованим у встановленому законом порядку, гарантується відповідно до Конституції і законів України можливість:

- *отримувати в установленому порядку від державних органів, зокрема від керівників складових сектору безпеки і оборони, інформацію з питань діяльності складових сектору безпеки і оборони, крім інформації з обмеженим доступом;*
- *здійснювати дослідження з питань національної безпеки і оборони, публічно презентувати їх результати, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо;*
- *проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції для розгляду відповідним державним органам;*
- *брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань діяльності і розвитку сектору безпеки і оборони, питань правового і соціального захисту військовослужбовців та працівників розвідувальних та правоохоронних органів, зокрема звільнених у запас чи відставку, учасників бойових дій та членів їх сімей.*

Засоби масової інформації, висвітлюючи питання національної безпеки і оборони, інформують суспільство про стан захисту національних інтересів України.

Також з метою систематичного інформування суспільства про діяльність сектора безпеки і оборони України, забезпечення обґрунтованості рішень державних органів з питань національної безпеки і оборони, про стан виконання заходів розвитку сектору безпеки і оборони періодично, але не рідше ніж раз на три роки, органами сектора безпеки і оборони видаються «Білі книги» або інші аналітичні документи (огляди, національні доповіді тощо).

Певні новації мають місце і у визначенні повноважень суб'єктів цивільного контролю. Так, в ході висвітлення контролю, що здійснюється Президентом України, акцентується увага не лише на безпосередніх функціях Президента, а в першу чергу на ті можливості, які притаманні Раді національної безпеки та оборони України, особли-

во її координаційні функції, що сьогодні є надзвичайно важливим. Передбачається, що РНБО України інформує громадськість про свою діяльність через офіційний веб-сайт Ради національної безпеки і оборони України та через засоби масової інформації.

Контроль, що здійснюється Верховною Радою України, передбачає не лише прийняття законів 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, а й створення комітетів Верховної Ради України, до повноважень яких належить, забезпечення контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони і пропонується створити відповідний комітет Верховної Ради України, до повноважень якого належить забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України.

Додатковим фактором удосконалення парламентського контролю, об'єктивно, є передбачена можливість створення тимчасових спеціальних комісій, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, – тимчасових слідчих комісій, які діють у порядку, встановленому законом, для вивчення, підготовки і попереднього розгляду окремих питань у сферах національної безпеки і оборони, а також діяльності сектору безпеки і оборони.

Як видається, досить об'єктивно викладено і контрольні повноваження **Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування**, які:

- *забезпечують цивільний контроль у межах своїх повноважень;*
- *створюють необхідні умови для здійснення іншими суб'єктами цивільного контролю передбачених законами повноважень;*
- *забезпечують об'єктивне і своєчасне інформування Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України про стан справ у підпорядкованих органах сектору безпеки і оборони;*
- *інформують із цих питань громадськість у порядку, визначеному цим та іншими законами України.*

Поряд з відзначеними позитивними моментами поліпшення регулювання цивільного контролю зазначимо, що у частині повноважень громадськості суттєвих новацій у законі «Про національну безпеку України» не передбачено, а зміст цієї статті практично повністю від-

творює аналогічну статтю закону «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією та правоохоронними органами держави». Крім цього, за оцінками низки експертів і вчених, окремі положення цього Закону, у т.ч. з питань цивільного контролю, потребуватимуть подальшого опрацювання і належного правового врегулювання.

Загалом, проведений аналіз дає змогу дійти висновку, що **в Україні сформовано розгорнуту систему демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, а механізму правового регулювання громадського контролю притаманні такі основні риси:**

- 1) *тісний зв'язок правового регулювання громадського контролю з безпековою діяльністю владних структур – державою в особі її уповноважених органів та посадових осіб.* З урахуванням закономірностей розвитку і потреб суспільного життя встановлюються загальні засади (принципи), цілі, завдання та межі, а також розробляються основні засоби такого виду правового регулювання шляхом прийняття законодавчих та інших нормативно-правових актів. Водночас громадяни на підставі норм, що містяться у прийнятих державою актах, засновують громадські організації, об'єднання та інші інститути громадянського суспільства, що безпосередньо беруть участь в організації та здійсненні правового регулювання громадського контролю за безпековою діяльністю;
- 2) *системність природи механізму правового регулювання громадського контролю за правоохоронною діяльністю, оскільки юридичні засоби, що становлять його основу (норми права, правовідносини, реалізація правових норм тощо) системно узгоджені та взаємопов'язані;*
- 3) *цілеспрямованість і результативність застосування такого механізму правового регулювання, що досягається завдяки широкому спектру наявних правових засобів (громадські слухання та обговорення, громадські експертизи, наукові та соціологічні дослідження, діяльність незалежних ЗМІ тощо);*
- 4) *у функціональному механізмі правового регулювання громадського контролю можна виокремити такі основні етапи: виникнення суспільних відносин щодо контролю над сектором національної безпеки і оборони; формування правових основ цивільного контролю; імплементація та реалізація вимог законодавства.*

3.4. Правові та організаційні засади діяльності суб'єктів цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України

Розгляд положень законодавства України, норм міжнародного права й досвіду країн-членів НАТО, як зазначалося, свідчить, що в Україні сформовано розгорнуту систему демократичного цивільного контролю над суб'єктами сектора безпеки і оборони, основу якої становлять контроль Президента України, парламентський контроль, контроль Кабінету Міністрів України органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Згідно з п. 17 ст. 106 Конституції України *Президент України* є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України. Одночасно він здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони, призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань. Керівництво Збройними Силами України, згідно зі ст. 7 Закону України «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 № 1934-ХІІ, також здійснює Президент України.

Ст. 5 Закону України «Про національну безпеку України» визначає напрями реалізації повноважень Президента України щодо контролю. Такий контроль здійснюється Президентом: безпосередньо, через Раду національної безпеки і оборони або через створювані ним у разі потреби консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом при Президентові України. Частина 2 статті 107 Конституції України визначає повноваження Ради з контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Окрім цього, 2015 року створено робочий орган Ради національної безпеки і оборони України – Воєнний кабінет. Зазначена структура належить до системи робочих органів Ради національної безпеки і оборони.

При цьому слід зазначити, що Президент України виступає в даному випадку як один із ключових ланок цивільного контролю. Виходячи з цих повноважень, Президент України визначає та організовує реалізацію безпеко-оборонної політики держави. Звідси його контрольні функції спрямовані в першу чергу на нагляд за діяльністю всієї системи безпеки та оборони, перевірка ефективності її функціо-

нування і, водночас, законодавча ініціатива щодо вдосконалення усіх складових цієї системи.

Згідно з «Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань», *основними формами контролю є:*

- *інспектування* – всебічне вивчення стану об'єкта контролю, його структурних підрозділів;
- *перевірка* – вивчення окремих питань діяльності об'єкта контролю, його структурних підрозділів. інспектування і перевірка.
- контролю організується Інспекцією з питань контролю за діяльністю військових формувань. *Об'єктами контролю* виступають:
- *стан бойової і мобілізаційної готовності* Збройних Сил України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України; здійснення Міністерством оборони України військово-політичного та адміністративного керівництва Збройними Силами України, забезпечення їх функціонування і життєдіяльності; готовності Державної спеціальної служби транспорту до виконання завдань в особливий період; виконання Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України завдань, пов'язаних з участю в обороні держави; здійснення Управлінням державної охорони України охорони органів державної влади України, участі у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом;
- *стан озброєння і військової техніки* та діяльність військових формувань з утилізації надлишкового військового майна і боеприпасів;
- *стан забезпеченості військових формувань матеріально-технічними засобами* в мирний час і на особливий період, їх наявність, утримання, збереження, ешелонування та оновлення;
- *стан медичного забезпечення*, організація лікувально-профілактичних, санітарно-гігієнічних і протиепідемічних заходів у військових формуваннях;
- *стан реалізації військової кадрової політики* у Збройних Силах України, інших військових формуваннях, забезпечення розвитку військової освіти і науки;
- *стан виконання програм реформування і розвитку* Збройних Сил України, інших військових формувань;

- *питання додержання вимог Конституції та законів України стосовно соціального захисту, забезпечення реалізації прав і свобод громадян, які перебувають на військовій службі у Збройних Силах України, інших військових формуваннях, а також стан забезпечення військової дисципліни і правопорядку у Збройних Силах України, інших військових формуваннях.*

Як бачимо, перед Інспекцією поставлені саме контрольні функції. Водночас, ці функції, з одного боку, є занадто широкі, оскільки повторюють фактично повноваження інших державних структур, зокрема, функція контролю за станом діяльності військ відноситься до повноважень Міністерства оборони, а вивчення стану використання економічних, технічних, наукових можливостей тощо – одна із функцій Кабінету Міністрів України. З іншого боку, Президенту України, для прийняття політичних рішень та безпосереднього впливу на їх вирішення потрібна не вузько галузева, а синтезована, інтегративна інформація. Звідси очевидним є завдання удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення керівництва держави з питань національної безпеки і оборони. Це також ставить питання і про поліпшення діяльності Інспекції, що сприятиме більш ефективному прийняттю рішень.

Зазначене свідчить, що в нинішніх умовах набуває особливої ваги і стає пріоритетною інтегративно-контрольна функція Президента України щодо окремих гілок влади. Як слушно стверджують дослідники повноважень органів влади, Президент України з питань національної безпеки покликаний сприяти узгодженню у діяльності органів державної влади та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування. У вирішенні внутрішніх проблем країни він виступає арбітром при виникненні непорозумінь між законодавчою та виконавчою владою, має значні повноваження щодо виконавчої влади, вирішує низку кадрових питань.

Згідно із Законом України «Про розвідувальні органи України» (2001 р.) Президент України контролює та координує їх діяльність через Раду національної безпеки і оборони України, визначає порядок координації їх діяльності в особливий період. Розвідувальні органи доповідають Президентові України і звітують перед ним з питань та в порядку, що визначаються главою держави.

Контроль за діяльністю Служби безпеки України здійснюється через Уповноваженого Президента України. Стосовно Державної

прикордонної служби України законодавчо закріплено, що Голова Державної прикордонної служби України систематично інформує Президента України та Раду національної безпеки і оборони України з основних питань своєї діяльності, а також щороку подає главі держави письмовий звіт про діяльність служби.

Наступна складова об'єкту контролю – це ефективність взаємодії суб'єктів сектора безпеки і оборони, досягнення такого рівня координації, яка б забезпечувала узгодженість та єдність їх дій.

Не менш важливим об'єктом контролю є перевірка виконання рішень РНБО України, їх практичного впровадження суб'єктами безпекового сектору. Відповідно до Закону «Про Раду національної безпеки і оборони України» передбачено залучення контрольних, інспекційних та наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України рішень, введених в дію указами Президента України.

Як глава держави, Президент контролює діяльність органів виконавчої влади в цій сфері і несе політичну відповідальність за стан безпеки та оборони країни. Закономірно, що ці повноваження та функції Президента підлягають громадянському контролю та контролю парламенту. В даному випадку цивільний контроль зростає до статусу громадянського, суспільного, тому воєнна, безпекова, оборонна політика Президента України повинна обов'язково аналізуватися через призму контрольних прерогатив соціуму.

Верховна Рада України, як суб'єкт цивільного контролю є особливим суспільним інститутом, оскільки безпосередньо виражає інтереси та прагнення громадян України. Контрольна функція парламенту є найбільш повновладною, і перш за все – це визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, основ національної безпеки, організації Збройних Сил України, забезпечення державної, воєнної, економічної, інформаційної безпеки, громадського правопорядку. Таким чином, парламент виступає суб'єктом формування безпекової політики держави, у тому числі воєнної політики, втілюючи її в законодавчих актах. Мова йде про те, що Верховна Рада України, у здійсненні контролю над Військовою сферою, спецслужбами та правоохоронними органами держави наділена контрольними повноваженнями з найважливіших питань військового будівництва: затверджує загальну

структуру, чисельність, визначає функції Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, правоохоронних і розвідувальних органів України.

В центрі уваги парламенту перебувають основи правового і соціального захисту військовослужбовців; затвердження Державного бюджету України і забезпечення оборони, державної безпеки України і громадського порядку із зазначенням конкретного спрямування бюджетних асигнувань; реформування та розвитку Збройних Сил України, правоохоронних органів, вирішення соціальних проблем, а також інші програми, що стосуються оборони і безпеки держави, програми військового, військово-політичного та військово-технічного співробітництва з іншими державами та міждержавними союзами.

Зауважимо, що соціальний і правовий захист військовослужбовців є особливим об'єктом цивільного контролю не лише в силу його життєвої необхідності, а передусім через його безпосередньо безпекову сутність, як умови ефективного здійснення військовослужбовцем своїх професійних функцій.

Особливо важливо підкреслити процедурно-технологічну природу соціального контролю в цілому як механізму, за допомогою якого суспільство та його об'єднання (групи, організації) забезпечують дотримання системи обмежень та умов, порушення яких шкодить функціонуванню соціальної системи.

Кім зазначеного, відповідно до законодавства Верховна Рада України здійснює такі повноваження у цій сфері:

- визначає правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації та затверджує укази Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;
- оголошує за поданням Президента України стан війни та укладення миру і схвалює рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;
- схвалює рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав, у тому числі для участі в міжнародних опера-

ціях з підтримання миру і безпеки, та про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; надає згоду на обов'язковість міжнародних договорів України, в тому числі тих, що безпосередньо стосуються Воєнної організації держави і правоохоронної діяльності.

Таким чином, саме Верховна Рада України найбільшою мірою втілює цивільну складову контролю над сектором безпеки і оборони, виступаючи політико-правовим та організаційним чинником цього контролю. Щодо повноважень Верховної Ради України, то згідно зі ст. 85 Конституції України їй надаються прямі та опосередковані можливості впливу на діяльність сектору безпеки і оборони.

Контроль Верховної Ради зумовлений її статусом як постійно діючого законодавчого та контролюючого органу державної влади. Для здійснення цього контролю Верховною Радою створюються відповідні структури і комітети: Рахункова палата, до завдань якої віднесено здійснення контролю за виконанням законів України та прийнятих Верховною Радою України постанов, виконання Державного бюджету України. Запроваджено інститут Уповноваженого з прав людини.

Як зазначає Г. П. Ситник, в українських реаліях парламентський контроль за сферою безпеки і оборони є повноцінним, коли під час його законодавчих ініціатив постійно перебувають п'ять основних напрямів управлінської діяльності безпекових та оборонних структур: політика, особовий склад (персонал), фінанси, діяльність, матеріально-технічне оснащення.

Цю думку, в принципі відтворює і М. В. Сіцінська, яка виділяє три компоненти парламентського контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони України – це, на її думку, система наглядово-спостережних засобів парламенту, що забезпечує законодавче врегулювання діяльності структур сектору безпеки і оборони; оцінювання цієї діяльності із застосуванням різних санкцій щодо попередження та усунення зловживань з боку силових структур; встановлення доцільних і ефективних взаємовідносин елементів системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Одразу зауважимо, що навряд чи можна погодитися з наявністю лише контрольно-спостережної функції парламенту, вона, як ми пересвідчилися, значно ширша і конструктивніша.

Верховна Рада України здійснює контрольні функції в першу чергу в сесійному порядку, обговорюючи і приймаючи на своїх сесіях закони, що стосуються сектора безпеки і оборони, вирішує інші питання щодо їх розвитку, матеріально-технічного забезпечення тощо.

Контроль Верховної Ради України при розробці, прийнятті та імплементації законів здійснюється через профільні комітети Верховної Ради України, передусім – ***Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони і розвідки***. Комітети і комісії мають право проводити заслуховування посадових осіб та готувати висновки з питань, що виносяться на розгляд Верховної Ради; контролювати діяльність міністерств та інших державних органів, органів місцевого самоврядування щодо реалізації законів України тощо.

У разі необхідності Верховна Рада України проводить публічні слухання з питань, які представляють суспільний інтерес у сфері національної безпеки і оборони. Так, у 2017 р. Комітет з питань Національної безпеки і оборони України провів слухання на тему: «Реформування військово-промислового комплексу України: проблеми та шляхи їх вирішення». У 2019 р. Комітет Верховної Ради з питань цифрової трансформації провів слухання на тему «Національна кібербезпека та кіберзахист України, у тому числі у сфері критичної інфраструктури». У жовтні 2019 року було створено Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань формування і реалізації державної політики щодо відновлення територіальної цілісності та забезпечення суверенітету України тощо.

Як свідчить аналіз, парламентський контроль над сектором безпеки і оборони України потребує вдосконалення за такими напрямками:

- *удосконалення нормативно-правового механізму здійснення парламентського контролю та проведення розслідувань з питань діяльності суб'єктів сектора безпеки і оборони;*
- *долучення Верховної Ради України до процесу прийняття кадрових рішень щодо вищого керівництва органів сектора безпеки і оборони;*
- *запровадження регулярних парламентських слухань з питань діяльності суб'єктів сектора безпеки і оборони;*
- *підвищення ефективності організації парламентського контролю за діяльністю спеціальних служб та розвідувальних орга-*

нів, закритий характер функціонування яких потребує запровадження відповідних механізмів контролю та прийняття рішень.

Окремого розгляду потребує питання щодо **контролю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини**, який відіграє одну із ключових ролей у виконанні функцій демократичного цивільного контролю. В сучасному світі інститут омбудсмена є невід'ємною ознакою кожної держави, яка прагне бути демократичною і правовою. Тому закономірно на етапі розроблення Концепції нової Конституції України постало питання запровадження інституту омбудсмена. З прийняттям Конституції України у 1996 р., цей інститут набув належних конституційних засад, а з прийняттям Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» конституційно-правовий статус омбудсмена було офіційно визначено.

Реалізація зазначеного здійснювалася з урахуванням норм міжнародного права й досвіду іноземних країн. Зокрема, було враховано вимоги резолюцій Генеральної асамблеї ООН від 14 грудня 1978 р. та від 8 грудня 1989 р. з питання розроблення керівних принципів щодо структури і діяльності національних установ, які займаються заохоченням та захистом прав людини; Віденської декларації і програми дій, де йшлося про необхідність створення та зміцнення національних установ, що займаються захистом прав людини; Паризьких принципів від 20 грудня 1993 р., де було сформульовано положення щодо повноважень і функцій національних омбудсманів, які мають бути якомога широкими і визначатися в конституційному або законодавчому акті.

Україна обрала для себе універсальну модель омбудсмена. Згідно зі ст. 55 Конституції України, кожен має право звернутися до Уповноваженого Верховної Ради України за захистом своїх прав. Термін «кожен» визначає будь-кого, хто на законних підставах перебуває на території України, а також будь-якого громадянина України, незалежно від професії і роду занять, місця перебування та ін. Поза сумнівом це стосується і такої категорії громадян України, як військово-вслужбовці.

Компетенція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо здійснення контролю за додержанням конституційних прав і свобод військовослужбовців визначена у Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та була де-

талізована у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави».

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як суб'єкт парламентського контролю виконує свою особливу роль у здійсненні цивільного демократичного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави, оскільки захист прав людини, запобігання їх порушенням та сприяння відновленню є основною функцією Уповноваженого. При цьому виконання цієї функції стосовно військовослужбовців має певну специфіку. У зв'язку з цим варто звернути увагу на такі особливості правового статусу Уповноваженого.

Визначаючи правовий статус Уповноваженого в ст. 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», законодавець охарактеризував його як посадову особу. Згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України.

Юридична природа Уповноваженого як персоніфікованого суб'єкта парламентського контролю пов'язана з його правом діяти особисто виключно на основі та в межах визначених повноважень. При цьому Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» є спеціальним законом. Так само спеціальним, але в частині сфери суспільних відносин, є Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», який визначав компетенцію Уповноваженого щодо здійснення контролю за додержанням конституційних прав і свобод військовослужбовців. Тому проблема колізій у правовому статусі Уповноваженого стоїть достатньо гостро. Зокрема, у ст. 11 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачено право Уповноваженого призначати своїх представників, у межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України. Крім того, у цьому Законі йдеться про те, що призначення Уповноваженого та його представника у справах захисту прав військовослужбовців та звільнених з посад здійснюється в порядку, встановленому Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», проте у ньому не встановлюється по-

рядок призначення на посаду і звільнення з посади представників Уповноваженого.

Ще більше питань до правового статусу представника Уповноваженого виникає в процесі аналізу відповідних підзаконних нормативно-правових актів.

Так, згідно з Положенням про представників Уповноваженого Верховної Ради України, затвердженого наказом Уповноваженого Верховної Ради України від 26 липня 2012 р. № 7/8–12, представники Уповноваженого є посадовими особами, яким з метою здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина делегуються визначені повноваження Уповноваженого та на яких розповсюджуються гарантії забезпечення діяльності Уповноваженого. При цьому жоден закон України не передбачає права Уповноваженого «делегувати» будь-кому свої повноваження.

Ще один блок проблемних питань виникає при тлумаченні змісту обсягу і змісту конституційних прав і свобод військовослужбовців щодо яких здійснюється спеціальний парламентський контроль Уповноваженого та кола осіб, конституційні права яких є об'єктом його спеціалізованого захисту.

Правовий статус військовослужбовців має складний характер. Він поєднує конституційний статус (загальний, основний) та спеціальний статус, власне, військовослужбовця.

При цьому, як слушно зазначено в літературі, конституційним правам і свободам людини і громадянина притаманні певні властивості й риси, що зумовлюють їхню вирішальну роль у визначенні правового статусу особи в суспільстві і державі, її конституційно-правового статусу. Вони відрізняються від інших прав за змістом і формою закріплення і є основними не тільки фактично, а й юридично, оскільки визначені на конституційному рівні.

Коли йдеться про конституційні права і свободи військовослужбовців, розуміємо, що це права і свободи людини, визначені в Конституції України.

У теорії права вважається, що конституційні права і свободи як правова категорія являють собою досить розгалужену і водночас внутрішньо узгоджену систему, що охоплює своїм регулюючим впливом усі найважливіші сфери життєдіяльності людини: особисту (приват-

ну), політичну, соціальну, економічну, культурну та ін. Вони є основоположними, фундаментальними правами і свободами людини і громадянина, оскільки юридично виражають невід'ємну людську природу, наділені юридичним верховенством, є виразником не тільки фактичного і юридичного статусу особи в державі, суспільстві, способом взаємовідносин людей між собою, в суспільстві взагалі, а й ознакою його зрілості, ступеня демократичності держави.

Водночас військова служба, як визначено у Законі України «Про військовий обов'язок і військову службу», – державна служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, іноземців та осіб без громадянства, пов'язаній із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності. Специфіка професійної діяльності військовослужбовців зумовлена запровадженням певних обмежень окремих конституційних прав і свобод громадян. Тож питання кола таких прав і змісту обмежень є досить актуальним.

Разом із тим формулювання у законодавстві широкого кола юрисдикції Омбудсмена (він уповноважений здійснювати контроль за дотриманням конституційних прав військовослужбовців) має сенс з огляду на його правову природу, як суб'єкта парламентського контролю та предметну широту компетенції взагалі.

Це перш за все проявляється у багатоманітності заходів, здійснюваних секретаріатом Уповноваженого: *робота із зверненнями військовослужбовців, моніторингові візити, в тому числі в район проведення операції Об'єднаних сил, аналіз ситуації, звіти, звернення до центральних органів виконавчої влади з приводу відновлення порушених прав.*

В першу чергу слід відзначити об'єктивність оцінки стану дотримання законності суб'єктами сектора безпеки і оборони оскільки Уповноважений з прав людини не є особою заангажованою, а діє відносно незалежно, в багатьох випадках є надією військовослужбовців у відновленні справедливості, про що свідчать зростання чисельності звернень військовослужбовців до його секретаріату.

Саме тому головна увага Уповноваженого у цій сфері була зосереджена на здійсненні контролю за дотриманням прав особового складу органів сектора безпеки і оборони, які беруть безпосередню участь у відсічі збройної агресії РФ в районі проведення операції об'єдна-

них сил. Зокрема, у 2018 році здійснено 70 моніторингових візитів до військових частин та спеціалізованих підрозділів органів сектору безпеки і оборони (у тому числі 32 візити до зони ООС), з яких: Збройні Сили – 28 візитів; Національна поліція – 15 візитів; Державна прикордонна служба – 9 візитів; Державна служба з надзвичайних ситуацій – 12 візитів; Національна гвардія – 6 візитів.

За 2018 р. Уповноваженим також розглянуто 815 повідомлень, з якими найчастіше зверталися поліцейські, звільнені в запас військовослужбовці, ветерани війни, ветерани військової служби, пенсіонери з числа осіб, звільнених з військової служби, пенсіонери органів внутрішніх справ (Національної поліції) та члени їх сімей для відновлення права на пенсію або її належного перерахунку, щодо виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності тощо.

За результатами моніторингових візитів та розгляду вказаних вище звернень Уповноваженим виявлено низку проблемних питань у сфері забезпечення прав зазначених категорій громадян України та членів їх сімей.

Одним із основних механізмів контролю за використанням суб'єктами сектора безпеки і оборони є *контроль Рахункової палати Верховної Ради України*. Так, відповідно до звіту Рахункової палати за 2018 було проведено такі заходи контролю у сфері державної безпеки та обороноздатності держави:

- аудит ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності Головного управління розвідки Міністерства оборони України («цілком таємно»);
- аудит ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення виконання завдань та функцій Національної гвардії України («таємно»);
- аналіз реалізації рекомендацій, наданих Рахунковою палатою органам державної влади за результатами аудитів ефективності використання бюджетних коштів на заходи з інженерно-технічного облаштування кордону та міжнародної технічної допомоги («таємно»);
- аудит ефективності використання бюджетних коштів Управлінням державної охорони України («таємно»);

- аудит ефективності використання бюджетних коштів, виділених Міністерству оборони на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Збройних Сил України.

За результатами останнього контрольного заходу, як свідчать висновки Рахункової палати, керівництво Міністерства оборони України не забезпечило належного реагування на рекомендації Рахункової палати із забезпечення військовослужбовців квартирами. Причини допущених порушень не усунені, мають сталий характер і є перешкодою для вирішення гострої соціальної проблеми – забезпечення житлом військовослужбовців Збройних Сил України, посадові особи, які допустили зловживання при витрачанні бюджетних коштів, до відповідальності не притягнуті. За таких умов у 2016–2017 рр. кошти продовжували використовуватися з недотриманням вимог чинного законодавства та неефективно. Військовослужбовці, які перебували на квартирному обліку, втрачали можливість отримати житло, а з державного бюджету одночасно із здійсненням видатків на будівництво (придбання) житла додатково витрачалися кошти на оплату піднайому житла.

У зв'язку з цим Рахункова палата рекомендувала розглянути на засіданні Кабінету Міністрів України за участі Рахункової палати питання виконання Комплексної програми забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, посадових осіб митної служби та членів їх сімей та фактичної діяльності Міноборони щодо розв'язання проблеми забезпечення житлом військовослужбовців Збройних Сил України.

Діяльність *Кабінету Міністрів України* також безпосередньо пов'язана з формуванням і розвитком сектора безпеки і оборони та забезпеченням його ефективного функціонування, що потребує відповідного цивільного контролю.

Ця потреба викликана тим, що Кабінет Міністрів є одним із ключових чинників формування і реалізації державної політики у сфері оборони і безпеки, створення необхідних умов та забезпечення діяльності сил безпеки і оборони. Саме Кабінет Міністрів відповідає за створення необхідних правових умов регулювання та здійснення цивільного контролю *органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування*. Очевидно, що ці питання також мають бути на порядку денному громадських об'єднань і окремих громадян, причетних до здійснення цивільного контролю.

Вкрай важливими з погляду цивільного контролю є реалізація наступних функцій Кабінету Міністрів:

- *розробка проекту і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, у тому числі виділення в повному обсязі бюджетних асигнувань на потреби національної безпеки і оборони;*
- *моніторинг процесу розробки загальнодержавних програм у сфері національної безпеки і оборони, програм військового, військово-політичного і військово-технічного співробітництва України з іншими державами та міждержавними союзами;*
- *організація розроблення і затвердження державного замовлення на випуск продукції військового призначення, здійснення контролю за його виконанням; а також за створенням, збереженням і розвитком мобілізаційних потужностей, створенням, утриманням та своєчасним оновленням матеріальних цінностей мобілізаційного резерву; за підготовкою і утриманням транспортних та інших засобів, які в разі введення воєнного чи надзвичайного стану відповідно до законодавства України мають бути передані до Збройних Сил України та інших військових формувань, правоохоронних органів;*
- *здійснення контролю за експортом озброєнь та військової техніки, встановлення порядку відчуження і реалізації військового майна, матеріальних цінностей мобілізаційного резерву, терміни використання якого закінчилися і який підлягає розбронюванню і відпуску та оновленню, передачі в оренду військових об'єктів і майна, контроль дотримання законодавства при здійсненні господарської діяльності у Збройних Силах та інших військових формуваннях, правоохоронних органах України;*
- *вносіння на розгляд Президента України пропозицій щодо вдосконалення організаційної структури Воєнної організації та правоохоронних органів держави тощо.*

Зазначене наочно підтверджує важливу роль Кабінету Міністрів як складової системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, зокрема, з питань забезпечення економічних, фінансових та інших матеріальних ресурсів для ефективного функціонування Збройних Сил та інших військових формувань і правоохоронних органів, а також організації контролю за станом реалі-

зації органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування визначених законодавством функцій та розроблених Кабінетом Міністрів планів і програм у сфері національної безпеки і оборони.

Поряд з Кабінетом Міністрів та центральними органами виконавчої влади не менш важливими у здійсненні цивільного контролю є *органи місцевого самоврядування*, які на повсякденному рівні здійснюють заходи з практичного формування та підтримання цивільно-військових відносин. Ця функція передбачена і ст. 8 Закону України «Про національну безпеку України» згідно з якою вони взаємодіють з органами військового управління під час планування та проведення (в умовах присутності цивільного населення) потенційно небезпечних заходів за участі 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.

Особливе значення ці стосунки набувають в умовах проведення операції об'єднаних сил. В даному випадку основною проблемою виступає не просто питання контролю цивільної складової над військовою, а значно ширше – взаємодія з населенням в районі проведення цієї операції. Зокрема, М. І. Товма в узагальненому вигляді висвітлив цей процес і досить слушно зазначив, що згідно з міжнародним гуманітарним правом захист цивільного населення під час збройного конфлікту та операцій з підтримання миру і безпеки – пріоритет для збройних сил та інших складових сектора безпеки і оборони.

Міжнародний досвід застосування підрозділів цивільно-військового співробітництва у зоні проведення військових операцій під егідою НАТО (Ірак, Афганістан) показав важливість розвитку цього напряму діяльності в сучасній армії. За час проведення антитерористичної операції та операції об'єднаних сил в окремих районах Донецької і Луганської областей українські військовослужбовці отримали власний досвід співпраці з цивільним населенням, що дало змогу розвивати стосунки із громадянами країни і забезпечувати сприятливі умови для виконання бойових (службових) завдань з урахуванням комплексу соціальних, політичних, культурних, релігійних, економічних, гуманітарних та інших чинників під час планування та проведення військових операцій.

Цивільно-військове співробітництво, як одна з функцій військового компонента, є невід'ємною частиною сучасних багатовимірних операцій, охоплює всі співпрацюючі сторони, задіяні у вирішенні конфлікту, та сприяє взаємній підтримці цивільного та військового компонентів. Головний задум такої взаємодії – досягти мети, поставленої та очікуваної всіма сторонами, з урахуванням інтересів місцевого населення та усіх цивільних гравців. Загалом, як видається, питання формування і розвитку цивільно-військового співробітництва в сучасних умовах потребує окремого розгляду.

В цілому, слід зауважити, що за період розбудови Української держави цивільний контроль став невід'ємним атрибутом безпекової політики, складовою експертно-консультативних заходів громадськості, реформування сил безпеки і оборони та розбудови цивільно-військових відносин на демократичних засадах. Водночас, система демократичного цивільного контролю та правові механізми реалізації цивільного контролю потребують подальшого удосконалення і розвитку.

3.5. Особливості цивільного контролю за діяльністю спецслужб і правоохоронних органів України

Однією з основних особливостей організації демократичного цивільного контролю за діяльністю спеціальних служб і правоохоронних органів, як свідчить досвід країн-членів ЄС і НАТО, є таємний характер їхньої діяльності. З урахуванням зазначеного передусім розглянемо інформаційно-правові аспекти цивільного контролю.

Загалом, до основних принципів розбудови сучасних інформаційно-правових відносин відносин слід віднести:

- *гарантованість права на інформацію;*
- *відкритість, доступність інформації та свобода обміну інформацією;*
- *об'єктивність, достовірність, повнота і точність інформації;*
- *законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації.*

Так чи інакше ці принципи виступають визначальними у здійсненні цивільного контролю. Але Закон України «Про інформацію» ви-

значає також міру доступу до інформації, поділяючи її на відкриту та інформацію з обмеженим доступом.

Зокрема ст. 5, 28 Закону України «Про інформацію» дають підстави стверджувати, що відкритою є вся інформація, яка не віднесена до інформації з обмеженим доступом. Презумпція відкритості інформації є необхідною умовою для забезпечення реалізації права на інформацію. Натомість необґрунтоване віднесення органами державної влади відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом негативним чином впливає на реальність здійснення зазначеного права.

Важливу роль у забезпеченні відкритості інформації та гарантуванні здійснення права на інформацію відіграє заборона засекречування деяких категорій відомостей. Їх перелік зафіксований у законодавстві України, зокрема у ч. 4 ст. 30 Закону України «Про інформацію», ч. 2 ст. 50 Конституції України, Постанові Кабінету Міністрів України від 9 серпня 1993 р. № 611 «Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці». Нині такий порядок визначається низкою нормативно-правових актів, зокрема Законом України «Про державну таємницю». Тому закріплення у законодавстві переліку відомостей, які не можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом, є важливим та необхідним.

Водночас для ефективності цивільного контролю часто-густо проблемою виступає обсяг таємної інформації, який іноді не дозволяє надати об'єктивну оцінку діяльності суб'єктів контролю, передусім спецслужб та правоохоронних органів. При цьому, у визначених законом випадках обмеження доступу до інформації основну роль в системі демократичного цивільного контролю мають відігравати контроль Президента України, парламентський контроль та контроль виконавчої і судової гілок влади.

Однак, питання удосконалення інформаційно-правових механізмів цивільного контролю, у т.ч. з комплексним застосуванням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, потребує подальшого опрацювання.

Вказаний підхід озброюватиме суб'єктів цивільного контролю не лише загальними нормами, визначеними Постановою Кабінету Міністрів «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», а й можливістю застосування кон-

кретних технологій контролю: консультацій з громадськістю, експертиз, громадських слухань тощо.

Сучасним і досить ефективним є використання електронного майданчика в мережі Інтернет, що дає змогу проводити громадські онлайн обговорення у вигляді дистанційних дискусій. Застосування Інтернет-ресурсів також дає змогу прискорити процес доведення необхідної інформації до відома зацікавлених осіб та розширити доступ громадян до участі в них. З правового погляду, особливість громадських обговорень як форми цивільного контролю полягає у характері інформаційного обміну, закладеного в інформаційно-правову природу цього інституту. Беручи участь у такій формі громадського контролю, громадянин реалізує своє право на інформацію, передбачене Конституцією України, Законами України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ «Про інформацію» та від 13.01.2011 р. № 2939-VІ «Про доступ до публічної інформації». Механізм інформаційного обміну думками та пропозиції громадян стають надбанням державних органів, які отримують уявлення про реальний стан обговорюваного в суспільстві питання.

Водночас, нормативно-правовий механізм реалізації зауважень, рекомендацій, пропозицій, отриманих у ході громадських обговорень, детально не виписано, що ускладнює контроль за їх врахуванням. Прийняття Закону України від 02.07.2015 р. № 577-VІІІ «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» дають змогу, у контексті моніторингу нормативно-правових актів, узагальнити отриманий досвід і розглянути його як можливу правову базу для регулювання питань громадських слухань і громадських обговорень з використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

Такий підхід відповідає впровадженню в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». Результатом громадських слухань і громадських обговорень може стати громадська ініціатива, що має на меті скасування, доповнення чи зміну діючого або прийняття нового нормативного акта. Мета формування механізму громадської ініціативи – розширення можливих форм реалізації права громадян України на участь в управлінні справами держави шляхом впровадження нового інформаційного каналу, яким громадянське суспільство могло б

висловлювати свою думку з конкретних питань і гарантувати реакцію державних органів на цю інформацію.

Питання **цивільного контролю над Службою безпеки України** врегульовані Законом «Про Службу безпеки України» (1992 р.). Згідно зі ст. 31 цього Закону і ст. 85 Конституції України з боку **парламенту України** постійний контроль за діяльністю СБ України і дотриманням нею законодавства здійснює **Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони і розвідки**. Голова Служби безпеки регулярно інформує Верховну Раду України і вказаний Комітет про стан державної безпеки, дотримання чинного законодавства, забезпечення прав і свобод громадян та з інших питань, щорічно подає Верховній Раді України звіт про діяльність СБ України.

Відповідно до Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» (1993 р.), контроль за виконанням СБ України приписів законодавства у цій сфері і витрачанням коштів, які виділяються на вказані цілі, було покладено на **Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією**. Ст.10 «Спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю Служби безпеки України» цього Закону встановлювала, що начальник Головного управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Центрального управління СБ України призначається на посаду і звільняється з посади Указом Президента України за поданням Голови СБ України, погодженим із вказаним парламентським комітетом.

У порядку, визначеному законодавством, Служба безпеки також відповідає на запити постійних і тимчасових комітетів (комісій) Верховної Ради України і народних депутатів України. Поряд з цим, важливим чинником, який свідчить про наявність прямого контролю парламенту за діяльністю СБ України є конституційно визначена компетенція Верховної Ради про надання згоди щодо призначення на посаду або звільнення з посади Голови Служби, а також стосовно затвердження загальної структури і чисельності, визначення завдань і функцій СБ України.

Водночас, контроль за використанням бюджетних коштів, що виділяються Службі безпеки України, покладено на **Рахункову палату Верховної Ради України**, а контроль за додержанням прав і свобод

людини також здійснює *Уповноважений Верховної Ради України з прав людини*.

У порядку порівняння слід зауважити, що у чинному Законі «Про Службу безпеки України» демократичний цивільний контроль розглядався опосередковано через дотримання Конституції та законів України, а також прав і свобод людини. Водночас, у проекті Закону щодо удосконалення організаційних засад діяльності Служби безпеки України (поданий до Верховної Ради України у березні 2020 р.) він поданий окремим розділом, в якому визначаються засади та особливості цього контролю, що загалом сприятиме розвитку цивільного контролю.

Контроль Президента України передусім спрямований на посилення ефективності виконання Службою безпеки своїх функцій, дотримання прав і свобод людини в ході контррозвідальної та оперативно-розшукової діяльності, а також на формування її кадрового складу.

Для забезпечення Президента України необхідною інформацією Служба безпеки регулярно, у визначеному Президентом України порядку, інформує його та членів Ради національної безпеки і оборони України з основних питань своєї діяльності, а також про випадки порушення законодавства і, на їх вимогу, подає інші необхідні відомості. Окрім цього, Голова Служби щорічно подає Президенту України письмовий звіт про діяльність СБ України.

Одним із механізмів президентського контролю за відповідністю виданих Службою безпеки України нормативно-правових актів Конституції і законам України є функціонування інституту *Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України*.

Законодавством України також передбачено здійснення *судового контролю* за діяльністю Служби безпеки України. Передусім він полягає у розгляді наявних в СБ України матеріалів, у т.ч. які містять державну таємницю, що подаються оперативними підрозділами для отримання дозволів на проведення заходів, пов'язаних із тимчасовим обмеженням конституційних прав людини і громадянина. Зокрема, законами «Про оперативно-розшукову діяльність» та «Про контррозвідальну діяльність» чітко встановлено, що проведення заходів, які тимчасово обмежують конституційні права особи (негласне проник-

нення до житла чи іншого володіння особи, зняття інформації з каналів зв'язку, контроль листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, застосування інших технічних засобів одержання інформації) проводиться виключно за рішенням суду або у порядку, узгодженому з Головою Верховного Суду України та Генеральним прокурором України.

Крім цього, органи суду розглядають справи про злочини чи інші правопорушення, скоєні співробітниками органів та підрозділів Служби безпеки України, а також заяви і звернення громадян з цих та інших питань.

Особливості **демократичного цивільного контролю в системі Міністерства внутрішніх справ України** передусім пов'язані з системними змінами його завдань, функцій, організаційної структури тощо. Після проведеної протягом останніх років реформи до сфери управління МВС України було віднесено такі силові структури: Державну прикордонну службу України, Національну поліцію, Державну службу з надзвичайних ситуацій України, Національну гвардію України.

Процеси змін у відомстві, насамперед удосконалення роботи МВС, потребують їх приведення у відповідність до суспільних вимог, євроінтеграції України, стану боротьби зі злочинністю тощо. Аналіз повноважень суб'єктів, які здійснюють контрольні функції над підпорядкованими МВС правоохоронними органами, свідчить про наявність розгорнутої системи цивільного контролю за їх діяльністю.

Зокрема, відповідно до Конституції України до компетенції *Верховної Ради України* віднесено прийняття законодавчих актів з питань правоохоронної діяльності, у тому числі щорічне затвердження Державного бюджету України, з одночасним визначенням видатків на утримання МВС України, призначення на посаду та заслуховування Міністра внутрішніх справ.

Крім того, Міністерством постійно надаються відповіді на звернення та запити народних депутатів України, профільних комітетів і тимчасових комісій та *Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*.

Президентом України здійснюється призначення на посади та звільнення з посад вищого керівництва Державної прикордонної служби України і Національної гвардії України. Указами Президента України також присвоюються вищі офіцерські та спеціальні звання.

З боку *Кабінету Міністрів України* здійснюються заходи щодо контролю за діяльністю правоохоронних та інших органів, що скеровуються МВС України, зокрема у сфері забезпечення громадського порядку та боротьби зі злочинністю. До повноважень *Прем'єр-міністра* належить подання Верховній Раді України кандидатур на призначення Міністра внутрішніх справ. Кабінет Міністрів України також призначає на посади і звільняє з посад заступників Міністра внутрішніх справ.

Стосовно *демократичного контролю в Державній прикордонній службі України* слід зауважити, що згідно з Указом Президента України від 19 червня 2006 р. № 546/2006 було визначено основні напрями розвитку демократичного цивільного контролю та забезпечення відкритості її діяльності за:

- додержанням Конституції та законів України стосовно прав і свобод громадян, військовослужбовців та працівників Державної прикордонної служби України, стану правової і соціальної захищеності зазначених осіб і членів їх сімей;
- обґрунтованістю прийнятих рішень з питань оперативно-службової діяльності щодо їх відповідності засадам внутрішньої і зовнішньої політики, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України;
- виконанням Програми розвитку Державної прикордонної служби України та інших програм;
- формуванням, затвердженням і використанням визначених законами про Державний бюджет України видатків на потреби охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні тощо.

У межах повноважень, визначених законодавством, над *органами Національної поліції* здійснюється демократичний цивільний контроль з боку *Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ, органів місцевого самоврядування, громадян України, ветеранських та інших громадських організацій, засобів масової інформації*. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» також встановлює їх суттєві повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян, зокрема, у частині забезпечення громадського порядку та боротьби зі злочинністю. До компетенції сільських, селищних, міських рад віднесено заслуховування звітів начальників

органів поліції про стан боротьби зі злочинністю, громадської безпеки та охорони громадського порядку на відповідній території.

Досить ефективною, за оцінками експертів, є діяльність *громадської ради при МВС України*. Про це свідчить, системна організація її роботи та плідність результатів. Серед них: попередня експертиза проектів нормативно-правових актів, участь в організації і проведенні публічних заходів, зокрема, громадська рада при МВС була співорганізатором низки міжнародних, міжвідомчих і регіональних конференцій, круглих столів та інших заходів. За її участі були підведені підсумки публічного громадського обговорення проекту Антикорупційної програми Міністерства внутрішніх справ України на 2020–2022 рр., яка містить багаторівневу оцінку корупційних ризиків та низку антикорупційних заходів тощо.

З погляду права більш детально функції громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України викладені у відповідному Положенні, затвердженому наказом міністра внутрішніх справ від 2017 р. № 927, яким передбачено:

- проведення консультацій з громадськістю щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи МВС;
- здійснення громадської експертизи діяльності МВС та громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, які розробляє МВС;
- контроль за врахуванням МВС пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;
- збирання, узагальнення та подання МВС інформації про пропозиції інститутів громадянського суспільства щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення.

В цілому, аналіз *рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи* (Резолюція 1402/1999) *щодо демократичного контролю за внутрішніми службами безпеки* дає змогу дійти висновків, що в Україні реалізовано усі їх базові положення, зокрема:

- *розроблено та прийнято Верховною Радою України закони, що регулюють діяльність спеціальних служб і правоохоронних ор-*

ганів, у т.ч. з питань оперативно-службової діяльності, в ході якої можуть тимчасово обмежуватися права громадян;

- парламент України затверджує бюджет суб'єктів сектора безпеки і оборони та контролює стан його виконання через Рахункову палату Верховної Ради України;
- органи виконавчої влади здійснюють послідовний контроль за діяльністю правоохоронних органів, які надають щорічні звіти про свою діяльність, а також періодично готують «Білі книги». Законодавством також передбачено здійснення зовнішнього і внутрішнього контролю над спецслужбами та правоохоронними органами держави;
- органи судової влади здійснюють попередній, шляхом надання дозволів на проведення заходів, що тимчасово обмежують права людини і наступний контроль. Усі громадяни також можуть звертатися до суду із заявами щодо можливого порушення їх конституційних прав;
- громадські об'єднання та громадяни мають право доступу до інформації, зібраної внутрішніми службами безпеки та іншими суб'єктами сектора безпеки. Винятки щодо реалізації цього права, пов'язані лише з інформацією з обмеженим доступом, що передбачено законом «Про національну безпеку України»;
- Уповноважений Верховної Ради з прав людини розглядає звернення громадян щодо можливих порушень їх прав; вносить подання з питань дотримання прав і свобод громадян Генеральному прокурору, керівникам правоохоронних органів та спецслужб; надає відповідні пропозиції щодо прийняття законодавчих актів;
- кожний громадянин відповідно до Закону «Про інформацію» може звернутися до спеціальних служб чи правоохоронних органів з того чи іншого питання. Такі запити обов'язково розглядаються відповідно до компетенції та вимог закону.

Зазначене дає підстави для висновку, що в Україні запроваджено у практику усі основні принципи побудови системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, а також сформовано необхідні правові механізми для здійснення цивільного контролю.

ФОРМИ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

4.1. Моніторинг як інструмент демократичного контролю над сектором безпеки і оборони

З урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду найбільш поширеними в сучасних умовах є такі форми цивільного контролю як *моніторинг, діяльність громадських рад, вивчення громадської думки, проведення громадських експертиз та консультацій з громадськістю.*

Зупинимося спочатку на з'ясуванні поняття моніторингу як феномену. Вже в першому наближенні, як сутність моніторинг визначається як гносеологічне явище, віднесене до рівня суттєвого, емпіричного пізнання. Як відомо, на цьому рівні наша пізнавальна діяльність обмежується двома різновидами: спостереженням та експериментом.

Тому в першому наближенні моніторинг і визначається як вид спостереження, а саме: **моніторинг** – *система постійного спостереження за явищами і процесами, що відбуваються в оточуючому середовищі та суспільстві, результати якого слугують для обґрунтування управлінських рішень із забезпечення безпеки людей та економіки взагалі.*

Виходячи з такого розуміння моніторинг пов'язують з оцінковим явищем, які споріднені між собою тим, що будь-яка цілеспрямована діяльність включає визначення цілей та планування заходів, спрямованих на досягнення поставленої мети. Моніторинг і є складовою здійснення планових заходів, сприяє контролю їх проведення та оцінці отриманих результатів (проміжних і кінцевих).

Інакше кажучи, моніторинг включає спостереження за тим, що робиться, тоді як оцінка дає змогу встановити причино-наслідкові зв'язки між діями та результатами.

У найбільш загальному вигляді моніторинг і оцінку визначають як зворотній зв'язок, що дає змогу з'ясувати, чи відповідає меті фактична спрямованість діяльності на досягнення цієї мети, чи досягнуто бажаних проміжних та кінцевих результатів.

Разом з тим, моніторинг та оцінка відрізняються між собою: моніторинг – це постійний збір і реєстрація інформації за наперед заданим переліком показників (індикаторів), а оцінка – періодичний аналіз досягнень, пов'язаних із реалізованою програмою.

Головна риса моніторингу – систематичне відстеження якісних і кількісних показників, і отже, *головна мета* – знімання показників стану об'єкта спостереження і виявлення розбіжностей з планами, програмами, установками. Оцінка ж має на меті з'ясувати, чи забезпечують реалізовані заходи той вплив, на який вони спрямовані.

Звідси друга сутність моніторингу – як різновиду відстеження явищ і процесів. Його важливість полягає в тому, що він виступає своєрідним інструментом вдосконалення заданих (превентивних) програм і з'ясування того, що забезпечує впровадження цих програм в очікуваний результат. Моніторинг виступає своєрідним гарантом того, що прийняті програми та їхні завдання цілком реальні і можуть бути здійснені. Моніторинг призначений для того, щоб відстежити складники програми (кошти, заходи і результати), задокументувати й оцінити використання відповідних ресурсів (матеріальних та людських) і забезпечити, скажімо, прозорість їх використання.

Оскільки важливою складовою моніторингу є проведення відповідних досліджень, то варто звернути увагу на низку актуальних положень *Кодексу правил професійної етики та діяльності Всесвітньої асоціації дослідження громадської думки*, що можуть застосовуватись при здійсненні моніторингу, зокрема:

- 1) *головним принципом всіх досліджень є об'єктивне вивчення фактів та даних, яке проводиться настільки точно, наскільки це дозволяють наявні ресурси та методи;*
- 2) *дослідник мусить у кожному звіті відмежовувати свої реальні дані від спостережень чи суджень, що можуть базуватися на інших джерелах;*
- 3) *без попередньої згоди замовника жодні висновки із дослідження не повинні розголошуватися дослідником;*

- 4) жодному інформаторові чи респонденту не повинно бути завдано шкоди внаслідок його відповідей чи процесу опитування. Дослідник не повинен використовувати методи дослідження, які ставлять респондента у таке становище, що він не може здійснити своє право відмовитися відповідати на будь-якій стадії інтерв'ю;
- 5) жодна відповідь у дослідженні жодним чином не повинна пов'язуватися із людиною, особу якої можна ідентифікувати. Повинна поважатися анонімність респондентів, за винятком тих випадків, коли є спеціальна згода респондента. Метод інтерв'ю (опитування) ніколи не мусить використовуватися як прикриття для комівояжерства («канадська оптова компанія» тощо);
- б) польові інтерв'юєри мають дотримуватися таких вимог:
- дослідницькі завдання, отримані матеріали, а також інформацію, отриману від респондентів, інтерв'юєр повинен тримати у таємниці і не розголошувати нікому, окрім дослідницької організації, що проводить дослідження;
 - жодна інформація, отримана шляхом дослідницької діяльності, не повинна використовуватися, прямо чи непрямо, для особистої користі чи переваги інтерв'юєра у його відносинах з респондентами;
 - польова робота мусить проводитися у суворій відповідності до інструкції. Жоден польовий робітник не повинен використовуватися, прямо чи непрямо, для особистої користі інтерв'юєра у його відносинах з респондентами.

Зазначені сутнісні характеристики моніторингу свідчать, що його головна змістовна функція – наглядова (спостереження), що й визначає його як інструмент демократичного цивільного контролю. При цьому, слід зауважити, що в українському законодавстві термін «нагляд» застосовується лише до визначення функцій органів прокуратури, а в інших випадках – термін «контроль».

Прямуючи від загального до конкретного можемо зупинитися на з'ясуванні моніторингу як важливого елементу демократичного управління сферою безпеки. Передусім це стосується парламентського контролю, органів аудиту, омбудсменів, ЗМІ, зацікавлених неурядових організацій і громадян – усі вони можуть брати участь у здійсненні наглядової функції або функції контролю.

Цивільний контроль над сектором безпеки, як зазначалося, є важливою рисою демократичної держави. Він забезпечує дієве та ефективне використання державних ресурсів, сумлінну і добросесну поведінку персоналу сектора безпеки і оборони, виявлення та виправлення шкоди безпеці держави та ін.

Однією зі змістовно-функціональних складових контролю є перевірна функція. Згідно з оцінками Європарламенту, перевірка може стосуватися дотримання суб'єктами сфери безпеки загальної політики та встановлення законів і правил їх діяльності, а також перевірку дієвості та ефективності інститутів сфери безпеки. При цьому, перевірка – це практична, технологічна процедура нагляду або контролю. Суб'єкти сектора безпеки підлягають власному, внутрішньому контролю, а також зовнішньому контролю і нагляду з боку парламенту, судової влади, громадських організацій, міжнародних експертів.

Згідно з рекомендаціями Європарламенту кращі практики парламентського контролю ґрунтуються на чотирьох принципах:

- *стримування і противаги між органами влади;*
- *прозорості;*
- *реагування на потреби виборців;*
- *підзвітності.*

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про національну безпеку України» цивільний контроль здійснюється за принципами *верховенства права, законності, підзвітності, прозорості, ефективності та результативності*. При цьому, прозорість передбачає повне розкриття фінансової інформації щодо функціонування сектору безпеки та оборони з метою забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів з урахуванням вимог Закону України «Про державну таємницю».

По суті наведені принципи за своїм змістом є подібними, що свідчить про врахування досвіду демократичних країн та особливостей вітчизняної правової системи.

Стосовно принципу *стримування і противаги між органами влади* слід зауважити, що з урахуванням вітчизняного досвіду й досвіду країн-членів ЄС і НАТО він реалізується залежно від форми державного правління (*президентської, парламентської або змішаної*). В Україні парламентська форма державного правління діяла лише на момент проголошення незалежності, а з грудня 1991 р. відбувалася неодноразова зміна змішаної форми державного правління (*президен-*

сько-парламентської чи парламентсько-президентської). Зазначене, як свідчить аналіз, дійсно залишається актуальною проблемою і негативно впливає на систему державної влади та організацію цивільного контролю. Як приклад, у сфері оборони нещодавно існувала практика паралельного контролю, коли одночасно діяли Положення «Про Міністерство оборони України» і Положення «Про Генеральний штаб Збройних Сил України», які відповідно були затверджені Прем'єр-міністром України та Президентом України.

Стосовно *принципу прозорості*, то пропонується не розглядати його як протиположності конфіденційності. В такому разі демократичний цивільний контроль над спецслужбами в силу їх закритості буде неефективним. Насправді конфіденційність є складовою і неодмінною умовою прозорості. Фактично це є діалектика відкритості й таємності в діяльності спецслужб і правоохоронних органів. Недаремно в законах України «Про оперативно-розшукову діяльність» та «Про контррозвідувальну діяльність» засовується, по аналогії з досвідом країн-членів НАТО, поняття «система гласних і негласних заходів».

В такому випадку прозорість не означає втручання в повсякденну діяльність спецслужб і правоохоронних органів, а виступає критерієм оцінки їх суспільної корисності й ефективності діяльності, відповідності національним потребам та одним із ключових питань демократичного цивільного контролю.

Принцип реагування на потреби виборців стосується передусім парламентського контролю. Він забезпечує політичну підзвітність суб'єктів сектора безпеки і оборони державній владі та демократично обраним представникам народу в порядку парламентського нагляду. Визначаючи національну політику та пріоритети безпеки, парламент представляє погляди виборців. Здійснюючи свою наглядову функцію, парламент перевіряє відповідність особливих повноважень, зокрема застосування сили, національному та міжнародному праву.

Оскільки мова йде про сектор безпеки, то в контексті зазначеного найбільш актуальною вбачається проблема актуалізації безпекової парадигми на захисті національних інтересів, а також прав, свобод і безпеки людини, що цілком відповідає вимогам Конституції України, згідно з якою *«людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»*.

За своєю структурою контроль і нагляд включають і підзвітність підконтрольної структури. М. Бовенс розрізняє дві позиції підзвітності: підзвітність як якість і підзвітність як механізм. В даному випадку якість означає набір стандартів для оцінки діяльності посадових осіб та безпекових структур. Підзвітність як механізм означає відносини, в рамках яких діяльність безпекової структури може оцінити громадськість. Підзвітність таким чином є одним із ключових принципів управління, яка надає легітимності діям офіційних осіб та організацій.

У зв'язку з цим органи демократичного цивільного контролю при здійсненні контролю мають керуватися головним, стратегічним фактором – суспільним та функціональним призначенням суб'єктів сектора безпеки. Завдання сектора безпеки – реагувати на громадські потреби та гарантувати безпеку як суспільне благо. Ці відносини мають будуватися на довірі й діалозі та мають бути орієнтованими на консенсус, підзвітними, прозорими, ефективними, рівними, інклюзивними, з повагою до верховенства права.

Крім нагляду і перевірки (прозорості, підзвітності і т.п.) іншою важливою складовою моніторингу як інструменту демократичного цивільного контролю над сектором безпеки є *відстеження загроз національній безпеці*.

Зокрема, Є. В. Кобко у своїй статті «Моніторинг загроз національній безпеці держави: зарубіжний довід та українські реалії публічно-правового забезпечення» окреслює місце та роль моніторингу серед інших публічно-правових засобів забезпечення національної безпеки держави. Він аналізує комплекс теоретичних і прикладних проблем у цій сфері.

Перша проблема стосується визначення поняття загроз національній безпеці. Аналізуючи погляди різних авторів до цих дефініцій він вважає неправомірним розуміння загроз як процесу завдання шкоди, посягання, негативного впливу, збитків, дестабілізації обстановки, оскільки при такому визначенні, на його думку, об'єкту загрози надають небажаної динаміки, або він набуває небажаних параметрів, що спричиняє складнощі або унеможливорює реалізацію важливих інтересів людини і громадянина, держави та суспільства. Навряд чи з таким підходом слід погодитися, оскільки вже саме по собі завдання шкоди чи збитків є реальним проявом дії загроз.

Водночас, виділення автором атрибутивних якостей загроз фактично теж суперечать його попередньому висновку. Зокрема, він вказує на такі їх риси:

- об'єктивну та ймовірну можливість деструкції, дестабілізації, а то й катастрофи соціальної системи;
- реальні впливи, які ускладнюють або унеможливають реалізацію національних інтересів;
- явну чи потенційну зміну сталого стану суспільних відносин, конституційного ладу;
- негативні дії політичних, військових або природних сил, що спричиняють шкоду країні і змушують її докладати додаткових зусиль для налагодження нормальних відносин тощо.

Як видається, в такому разі атрибутами загроз стають елементи будь-якої нестабільності в суспільстві й державі. Між тим, такі елементи можуть бути як загрозливими, деструктивними, так і конструктивними, корисними, як умови подальшого розвитку суспільства. Очевидно, в цьому і роль моніторингу – відстежувати зміни для того, щоб своєчасно виокремити їх позитивну дію чи, навпаки, побачити в них загрозливі чинники.

Позитивним є звернення до досвіду моніторингу в інших країнах. Зокрема, що значну роль на підготовчому етапі моніторингу відіграють незалежні мозкові центри («think tank»). Зокрема, у США авторитетною є корпорація RAND, у Нідерландах – Гаазький центр стратегічних досліджень, у Великій Британії – аналітичний центр DEMOS.

Мозкові центри на запрошення відповідних урядових структур на початковому етапі аналізують ситуацію, що склалася в секторі безпеки, і надають попередні рекомендації.

Одна з найважливіших інновацій у підході Нідерландів до стратегій національної безпеки полягає в тому, що всі сценарії, які охоплені національним оцінюванням ризиків, підлягають загальнодержавному дослідженню на предмет наявності відповідних потенціалів згідно з настановами, що були розроблені Керівною групою цивільних службовців.

Досить ефективним, на нашу думку, був комплексний моніторинг ситуації в західних областях України, проведений спеціальною місією ОБСЄ. Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні (СММ) була створена 21 березня 2014 р. згідно з рішенням № 1117

Постійної ради ОБСЄ. Відповідно до свого мандата вона здійснювала моніторинг розвитку подій в західних областях України. Експерти відзначають, що під час подій на Майдані створювалися групи самооборони, головним чином, з метою гарантування безпеки. Вони взяли на себе функції правоохоронних органів через те, що останні втратили довіру населення, особливо після подій на Майдані.

У цей період спостерігалось відчутне зростання патріотизму. Істотно зросла й активність громадянського суспільства в західних областях України з березня 2014 року. Громадянське суспільство також відіграє ключову роль у вирішенні низки питань, пов'язаних з конфліктом на сході (наприклад внутрішнє переміщення осіб або волонтерська допомога військовослужбовцям).

За висновком місії, основна діяльність та ресурси організацій громадянського суспільства спрямовані на вирішення питань, безпосередньо пов'язаних з конфліктом, у той час як інші важливі питання взагалі не розглядаються або відходять на задній план.

Експерти звернули увагу на те, що західні регіони України приймають велику кількість внутрішньо переміщених осіб з Криму і Донбасу. Населення західних областей в основному зустрічає цих осіб гостинно, надає їм матеріальну і нематеріальну допомогу, хоча зустрічаються і прояви обурення по відношенню до юнаків-переселенців з Донбасу, оскільки у багатьох людей складається враження, що вони ухиляються від виконання військових обов'язків.

На основі цих спостережень спеціальна моніторингова місія дійшла висновку, що зафіксовані нею ситуація і тенденції відкривають можливості для зміцнення діалогових ініціатив, зокрема між внутрішньо переміщеними особами та приймаючими їх громадами в інших областях України, де в минулому громадяни вже демонстрували здатність долати конфлікти між громадами та могли б використати цей досвід для сприяння мирному співіснуванню різних груп та громад на благо всієї України.

Що стосується безпекових загроз, то в якості кращого досвіду заслугу на увагу система, що існує у провідних країнах світу і була б адекватною сучасному середовищу формування і реалізації національних інтересів – це розроблення *паспортів загроз* і постійне корегування їхнього змісту.

Мета функціонування такої системи моніторингу полягає в забезпеченні органів управління повною, своєчасною та достовірною інформацією про процеси, які відбуваються у різних сферах життєдіяльності та впливають на стан національної безпеки.

Важливою складовою системи моніторингу загроз національній безпеці є нормативно-правове забезпечення її функціонування. У зв'язку з цим було б доцільним доповнити ст.3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» положенням про державну систему моніторингу стану національної безпеки. Це зумовлено тим, що до функцій РНБО України віднесено координацію та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час, в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Загалом, використання суб'єктами цивільного контролю системи моніторингу може стати ефективною складовою забезпечення національної безпеки і оборони.

4.2. Діяльність громадських рад як чинник забезпечення ефективності цивільного контролю

З метою розвитку інститутів громадянського суспільства та підвищення рівня участі громадськості в державному управлінні в Україні відбувався досить стрімкий розвиток системи громадських структур, спрямованих на здійснення контролю за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування.

У класифікації суб'єктів демократичного цивільного контролю, як зазначалося, виокремлюють декілька складових, у т.ч. громадський контроль. До останнього чинника включають громадські організації, науково-експертні установи, консультативні організації, різноманітні групи підтримки, протестні, ініціативні кола тощо. При всьому розмаїтті суб'єктів громадського контролю і місій, які вони виконують, пріоритетність належить громадським радам, як найбільш дієвої форми контролю, що безпосередньо відображає інтереси демократичного суспільства.

При цьому, порядок створення та організації діяльності громадських рад було дещо уніфіковано правовим шляхом. Йдеться про низку нормативних актів – постанов Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15 жовтня 2004 р. № 1378, «Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами» від 18 травня 2005 р. № 356, «Питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 1 березня 2006 р. № 215, «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 26 листопада 2009 р. № 1302, «Порядок залучення громадян до формування та реалізації державної політики», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 6 січня 2010 р. № 10 та ін.

Нині створення та діяльність громадських рад при органах державної влади здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (зі змінами і доповненнями) «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та затверджених нею «Порядку проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» і «Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій».

Згідно етимології цього терміну звернімо увагу, що слово «рада» слугує для визначення спільноти осіб, які радяться між собою з приводу суті того чи іншого питання з метою досягти одностайно чи більшістю голосів згоди щодо його вирішення. Саме тому більшістю авторів рада трактується як дорадчий або дорадчо-консультативний орган. Зокрема, в типовому Положенні про громадські ради, затвердженому Кабінетом міністрів України зазначається, що «Громадська рада є консультативно-дорадчим органом, який утворюється при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевій державній адміністрації з метою здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики».

В Енциклопедичному словнику з державного управління термін «громадська рада» розкривається як консультативно-дорадчі інституції, які утворюються при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування з метою представництва громадськості та врахування їхніх інтересів у діяльності цих органів.

Серед сил безпеки і оборони України нині громадські ради функціонують при *Міністерстві оборони України, Міністерстві внутрішніх справ України, Службі безпеки України, Державній міграційній службі України, Державній службі з надзвичайних ситуацій України, адміністрації Державної прикордонної служби України, адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України*. Як свідчить аналіз, представництво з боку відповідних громадських організацій та активність рад є досить неоднорідною. До того ж, сфери застосування їхніх зусиль вирізняються певними особливостями залежно від завдань, функцій, організації та діяльності суб'єктів сектора безпеки і оборони.

Що стосується процесу створення громадських рад в системі правоохоронних органів то він розпочався ще у 2005 р. Активно до цього процесу підійшло Міністерство внутрішніх справ України, де 27 грудня 2005 р. була створена *Громадська Рада МВС України з питань забезпечення прав людини*, яка поєднувала у своїй діяльності представницьку та експертно-консультативну функції.

До пріоритетних напрямів діяльності Громадської ради МВС України було віднесено: *контроль дотримання прав громадян при затриманні, дізнанні та слідстві; під час виборів та виборчої кампанії; прав на мирні зібрання; питання освіти в галузі прав людини, попередження домашнього насильства, жорстокого поводження з дітьми, торгівлі людьми, гендерної рівності в діяльності органів внутрішніх справ; захисту прав мігрантів та біженців, приватного життя і прав неповнолітніх; нормативно-правове та науково-методичне забезпечення діяльності Ради*.

Діяльність Громадської Ради також мала сприяти *формуванню партнерських стосунків з регіональними громадами; досягненню більш широкого залучення громадськості до проблем боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку; створення нових каналів інформування громадськості про найбільш гострі проблеми діяльності органів внутрішніх справ й альтернативного ме-*

ханізму оцінки їх діяльності за допомогою вивчення громадської думки.

Обмеження в роботі Громадської Ради визначалися законами України, зокрема, не підлягали громадському контролю оперативні та мобілізаційні плани, оперативно-розшукова діяльність, досудове слідство, оперативно-розпорядчі дії посадових осіб.

Певні особливості також має організація роботи **Громадської ради при Міністерстві оборони України**, діяльність якої передусім спрямовується на: *забезпечення дотримання вимог Конституції і законів України у діяльності Міністерства оборони і Збройних Сил України; вирішення питань підвищення обороноздатності країни, соціального захисту військовослужбовців, учасників бойових дій та членів їхніх сімей, працівників Збройних Сил України, ветеранів військової служби; сприяння соціальній та професійній адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку з лав Збройних Сил та членів їх сімей; військово-патріотичне виховання військовослужбовців і патріотичну роботу серед громадян України; зміцнення позитивного іміджу Збройних Сил України.*

Виходячи з Положення про Громадську раду при Міністерстві оборони України, її пропозиції, як правило, узагальнюють думку громадськості з питань діяльності Міністерства оборони, зокрема щодо організації консультацій з громадськістю, спільної підготовки проєктів нормативно-правових актів з формування та реалізації державної політики у військовій сфері, удосконалення роботи Міністерства оборони України.

Громадська рада ініціативно опрацьовує пропозиції та зауваження, отримані за результатами консультацій з громадськістю, та подає їх у встановленому порядку керівництву Міністерства оборони України.

До повноважень ради також віднесені питання *проведення* відповідно до законодавства *громадської експертизи* проєктів стратегій, концепцій, програм, доктрин тощо, які розробляються Міністерством оборони України та громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів.

Крім цього, Громадська рада вирішує завдання щодо: *здійснення контролю за врахуванням Міністерством оборони України та органами військового управління пропозицій і зауважень громадськості, забезпечення ним прозорості й відкритості своєї*

діяльності, доступу до публічної інформації, дотримання нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; а також сприяє вдосконаленню механізмів взаємодії Міністерства оборони України з органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, правозахисними, науковими, релігійними і творчими організаціями, видавництвами, засобами масової інформації, закладами мистецтва і культури, естетичного виховання і дозвілля та іншими підприємствами, установами, організаціями, діяльність яких впливає на стан обороноздатності держави, функціонування та розвиток Збройних Сил України; інформує в обов'язковому порядку Міністерство оборони України та громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та стан їх виконання.

До прикладів важливих здобутків ради, зокрема, можна віднести здійснення громадської експертизи діяльності медичної служби Збройних Сил щодо надання медичної допомоги, медичної евакуації та лікування поранених і хворих військовослужбовців у зоні бойових дій та розробку пропозицій стосовно удосконалення медичного забезпечення Збройних Сил. При цьому, в ході громадської експертизи було виявлено низку недоліків в організації медичного забезпечення військ (сил), задіяних у бойових діях, які в подальшому опрацьовувалися та вирішувалися на рівні Міністерства оборони та інших державних органів.

На засіданнях громадської ради також розглядалися питання щодо:

- стану реалізації Державної програми розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року;
- стану та напрямів реалізації функцій і завдань Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України з питань організації і забезпечення кібербезпеки в інформаційно-телекомунікаційних системах та кібероборони;
- грошового забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та пенсійного забезпечення осіб, звільнених у запас або у відставку;
- забезпечення житлом сімей військовослужбовців та розбудови житлової інфраструктури у військових містечках і на полігонах, зокрема на полігоні «Широкий лан» та інші важливі питання військової служби.

У 2019 р. відбулися зустрічі представників Громадської ради при Міністерстві оборони України з міністром оборони щодо відновлення та виготовлення військової техніки на території України, забезпечення армії боєприпасами, закупівель через систему Prozorro, підготовки офіцерів запасу, реабілітації учасників бойових дій, розвитку військової освіти і науки тощо.

Намагаючись унормувати участь громадськості у якомога ширшому форматі діяльності Міністерства оборони було створено *систему громадських рад*, зокрема:

- *Громадську раду при Міністерстві оборони;*
- *Координаційну раду з питань розвитку козацтва в Україні;*
- *Раду у справах душпастирської опіки при Міністерстві оборони;*
- *Раду волонтерів при Міністерстві оборони;*
- *Проектний офіс реформ Міністерства оборони;*
- *Галузеву двосторонню соціально-економічна рада.*

Ці ради також мають свої здобутки, висвітлюючи різні аспекти відносин громадськості та Міністерства оборони України. Для підвищення авторитету, довіри і поваги до Громадської ради при Міністерстві оборони висловлювалися пропозиції, зокрема, громадським експертом О. Фаворською, щодо запровадження відкритого рейтингового інтернет-голосування на сайті Міноборони при обранні членів ради з використанням відповідного досвіду формування громадських рад при Міністерстві охорони здоров'я і НАБУ. Крім цього, за оцінками експертів, результати діяльності вказаних рад при Міністерстві оборони було б доцільним більш активно висвітлювати на офіційному веб-сайті міністерства.

Крім зазначених та інших центральних органів виконавчої влади, в Україні, на відміну від багатьох країн-членів ЄС і НАТО, було запроваджено практику створення громадських при спеціальних службах. Зокрема, у 2006 р. керівництво Служби безпеки України подало до Секретаріату Президента України пропозиції щодо більш повного представництва громадськості в діяльності СБ України та створення *Громадської ради при Службі безпеки України*. У відповідному Указі Президента України з цього приводу зазначалося, що з метою реалізації конституційного права на участь громадян в управлінні державними справами, надання їм ширших можливостей для вільного доступу до інформації та забезпечення гласно-

сті, відкритості і прозорості в діяльності правоохоронних органів, підтримати пропозицію Служби безпеки України щодо створення при зазначеній службі Громадської ради для сприяння здійснення цивільного контролю у сфері безпеки держави, забезпечення інформування громадськості про діяльність Служби безпеки, проведення консультацій та обговорення проектів найважливіших рішень і врахування при цьому громадської думки, зміцнення довіри до Служби безпеки України.

В цьому акті чи не вперше на самому високому представницькому рівні було вказано на головну місію призначення такого суспільного утворення, як Громадська рада, і виключно конструктивний характер її діяльності – як інструменту демократичного цивільного контролю, в даному випадку над сектором безпеки.

З урахуванням позитивного досвіду Міністерства оборони, у 2005 р. при Службі безпеки України також було створено **Науково-координаційну раду з питань державної безпеки**, до складу якої увійшли провідні експерти і вчені України.

У своїй діяльності громадські ради на той час керувалися нормами Конституції і законів України, актами Президента України, Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України, а також положеннями про громадські ради, що погоджувалися з державними органами, при яких вони утворювалися.

Наведене розуміння призначення громадських рад, як зазначалося, було підтвержене постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 згідно з якою **громадська рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.**

До основних завдань **громадської ради** відповідно до вказаної постанови було віднесено:

- створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади;

- *сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики.*

До складу громадської ради могли обиратися представники громадських, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організації роботодавців, недержавних засобів масової інформації та інших невідприємницьких товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства України.

Слушними видаються оцінки зокрема, А. Крупника, що громадські ради як інструмент демократизації можуть бути найбільш ефективними в умовах сучасної трансформації української суспільно-політичної системи, оскільки, з одного боку, дають змогу підтримувати взаємозв'язки між владою і громадою, а з іншого – завдяки достатньо високому ступеню свободи забезпечують можливість постійного удосконалення форм і методів співпраці між ними.

Структурно громадські ради можна розглядати як:

- елементи соціальної інфраструктури українського суспільства, головним завданням яких є захист та реалізація прав і свобод, задоволення та узгодження соціальних потреб, інтересів населення;
- специфічний вид громадського об'єднання, що є формою безпосередньої участі громадян в управлінні державними справами.

Водночас слід враховувати, що створення та діяльність громадських рад при суб'єктах сектора безпеки і оборони пов'язана з низкою обмежень, визначених законами України «Про державну таємницю», «Про контррозвідувальну діяльність», «Про оперативно-розшукову діяльність», Кримінально-процесуальним Кодексом України та іншими законами.

Вказаний об'єктивний чинник також може використовуватися окремими посадовими особами для приховування своїх дій від громадськості. У таких випадках, як зазначалося, належну оцінку цим діям мають давати уповноважені суб'єкти президентського, парламентського і судового контролю.

Представники окремих громадських рад звертали увагу й на факти несвоєчасного реагування суб'єктів сектора безпеки і оборони на звернення громадських організацій, зокрема, щодо притягнення до відповідальності окремих посадовців за неправомірні дії. Іноді це

призводило до виникнення конфліктних ситуацій, коли вказані дії за результатами перевірки не знаходили підтвердження.

Резюмуючи можна зробити висновок, що громадські ради є необхідним та невід'ємним атрибутом цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Одним із шляхів подальшого нарощування їх демократичного потенціалу є врегулювання питань щодо надання доступу до інформації, зокрема: *запобігання можливим випадкам необґрунтованого використання грифів обмеження доступу до інформації; ігнорування інформаційних запитів; перешкоджання в отриманні громадянами відкритих нормативно-правових актів; неналежного виконання органами державної влади законних вимог щодо оприлюднення інформації про свою діяльність* тощо.

Загалом, створення та діяльність громадських рад є важливим виявом демократизації правоохоронних структур України та їхньої готовності до сприйняття принципів захисту прав людини.

4.3. Вивчення громадської думки як складова демократичного цивільного контролю

Вивчення громадської думки, як правило, має свій алгоритм, який складається з комплексу заходів: *проведення соціологічного опитування, анкетування, контент-аналізу інформаційних матеріалів, формування опитувальників для учасників фокус-груп, які спроможні професійно дати оцінку здійснюваним заходам і стану дотримання прав людини, реформування і розвитку суб'єктів сектора безпеки і оборони* тощо.

У дослідженні «Стійка Україна: держава, громадянське суспільство та національна безпека» (квітень 2018 р.) його автори: Д. Теперік, Т. Єрмалавічус, Г. Сеньків, Д. Дубов, Є. Онищук, О. Покальчук, М. Самусь вважають, що зацікавлені сторони у сфері національної безпеки в Україні (органи державної влади різних рівнів та організації громадянського суспільства) мають *визнати національну стійкість стрижневим концептом національної безпеки та зрозуміти принцип її формування «знизу вгору»; чітко визначити роль громадянського суспільства у розбудові національної стійкості; створити ефективні*

платформи для залучення громадських організацій до вирішення різних питань і потреб безпеки, а також розробити інструменти для підвищення ролі громадянського суспільства в забезпеченні національної безпеки.

Прикладом цього може бути проведення згідно з дорученням міністра внутрішніх справ України від 3 червня 2015 р. № 23312/А в ГУМВС України в Харківській, Одеській, Дніпропетровській, Львівській областях та ГУМВС м. Києва вибіркового соціологічного опитування атестованих працівників органів внутрішніх справ. На думку респондентів, значно ускладнювали їхню роботу недоліки кримінального, кримінально-процесуального та адміністративного законодавства. Зокрема, недоліки кримінально-процесуального законодавства відзначали представники кримінального блоку (67,6%) та досудового слідства (59,5%). Питому вагу займали *кадрові питання* – звільнення працівників з досвідом роботи та недостатній рівень освіти й підготовки новоприйнятих працівників. Майже третина респондентів вказувала на необхідність підвищення рівня *професіоналізму персоналу*. Низка респондентів пропонували передати функцію надання адміністративних послуг до відповідних центрів у цивільних структурах, які не мають безпосереднього відношення до протидії злочинності.

Серед чинників, які найбільшою мірою заважали у щоденній роботі/службі найчастіше вказувалася робота «на статистику» та умови служби (понаднормова праця, відсутність вихідних та постійні організаційні зміни, необхідність складати велику кількість документів, завантаженість і недостатність часу для виконання завдань). Кожен п'ятий респондент вказував як недолік на велику кількість показників діяльності та незрозумілі службові вказівки.

Аналіз результатів анкетування також засвідчив позитивне сприйняття курсантами і слухачами вищих навчальних закладів МВС України реформи органів внутрішніх справ, а майже 94% опитаних відмітили особисту значимість питання щодо зміцнення авторитету МВС серед громадськості. Загалом, як видається, подальше проведення відповідних досліджень є доцільним і перспективним.

Не менш важливими є проблеми організації телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу публікацій у друкованих та електронних засобах масової інформації, коментарів фахівців щодо ефектив-

ності діяльності тих чи інших безпекових структур та інших матеріалів для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін з тих чи інших питань.

Особливістю цих заходів у військовій сфері є те, що найбільш ефективним, наприклад, може бути одночасне проведення моніторингу серед цивільного населення і військовослужбовців, що дасть змогу військовим здійснити самооцінку своєї діяльності та порівняти її з думкою цивільного населення.

Одним із позитивних прикладів є самооцінка стану виконання програми розбудови доброчесності у напрямі посилення належного урядування у сфері безпеки і оборони відповідно до стандартів країн-членів НАТО. За результатами аналізу також можна дійти висновку, що *рівень забезпечення прав військовослужбовців та членів їхніх сімей в Україні ще не приведений до відповідних стандартів НАТО*. Вказане питання потребує подальшого системного опрацювання.

Проведене вивчення громадської думки також дало змогу дійти деяких висновків і пропозицій з питань розвитку демократичного цивільного контролю, зокрема:

- розбудова і розвиток суб'єктів сил безпеки і оборони потребуватиме організаційно-правової оптимізації їхніх завдань, функцій і повноважень; збільшення потреб у кадровому, матеріально-технічному, фінансовому та іншому ресурсному забезпеченні, а також подальшого розвитку системи демократичного цивільного контролю;
- актуальною проблемою залишається розвиток парламентського контролю над сектором безпеки і оборони, зокрема, щодо організації комплексного вивчення сучасних викликів і загроз національній безпеці, належного аналітичного, наукового та експертного забезпечення розробки законів та інших правових актів у цій сфері, у т.ч. з використанням результатів соціологічних досліджень і матеріалів вивчення громадської думки;
- доцільним видається узагальнення і проведення системного аналізу звернень громадян до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, органів виконавчої та судової влади з питань безпеки і оборони, опрацювання поданих ними пропозицій, а також подальшої організації цільового вивчення громадської думки з найбільш важливих питань.

Як приклад, розглянемо організацію та результати вивчення ставлення громадян України до судової влади та діяльності судів, проведеного у 2019 р. соціологічною службою Центру Разумкова на замовлення Офісу Ради Європи в Україні.

Звертає на себе увагу професійність підготовки до проведення дослідження: вибірка опитування будувалась як багатоступенева, випадкова на початкових етапах відбору і з квотним відбором респондентів на останньому етапі. На першому етапі здійснювався відбір населених пунктів, в яких проводилось опитування, на другому – відбір вулиць, по яких прокладалися маршрути, на третьому – відбір домогосподарств, на четвертому – відбір респондентів. Було відібрано 118 населених пунктів (з них 67 міських і 51 сільський населений пункт), опитано 2 016 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

Це дослідження також включало опитування учасників судових засідань на виході із приміщень судів, що відбувалося 11–25 лютого 2019 р. При цьому, було опитано 1107 респондентів у всіх регіонах України, за винятком Криму і тимчасово окупованих районів Донецької та Луганської областей. Теоретична похибка вибірки не перевищує 3,1%.

Серед тих, хто брав участь у розгляді судових справ як позивач, відповідач, обвинувачений, потерпілий, свідок чи експерт, 53,4% відповіли, що рішення суду було законним і справедливим, 21% – не вважають його законним і справедливим. У 2019 р. дещо меншою, ніж у попередні роки, була частка тих, хто вважає, що рішення суду не було законним і справедливим.

Називалися такі причини зазначеного: суддя недостатньо добре ознайомився з матеріалами справи (26,9%); одна сторона найняла кращого адвоката і краще підготувалася до процесу (25,4%); одна сторона пов'язана з органами влади (8,8%); особа, яка представляла одну сторону судового процесу, має вищий соціальний статус, ніж опонент (17%); вважали, що одна сторона дала хабар судді (14%); інші причини (7,9%).

Також слід зауважити, що у разі, коли вивчення громадської думки організовує і проводить державний орган, він має оприлюднити результати цього вивчення на офіційному веб-сайті або в інший прийнятний спосіб.

У звіті про результати вивчення громадської думки, як правило, зазначається:

- найменування органу, який організував вивчення громадської думки (вивчав громадську думку);*
- найменування адміністративно-територіальної одиниці у разі вивчення громадської думки на окремій території;*
- соціальні групи населення та заінтересовані сторони, вивчення думки яких проводилося;*
- тема і питання, з яких проводилося вивчення громадської думки;*
- методи, що застосовувалися для вивчення громадської думки;*
- ступінь допустимого відхилення від обраної моделі дослідження;*
- інформація про осіб, які проводили вивчення громадської думки;*
- узагальнення громадської думки щодо запропонованого вирішення питань, які потребували вивчення громадської думки та її врахування під час прийняття державним органом остаточного рішення;*
- обґрунтування прийнятого рішення у разі неврахування громадської думки.*

Для організації вивчення громадської думки з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації державний орган може відповідно до законодавства укладати договори з дослідницькими організаціями, фахівцями, експертами, інститутами громадянського суспільства про проведення фахових, наукових соціологічних досліджень, спостережень, експрес-аналізу пропозицій різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін.

4.4. Механізм організації та проведення громадської експертизи

Стати учасниками розроблення державної політики у сфері національної безпеки і оборони інститутам громадянського суспільства дає можливість така форма цивільного контролю як проведення **громадської експертизи**.

Процедура громадської експертизи передбачає проведення оцінки ефективності діяльності певного державного органу або посадової

особи; ефективності виконання певної державної програми; законності витрачання бюджетних коштів; оцінки якості надання адміністративних послуг тощо.

Метою громадської експертизи є не лише оцінка діяльності органу влади, але і вплив на його політику, реалізацію програм тощо. При цьому, органи державної влади (суб'єкти сектора безпеки і оборони) мають розглянути висновки громадської експертизи та врахувати її результати у своїй діяльності.

Також варто зазначити, що громадська експертиза є необхідним ресурсом для самих державних органів, оскільки вони безкоштовно отримують зовнішній аудит своєї діяльності та цінні рекомендації щодо очікувань соціальних груп, пріоритетів політики, бажаних заходів для її реалізації тощо.

Органи державної влади можуть отримати і додатковий консультативний ресурс та волонтерів в особі представників інститутів громадянського суспільства. Зазначене також може сприяти покращанню якості управлінських рішень, вироблення політики, зорієнтованої на потреби громадян, ефективного використання державних ресурсів та громадської підтримки урядової політики.

Саме тому інститут громадської експертизи є вагомим елементом правової, демократичної держави з розвиненим громадянським суспільством і, зазвичай, одним із методів цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Право інститутів громадянського суспільства брати участь у проведенні громадської експертизи закріплене постановою Кабінету Міністрів України «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади».

Цією Постановою встановлено, що *громадська експертиза передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі*. Фактично цією постановою запроваджено один із правових механізмів реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами, що передбачено ст. 38 Конституції України.

Таким чином, громадська експертиза полягає у проведенні дослідження ефективності діяльності органів виконавчої влади і такої експертизи

може бути піддана діяльність кожного з міністерств та їхніх територіальних представництв, у тому числі й Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, їх структурних підрозділів та посадових осіб.

Слід зауважити, що *предмет громадської експертизи* визначений досить загально і зводиться до *діяльності органів виконавчої влади*. Водночас, ця діяльність може включати багато аспектів, тому варто визначати перелік питань, що підлягають громадській експертизі, у т.ч. з питань діяльності посадових осіб цих органів.

При здійсненні громадської експертизи діяльності правоохоронних органів, як видається, першочергова увага має приділятися додержанню ними вимог законодавства, захисту прав і свобод громадян, розгляду проектів стратегій, концепцій, програм та інших правових актів, використання бюджетних коштів тощо.

Поряд з цим, слід зауважити, що громадські експертизи не отримали широкого застосування в системі суб'єктів сектора безпеки і оборони. До основних причин зазначеного, як видається, можна віднести:

- *певну закритість правоохоронних органів;*
- *відсутність у інститутів громадянського суспільства достатніх правових підстав для проведення громадських експертиз;*
- *нестача підготовлених і компетентних кадрів серед представників інститутів громадянського суспільства, здатних проводити громадські експертизи;*
- *незнання процедурних особливостей та відсутність досвіду проведення громадських експертиз.*

Також слід зауважити, що інститути громадянського суспільства мають право ініціювати проведення громадської експертизи, проте орган виконавчої влади може відмовити у її проведенні або створити власну робочу групу для розгляду результатів експертизи та підготовки відповідних пропозицій. Усунути вказані та інші перепони у проведенні громадської експертизи можна спільними діями державних органів та громадянського суспільства, а також шляхом належного правового врегулювання цього питання.

Для проведення громадської експертизи, як зазначалося, можуть знадобитися і спеціальні фахові знання. Тому інститут громадянського суспільства, який планує здійснювати громадську експертизу, має чітко розуміти предмет і складність управлінських процесів, які він бажає аналізувати,

визначити мету, предмет і методологію здійснення експертизи, а також залучити фахівців, необхідних для її якісного проведення.

Такі експерти можуть бути залучені з інших інститутів громадянського суспільства, закладів, установ, підприємств та організацій, оскільки визначений законодавством порядок проведення громадської експертизи не вимагає щоб експерти мали відношення до інституту громадянського суспільства, що ініціює експертизу. Однак, в офіційному запиті на проведення експертизи бажано вказувати імена і кваліфікацію всіх експертів, які мають здійснювати експертизу.

Слід також зауважити, що законодавством надане право здійснювати громадську експертизу інститутам громадянського суспільства та широкому колу неприбуткових організацій, проте зазначене право має бути відображене в їхніх статутних документах.

Досить цікавим є висновок за результатами проведення у 2015–2017 рр. Українською гельсінською спілкою з прав людини (УГСПЛ) *громадської експертизи діяльності Міністерства інформаційної політики України*. Предметом експертизи були питання щодо стану дотримання прав людини у реалізації міністерством інформаційної політики України, повноважень із формування та реалізації державної політики у сфері інформаційного суверенітету, державного інформування та інформаційної безпеки.

Як інститут громадянського суспільства, Українська гельсінська спілка з прав людини повідомила Міністерству інформаційної політики України усі необхідні відомості щодо реєстрації та атрибутів організації.

Мета громадської експертизи була сформульована як аналіз спроможності міністерства реагувати на виклики і загрози правам людини, що впливають із необхідності захисту інформаційного суверенітету, забезпечення інформаційної безпеки та протидії зовнішній інформаційній агресії.

За результатами громадської експертизи було зроблено такі основні висновки:

- 1) *міністерство практично не бере участі в медіа реформах. На початку 2016 р. його представники проголосили намір взяти на себе ініціативу щодо адаптації українського медійного законодавства до європейських стандартів, і відповідні положення були вписані в робочий план міністерства на рік. Проте, ця ініці-*

атива зустріла потужний спротив з боку Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації, а також нерозуміння з боку громадянського суспільства, оскільки мова йшла про дублювання зусиль (у січні 2015 р. вказаний Комітет схвалив Стратегію розвитку законодавства України з питань свободи слова та діяльності засобів масової інформації відповідно до європейських стандартів, над якою працювали українські та закордонні експерти). З того часу міністерство бере участь у створенні суспільного мовлення, запровадженні обов'язкового страхування журналістів, спрощення процедури перебування закордонних журналістів на території України, тощо, але при цьому Міністерство не є регулятором медіаринку;

- 2) робота міністерства у 2015–2017 рр. не мала істотних негативних наслідків для прав людини. Воно не стало інструментом тиску на журналістів або джерелом «темників». Певні ознаки негативних наслідків для прав людини можна знайти в обмежувальних заходах в контексті зміцнення інформаційної безпеки, але міністерство практично не було до них причетним. Проте це не знімає з порядку денного потребу активного моніторингу роботи міністерства на предмет прав людини, оскільки архітектура інформаційної безпеки лише вибудовується і є ризик виконання міністерством функцій, що будуть їм всупереч свободі слова;
- 3) результатом роботи міністерства є покращення ситуації з правами людини в ряді аспектів. Так, його зусиллями покращено доступ мешканців прифронтових та окупованих територій до суспільно важливої інформації. Проте міністерство не виконує в повній мірі свої повноваження в частині захисту і просування прав людини внаслідок того факту, що деякі важливі напрями роботи не виконуються належним чином. Причинами цього є брак ресурсів, проблеми в плануванні та визначенні пріоритетів роботи, брак політичної волі, конкуренція з іншими органами влади;
- 4) в цілому, коло питань, у яких міністерство має справжній вплив, є дуже вузьким. Міністерству бракує політичної підтримки, щоб бути помітним актором, який справді впливає на процеси і визначає медіаполітику. Воно перебуває осторонь медіареформ. У сфері інформаційної безпеки, де постають загрози свободі слова, стратегічні питання визначаються політич-

ними фігурантами, але не розробками органів виконавчої влади. Це істотно знижує вплив міністерства на політичні процеси, а відтак і на ситуацію з правами та свободами громадян, які з цими політичними процесами пов'язані;

- 5) *важливим фактором також залишається окупація частини південних і східних територій України Російською Федерацією та підконтрольними їй збройними утвореннями. Будь-які ініціативи уряду, спрямовані на просування демократичних змін в країні, створення сприятливих умов для реалізації прав і свобод людини обмежуються лише територією, підконтрольною урядові, і не впливають на ситуацію в Криму та ОРДЛО. Уряд України, у тому числі Міністерство інформаційної політики, має вкрай обмежені можливості покращити катастрофічну ситуацію з правами людини на цих територіях.*

Також слід зауважити, що у 2019 р. в ході реорганізації системи центральних органів виконавчої влади України вказане міністерство було ліквідоване.

Важливим для кінцевого успіху проведення громадських експертиз є можливість своєчасного отримання інститутами громадянського суспільства належної та повної інформації від державних органів. Хоча органи виконавчої влади згідно з «Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» зобов'язані сприяти інститутам громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи.

Одним із позитивних прикладів такого сприяння можуть бути рекомендації Вінницькій обласній державній адміністрації щодо розроблення проекту «Комплексної оборонно-правоохоронної програми Вінницької області на 2016–2020 рр. «Безпечна Вінниччина – взаємна відповідальність влади та громад».

Цими рекомендаціями, зокрема, було передбачено наступне:

- *структурні підрозділи облдержадміністрації готують матеріали щодо напрямів удосконалення протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, дотримання принципу верховенства права, стану виконання соціально-сервісних функцій, удосконалення системи територіальної оборони, забезпечення воєнної безпеки, посилення охорони держав-*

ного кордону, зміцнення військової дисципліни, створення умов для реабілітації поранених військовослужбовців, що входять до сфери їхньої діяльності;

- до розробки розділів проекту Програми залучалися керівники та найбільш досвідчені фахівці з пріоритетних напрямів діяльності, включених до її структури. В розробці розділів проекту Програми, в якості експертів, можуть залучатись авторитетні та досвідчені керівники і фахівці (ветерани, радники, консультанти тощо);
- до розробки проекту Програми обов'язково залучаються громадські організації, які співпрацюють з відповідними правоохоронними органами та іншими установами і організаціями, а також (за потребою) окремі представники громадськості;
- за наслідками проведених експертиз Департамент цивільного захисту облдержадміністрації вносить відповідні зміни і доповнення до проекту Програми. Доопрацьований проект Програми подається керівництву облдержадміністрації та надсилається до обласної Ради для включення до порядку денного чергової сесії.

Варто зазначити, що сприяння органом влади проведенню громадської експертизи не вичерпується лише наданням відповідної інформації, документів чи матеріалів. Як видається, необхідне сприяння також може надаватися шляхом допуску громадських експертів на територію певних об'єктів або спільної перевірки певних фактів, забезпечення можливості проведення анкетування або співбесід з одержувачами адміністративних послуг відповідного органу тощо.

Згідно з чинним законодавством пропозиції та рішення органу державної влади щодо врахування або аргументованого неврахування пропозицій, підготовлених інститутом громадянського суспільства за підсумками громадської експертизи, мають бути розміщені на офіційному веб-сайті цього органу та в електронному реєстрі даних про стан і результати проведення громадської експертизи. Водночас, видається доцільним доведення результатів громадської експертизи до широкого загалу через засоби масової інформації з додержанням визначених законом обмежень, що стосуються діяльності суб'єктів сектора безпеки і оборони.

Загалом, підсумуємо розгляд питання щодо проведення громадських експертиз такими основними висновками:

- 1) використання громадської експертизи як механізму цивільного контролю над сектором безпеки і оборони залежить від по-

- дальшого розвитку правових засад її проведення, зокрема щодо: формування переліку питань, обов'язкових для розгляду в ході експертизи; врегулювання порядку надання інформації, необхідної для проведення громадської експертизи; можливості залучення до її проведення представників опозиційних до влади структур; запровадження державних і недержавних грантів для проведення громадських експертиз та сприяння у реалізації наданих висновків і пропозицій;
- 2) головними суб'єктами, від яких залежить успішність впровадження громадських експертиз, є самі інститути громадянського суспільства. Саме вони мають опанувати нову технологію та на професійному рівні, збалансовано й неупереджено проводити громадські експертизи з питань діяльності правоохоронних органів. Зазначене також потребує внесення, у разі потреби, змін до їхніх статутних документів і налагодження обміну даними про відповідних експертів з числа представників неурядових організацій;
 - 3) підготовка представників інститутів громадянського суспільства до проведення громадських експертиз має бути спільною справою усього середовища неурядових організацій, яке має налагодити ефективний обмін досвідом та передовими практиками у цій сфері;
 - 4) актуальним також є питання щодо підготовки відповідних навчальних і навчально-методичних посібників, (подібних до щойно виданого Українським незалежним центром політичних досліджень посібника «Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком»), проведення тренінгів та реалізації відповідних навчальних програм.

4.5. Форми і порядок проведення консультацій з громадськістю

Однією з найбільш поширених форм співробітництва державних органів з громадськістю є проведення консультацій. Цей механізм громадського контролю дає змогу швидко дійти висновків про від-

критичність та прозорість діяльності суб'єктів сектора безпеки і оборони, оскільки їхні наміри, практичні дії та результати діяльності ініціативно доводяться до громадськості через різні комунікаційні можливості.

Зважаючи на важливість цієї ділянки цивільного контролю, вона регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики». Вказаним актом, зокрема, передбачено таке:

- консультації з громадськістю мають сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень;
- консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів;
- результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі;
- консультації з громадськістю організовує і проводить орган виконавчої влади, який є головним розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя;
- громадські, релігійні, благодійні організації, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, асоціації, організації роботодавців, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства України (далі – інститути громадянського суспільства), можуть ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді або безпосередньо органу виконавчої влади;
- у разі коли пропозиція щодо проведення консультацій з громадськістю з одного питання надійшла не менше ніж від трьох інститутів громадянського суспільства, які діють на відповідній території, такі консультації проводяться обов'язково.

Постанова передбачає не лише консультації за ініціативою органів влади чи громадськості, а й проведення консультацій в *обов'язковому порядку у формі публічного громадського обговорення* щодо:

- *проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;*
- *проектів регуляторних актів;*
- *проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання;*
- *звітів головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік.*

Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю.

Наприклад, Міністерством оборони України систематично надавались проекти нормативно-правових актів громадським організаціям, представники яких є членами Громадської ради, витяги із щорічних планів законопроектної та нормотворчої роботи, а окремі проекти, що мали важливе суспільне значення розміщувалися на веб-сайті Міністерства оборони України та на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» для їх громадського обговорення, зокрема: *проекти постанов Кабінету Міністрів України: «Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 р. № 1081 і від 26 червня 2013 р. № 450» та «Про внесення змін до Комплексної програми і порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 29 листопада 1999 р. № 2166, від 3 серпня 2006 р. № 1081 і від 16 лютого 2011 р. № 147»; проектів наказів Міністерства оборони України.*

З метою забезпечення участі громадськості в заходах щодо запобігання корупції та реалізації Антикорупційної програми Міністерства оборони України в апараті Міноборони створено комісію, засідання якої проводиться у відкритому режимі із залученням

представників засобів масової інформації, громадських організацій, експертів і вчених.

Найактивніших членів Громадської ради включено до складу комісії Міністерства оборони України, зокрема: з відбору кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців в апараті Міністерства оборони України; з питань розгляду матеріалів, пов'язаних із визначенням учасників бойових дій та спірних питань щодо зарахування до вслуги років окремих періодів військової служби; з контролю та розподілу витрачання благодійних внесків для забезпечення АТО/ООС; з перевірки стану роботи з громадянами та доступу до публічної інформації; з моніторингу та координації виконання Антикорупційної програми Міністерства оборони України; житлової комісії гарнізону м. Києва, а голову Громадської ради включено до складу Ради реформ Міністерства оборони України.

Водночас, з цього напрямку співробітництва громадськості та Міністерства оборони України залишається актуальним питання зворотнього зв'язку щодо врахування пропозиції консультативної допомоги громадськості.

До участі у проведенні консультацій з громадськістю залучаються в установленому порядку й органи місцевого самоврядування. Характерним в цьому сенсі є звіт Полтавської обласної державної адміністрації про виконання Плану заходів щодо реалізації у 2018 р. Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, в якому значна увага приділяється заходам щодо консультацій з громадськістю, зокрема:

1. Забезпечити проведення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування консультацій з громадськістю з актуальних питань формування та реалізації державної політики за напрямами та з питань місцевого значення із залученням дорадчих органів, створених при органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування у 2018 році. (Протягом року структурними підрозділами облдержадміністрації із залученням дорадчих органів, створених при облдержадміністрації, проведено 336 консультацій з громадськістю з актуальних питань формування та реалізації державної політики та питань регіонального значення, зокрема 9 громадських обговорень та слухань, 28 засідань за «круглим столом», 25 конференцій і форумів, 3 Ізустріч з громадськістю, 112 електронних консультацій (обговорен-

ня на веб-сайті органу виконавчої влади), 5 засідань Громадської ради при облдержадміністрації, 40 засідань інших консультативно-дорадчих органів, 86 інших заходів за участю представників громадськості).

2. Забезпечити сприяння громадським об'єднанням у проведенні ними громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

3. Створити модулі сайтів органів виконавчої влади для забезпечення подання громадянами електронних петицій та їх своєчасного розгляду. У зв'язку з необхідністю доопрацювання програмних модулів офіційного Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади області виконання завдання проводитиметься у 2019 році.

4. Рекомендувати органам місцевого самоврядування забезпечити можливість впровадження на своїх офіційних сайтах модулів для подання громадянами електронних петицій та їх своєчасного розгляду. (На офіційному веб-сайті Полтавської обласної ради та офіційних веб-сайтах міських рад міст обласного значення створено модулі для забезпечення подання громадянами електронних петицій та забезпечено їх своєчасний розгляд. Робота по створенню на офіційних веб-сайтах районних рад модулів для забезпечення подання громадянами електронних петицій триває).

5. Забезпечити рівні умови участі інститутів громадянського суспільства у процедурах публічних закупівель.

6. Забезпечити залучення інститутів громадянського суспільства до оцінки потреб громадян у соціальних та інших суспільно значущих послугах.

Заслугову на увагу організоване коаліцією громадських ініціатив «За ефективну комунікацію влади та громадськості», до складу якої увійшли Комітет виборців України, Школа політичної аналітики, Аналітичний центр «Політика», Коаліція громадських організацій «Молода Черкащина» громадське опитування та підготовлений аналітичний звіт *«Ознайомленість громадськості з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996»*. Результати опитування, зокрема, показали наступне:

- 1) зі змістом Порядку ознайомлені 71% респондентів, 29% – не ознайомлені. Кількість респондентів, ознайомих з Порядком,

була найбільшою у Вінницькій, Дніпропетровській, Київській, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Херсонській, Чернігівській областях та в м. Києві (понад 70% респондентів). У Донецькій області були обізнані з Порядком лише 25% респондентів. Зазначене може свідчити про необхідність посилення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед інститутів громадянського суспільства, спрямованої на підвищення рівня їх обізнаності з існуючим правовим регулюванням проведення консультацій з громадськістю.

- 2) стосовно джерел отримання інформації про проведення консультацій з громадськістю результати опитування засвідчили, що респонденти в основному отримували інформацію про проведення консультацій або у зв'язку з безпосередньою участю у заходах, або з «інших джерел». До інших джерел відносилось поєднання декількох запропонованих в анкеті варіантів відповідей – безпосередня участь у заходах, отримання інформації від колег з цих інститутів громадянського суспільства тощо. Найменшою (5%) була частка респондентів, які одержували інформацію з публікацій у засобах масової інформації. Кількість тих, хто отримував інформацію з веб-сайтів органів влади та від колег з інших інститутів громадянського суспільства, була приблизно однаковою (відповідно 13 та 15%). Тобто, роль веб-сайтів місцевих органів виконавчої влади у донесенні інформації про заходи з проведення публічних консультацій є недостатньо високою.

Стосовно проведення **електронних консультацій з громадськістю** слід зазначити, що відповідно до законодавства органи виконавчої влади розміщують на *урядовому веб-сайті* «Громадянське суспільство і влада» та на своєму офіційному веб-сайті такі відомості:

- *інформаційне повідомлення про проведення публічного громадського обговорення;*
- *текст проекту нормативного акту, винесеного на обговорення;*
- *електронну адресу для надсилання пропозицій та зауважень і номер телефону, за яким надаються консультації з питання, що винесено на публічне громадське обговорення.*

Тексти проектів регуляторних актів оприлюднюються відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Публічне громадське обговорення розпочинається з дня оприлюднення інформаційного повідомлення про його проведення, а строк проведення публічного громадського обговорення визначається органом виконавчої влади і повинен становити не менш як один місяць.

Пропозиції та зауваження подаються в усній та письмовій формі, надсилаються електронною поштою на адресу відповідальної особи органу виконавчої влади, а також на урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада» та офіційні веб-сайти органів виконавчої влади, де мають бути оприлюднені протягом п'яти робочих днів після їх надходження.

Результати публічного громадського обговорення в обов'язковому порядку орган виконавчої влади доводить до відома громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті та в інший прийнятний спосіб не пізніше, ніж через два тижні після його закінчення.

Внаслідок реалізації у 2016 р. *Координатором проектів ОБСЄ в Україні* проектів з розвитку громадянського суспільства, було підготовлено публікацію «Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки».

Ця публікація містить аналіз та приклади – найкращі практики й здобуті уроки – з України та країн-учасниць ОБСЄ, пов'язані зі сприянням розвитку співпраці і партнерства між урядом та організаціями громадянського суспільства на основі нової програми політики щодо належного урядування.

Консультавання представляє собою взаємодію між розробниками політики та заінтересованими сторонами, яка відбувається в декілька етапів: *діалог, дискусія, аналіз*. Під час діалогу сторони викладають своє бачення або/та очікування від консультацій, ведуть розмову про вихідні позиції та розуміння контексту. Під час дискусії учасники консультавання аргументують своє заперечення або погодження з висловленими пропозиціями. На останньому етапі відбувається аналіз результатів обговорення.

Консультавання в процесі політики відбувається на різних рівнях ключових зв'язків: *вертикальних, зовнішніх та горизонтальних зв'язків*. Рівень вертикальних зв'язків передбачає взаємодію між особами, які від-

повідують за ухвалення політики (політичні посади), та безпосередніми її розробниками (адміністративні посади). При ухваленні остаточного рішення щодо політики уповноважена посадова особа у різний спосіб спілкується (комунікує) з відповідними підпорядкованими їй особами, включеними в розробку політики, з метою отримання необхідної інформації, поради для остаточного прийняття рішення. Характер такого спілкування значною мірою залежить від політичного режиму, організаційної культури і процедур, а також управлінського стилю керівника.

Щодо форм консультацій, то необхідно розрізняти *консультації з метою виявлення експертної думки* (зовнішніх експертних знань) та *консультації з широкою громадськістю з метою з'ясування позицій, настроїв* («глас народу»). Виявлення позиції експертної спільноти дає змогу отримати додаткові аргументи щодо обрання того чи іншого варіанту політики, забезпечити первинне оцінювання впливу політики, поглибити знання проблеми, на вирішення якої буде спрямовано політику тощо. Тобто мова йде про здобуття своєрідної «технічної» інформації для роботи розробника політики. Під час консультацій з широкою громадськістю можна зібрати коментарі, пропозиції та зауваження від тих, на кого політика буде мати безпосередній вплив або чий інтерес будуть зачіпатися. Переважно такого роду консультації ініціюються розробником політики та здійснюються *формалізовано* (створення різноманітних дорадчо-консультативних структур при органах державної влади) або *опосередковано* (вивчення громадської думки, моніторинг засобів масової інформації тощо).

Проводячи консультації з різного роду групами, спільнотами, можна досягнути декількох *цілей*:

- *зібрати необхідну інформацію, яку можна використати в процесі подальшого аналізу ситуації або проблеми;*
- *оцінити підтримку, яку знайдуть різні варіанти рішень;*
- *заручитися підтримкою того варіанту рішення, до якого прихильно ставиться влада;*
- *заручитися підтримкою груп, які беруть участь у прийнятті рішення.*

Нині існує поширена практика в демократичних системах врядування щодо кодифікування процедур і стандартів проведення консультацій з громадськістю. Аналіз досвіду різних країн засвідчує сповідування таких базових *принципів організації та проведення*

публічних консультацій, що можуть бути універсальними для будь-яких демократичних політико-правових систем.

- **УЧАСТЬ** у процесі розроблення та ухвалення рішень, політики осіб, груп, організацій, яких безпосередньо стосується це рішення, або які мають інтерес в цьому рішенні чи політиці. При цьому важливо дотримуватися підходу, щоб голос заінтересованих не просто звучав, а й мав шанс бути почутим тими, хто уповноважений ухвалювати рішення.
- **ДОВІРА**. Відкрите та демократичне суспільство базується на постійному діалозі між громадянами, різними соціальними групами, зацікавленими особами та секторами. Співпраця у формуванні та реалізації державної політики почасти відіграють різні ролі, спільна мета підвищення якості життя громадян може бути реалізована лише на основі взаємної довіри та поваги.
- **ВІДКРИТІСТЬ ТА СУМЛІННІСТЬ**. Консультації проводяться з обов'язковим оприлюдненням очікувань органу влади-ініціатора консультацій від безпосередніх учасників консультацій, а також із забезпеченням зворотного зв'язку з учасниками консультацій. Громадянин має розуміти з приводу чого хочуть дізнатися його думку, позицію, рекомендацію, а також отримати у разі бажання необхідну інформацію про те, яким чином і наскільки враховано висловлену ним позицію, пропозицію, рекомендацію. Разом з цим, учасники консультацій (групи, організації, установи, об'єднання і т.п.) мають чітко і сумлінно декларувати інтереси, категорії та чисельність соціальних груп, бенефіціарів, яких вони представляють.
- **ПРОЗОРИСТЬ ТА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ**. Ініціатор консультацій має забезпечити доступність до необхідних матеріалів та інформації, які б дозволяли учасникам консультацій сформулювати свою думку, позицію, бачення, рекомендації. При цьому, сам процес консультування має бути зрозумілим та визначеним для тих, хто виявив бажання взяти в ньому участь. Громадянин має розуміти, куди, кому, до якого часу і в який спосіб він чи вона можуть спрямувати свої пропозиції, рекомендації і який зворотній зв'язок варто очікувати.
- **НЕОБТЯЖЛИВІСТЬ ТА «ДРУЖНІСТЬ»/СПРИЯТЛИВІСТЬ** процедур для громадян, які бажають взяти участь у консультаціях. Сучасні комунікаційні технології дають змогу учасникам долу-

чатися до консультування набагато швидше та у більш сфокусований спосіб, ніж раніше. Традиційне обговорення у вигляді листування, надсилання пропозицій на паперових носіях не завжди є оптимальним для залучення до продуктивного діалогу тих, хто краще знає, або володіє певною експертизою з питання, яке обговорюється. З іншого боку, громадянину має бути створено умови, за яких він чи вона докладатимуть мінімальних зусиль для участі у публічних консультаціях, якщо проявлятиме бажання стати учасником/учасницею.

- *ПРОПОРЦІЙНІСТЬ* типу та масштабу консультування щодо потенційного впливу пропозицій або прийнятого рішення. Акцент має робитися на справжньому залученні заінтересованих сторін, а не лише на дотриманні бюрократичних процедур.
- *НАЛЕЖНЕ* та *РІВНЕ СТАВЛЕННЯ* до учасників консультаційного процесу.

Поряд з цим, слід зауважити, що норми міжнародного права, якими регулюється участь громадськості в процесах прийняття рішень органами влади, перебувають в постійному розвитку. ООН, Рада Європи, ОБСЄ та Європейський Союз ухвалили низку основоположних документів, які визначають право і гарантії участі кожного громадянина у прийнятті рішень органами влади на різних рівнях.

Зокрема, відповідно до прийнятої у 2013 р. резолюції Комітету з прав людини ООН щодо діяльності громадянського суспільства визначається, що особливу увагу слід приділяти, з-поміж інших заходів, реальній та ефективній участі громадян у процесі прийняття рішень. Одним із найважливіших документів, прийнятих на міжнародному рівні, також є Орхуська Конвенція, яка визначає мінімальні вимоги щодо участі громадськості в прийнятті рішень з питань навколишнього середовища, а саме: шляхом надання доступу до інформації та подання зауважень до документів з питань навколишнього середовища.

Загалом, комплексне застосування таких форм і механізмів громадського контролю як моніторинг, діяльність громадських рад, вивчення громадської думки, проведення громадської експертизи та консультацій з громадськістю дає змогу забезпечити участь громадян у прийнятті рішень органами державної влади, сприяє підвищенню ефективності їх діяльності та розвитку системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

НАУКОВЕ Й АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

5.1. Державні наукові установи як фактор забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони

Активну роль у розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони відіграють державні й недержавні наукові установи та аналітичні центри, які узагальнюють практику здійснення контролю, намагаються вибудувати його чітку систему та віднайти закономірності, характерні саме для реалізації контрольної функції у сфері безпеки і оборони України. З цією метою ними уточнюється понятійний апарат, здійснюється аналіз проблем провадження контролю та його організації, надаються пропозиції щодо удосконалення нормативного регулювання діяльності контрольних структур та підвищення ефективності діяльності сектора безпеки в цілому.

Серед наукових установ України дослідження і розробки в галузі безпеки і оборони, у т.ч. з питань демократичного цивільного контролю, здійснювали наукові та науково-педагогічні працівники Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, Національної академії та Інституту дослідження проблем державної безпеки Служби безпеки України, Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Національної академії державного управління при Президенті України, Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Науково-дослідного інституту інформатики і права та Секції права національної безпеки і військового права Національної академії правових наук України та інші. Водночас, одне із провідних місць у цій сфері займає *Національний*

інститут стратегічних досліджень, до пріоритетних напрямів діяльності якого віднесено дослідження проблем демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

Протягом усього терміну своєї роботи Інститут забезпечує широку публічну експертну підтримку розробки та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони, надання керівництву держави науково обґрунтованих пропозицій щодо шляхів вирішення актуальних проблем у цій сфері, проведення конференцій, круглих столів, засідань експертних груп та інших заходів, тематика і завдання яких визначаються проблемами функціонування сектора безпеки і оборони України.

З метою узагальнення та використання зарубіжного досвіду Інститут встановив та розвиває творчі контакти з низкою міжнародних організацій і багатьма іноземними науковими центрами. Працівники Інституту регулярно здійснюють фундаментальні дослідження та готують системні аналітичні доповіді з проблем національної безпеки і цивільного контролю.

Зокрема, в аналітичній записці *«Шляхи розбудови і підвищення ефективності функціонування системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки»* цілком слушно підкреслюється, що визначальною рисою сучасної демократії як суспільного устрою є підконтрольність державних органів суспільству, народу-суверену, який їх утворив і надав їм державно-владні повноваження. Більш того, робиться висновок про значущість цивільного контролю в системі державного управління і зазначається, що демократичний контроль передбачає встановлення правових рамок діяльності цих органів (визначення компетенції, завдань і повноважень, засад їх діяльності та управління ними), а також нагляд за їхньою діяльністю з боку незалежних від них контролюючих органів та інституцій громадянського суспільства. Цим останнім зумовлюється те, що такий контроль називають також громадським (цивільним).

Досить важливо, що висвітлюється досвід багатьох країн щодо організації цивільного контролю і можливості його використання в умовах України. Зокрема, відзначається, що у низці держав значна частина контролюючих функцій парламенту у сфері безпеки делегована спеціальному парламентському комітетові чи підпорядкованому парламенту експертному комітету або органу. У таких країнах

як Аргентина, Австралія, Велика Британія, США парламентський контроль в галузі безпеки й розвідки здійснюють самі законодавці, за допомогою профільного парламентського комітету. В інших країнах, наприклад, у Бельгії, Голландії, Норвегії, функціонують позапарламентські комітети, члени яких не є членами парламенту, у той час як самі комітети підзвітні парламенту. Кожна з розглянутих моделей має свої переваги. У той час як перша модель здається більш демократичною, друга припускає більш компетентний підхід до нагляду над службами безпеки й розвідки та попереджає можливість політичних розбіжностей і розголошу. Третя можлива модель являє собою сполучення парламентського й непарламентського підходів. Наприклад, у Канаді пропонується поряд з давно працюючим (непарламентським) Комітетом з розвідки та безпеки організувати і профільний парламентський комітет.

Видається актуальним і те, що автори записки дають оцінку діяльності окремих громадських організацій як суб'єктів цивільного контролю. Так, на їх думку, найбільший реальний вплив мають міжнародні організації «Amnesty International» та «Watch Rights». Позитивно оцінюється діяльність у цій сфері вітчизняної громадської організації «Антитерористична єдність», Центру дослідження армії, конверсії та роззброєння та інших.

Заслужують на підтримку висновки, що за роки державної незалежності Україна досягла певного поступу у створенні системи громадянського контролю над сектором безпеки, у тому числі:

- імплементовано основні принципи побудови систем демократичного контролю над органами сектора безпеки, визначені міжнародними актами ООН, ОБСЄ, Ради Європи, ЄС і НАТО;
- запроваджено програмно-цільовий метод формування державного бюджету та прозорість видатків на утримання сил безпеки і оборони відповідно до Бюджетного кодексу України, законів «Про організацію оборонного планування», «Про державне оборонне замовлення» тощо.

Системним документом з питань розвитку сектора безпеки та системи цивільного контролю стала *«Концепція розвитку сектора безпеки і оборони України»*, презентуючи яку О. Литвиненко акцентував увагу на необхідності моніторингу викликів урядуванню в секторі безпеки, зосередженні зусиль на поетапному та узгодженому нарощу-

ванні оперативних спроможностей сил безпеки і оборони та рівня їх готовності до невідкладного реагування на загрози національній безпеці України.

Слід звернути увагу на низку положень цього документа, а саме:

- окремий розділ Концепції було присвячено цивільному демократичному контролю та положенню про необхідність інституційного забезпечення парламентського контролю;
- запропоновано новий підхід до створення спільних спроможностей силових відомств у наступних сферах: освіта, тренування, логістика, закупівлі, медичне забезпечення та ін.;
- передбачено формування цивільного Міністерства внутрішніх справ, відповідального за визначені законом напрями внутрішньої політики, яке має скеровувати діяльність низки центральних органів виконавчої влади (нині це вже реалізовано);
- визначено шляхи розбудови Національна поліція України, як центрального органу виконавчої влади, який має служити суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку;
- передбачено посилення розвідувальних спроможностей України на основі узгодженого та чіткого функціонування розвідувальних органів, координації їх діяльності з боку Об'єднаного комітету з питань розвідувальної діяльності при Президентіві України та зміцнення взаємодії з партнерськими спецслужбами країн-членів НАТО;
- запропоновано запровадити сучасні механізми демократичного цивільного контролю за діяльністю розвідувальних органів України та покращання інформаційно-аналітичного і організаційного забезпечення діяльності Ради національної безпеки і оборони України як координаційного органу з питань національної безпеки і оборони при Президентіві України.

Досить ґрунтовною та професійною є праця О. І. Кузьмука *«Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України: досягнення і проблеми (історичний аспект)»*, в якій проведено ретроспективний аналіз становлення і розвитку системи демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією та сектором безпеки і оборони України.

У цій роботі справедливо ставиться питання про відповідальність за стан національного війська не лише військового командування, а й усього суспільства. За великим рахунком це стосується цивільно-військових відносин, найважливішою стороною яких є демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави.

Підкреслюється, що за нинішніх умов, коли Воєнна організація держави поступається місцем сектору безпеки і оборони, питання цивільного контролю не стали менш актуальними, а набувають ще більшого значення. Це пов'язано, по-перше, з суттєвими змінами у спектрі загроз, для протидії яким призначений сектор безпеки; по-друге, зі зростанням вимог до дотримання демократичних стандартів у сфері цивільно-військових відносин.

На основі аналізу наукових здобутків та досвіду інших держав автор робить висновок про те, що невизначеність статусу армії в суспільстві, слабкість законодавчої бази функціонування і розвитку Збройних Сил, соціальна і правова незахищеність військовослужбовців та членів їхніх сімей роблять військовослужбовців заручниками обставин і ослаблюють обороноздатність держави. І навпаки, ефективний механізм відповідальності політиків за наслідки військової реформи сприяв би уникненню спроб перекладання такої відповідальності лише на армію.

Конструктивним і орієнтованим на поліпшення діяльності громадських організацій є дослідження стану *«Використання потенціалу недержавних аналітичних центрів у формуванні політики національної безпеки»*.

У дослідженні вказується на те, що аналіз існуючих механізмів взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади, що опікуються проблемами безпеки (наприкладі Міністерства оборони України) не виявив дієвих прикладів комунікації міністерства з вітчизняними недержавними аналітичними центрами. Так, у структурі Громадської ради при МО України серед 10-ти комітетів не існує жодного, який би міг на експертному рівні сприяти виконанню завдань поставлених, зокрема, перед Департаментом воєнної політики і стратегічного планування.

У листопаді 2015 р. працівниками Національного інституту стратегічних досліджень було проведено експертне опитування, яке пока-

зало, що громадські експерти вбачають найбільш ефективними формами взаємодії організацій громадянського суспільства з органами державної влади безпекового спрямування такі:

- організація і проведення експертних та науково-практичних заходів (фахових дискусій, експертних засідань («мозкові штурми»), конференцій, семінарів, «круглих столів» тощо) з актуальних питань національної безпеки України;
- залучення неурядових аналітичних центрів для проведення спільних науково-теоретичних та науково-практичних досліджень з безпекових питань, наприклад, у рамках виконання Україною вимог та критеріїв (стандартів) Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;
- організація роботи постійно діючих експертних рад з числа представників неурядових аналітичних центрів при органах державної влади безпекового спрямування з метою експертного супроводження їх керівництва та аналітичних структур;
- участь неурядових аналітичних центрів у розробці концептуально-доктринальних документів з питань національної безпеки за відповідними напрямками безпекової політики України;
- залучення неурядових організацій для проведення досліджень та розробки відповідних розділів (за відповідними напрямками безпекової політики України) в рамках визначених грантів (трастів, фондів тощо) ООН, НАТО, ЄС, ОБСЄ та провідних країн світу.

У висновках вказується, що мережа експертних неурядових організацій, що опікуються безпековою проблематикою в Україні, є слабко розвинутою у порівнянні із державами, які є світовими лідерами у цій галузі, характеризується наявністю декількох десятків профільних організацій, серед яких одиниці відповідають характеристикам зарубіжних аналогів.

Автори цього аналізу також висловили низку пропозицій, спрямованих на посилення аналітичної складової забезпечення національної безпеки України. Зокрема, Міністерству оборони України запропоновано прийняти нові розпорядчі документи, в яких передбачити необхідність аналітичного супроводження роботи міністерства з боку громадського сектору та створення умов для залучення провідних неурядових експертних організацій до спільної інформаційно-аналі-

тичної роботи із Департаментом воєнної політики та стратегічного планування МО України.

У аналітичній записці *«Використання потенціалу громадянського суспільства для забезпечення національної безпеки України в умовах зовнішньої агресії»* висвітлено можливості та запропоновано шляхи використання потенціалу громадянського суспільства для суспільно-політичної консолідації, зміцнення обороноздатності та забезпечення національної безпеки України.

Зокрема відзначається, що задля координації дій, обміну інформацією та досвідом, налагодження горизонтальних зв'язків, акумуляції зусиль та підтримки найперспективніших громадських ініціатив усіх патріотично налаштованих організацій громадянського суспільства (ОГС) необхідно створити відповідний єдиний координуючий орган. З цією метою доцільно поновити при Офісі Президента України роботу Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства, функціонування якої було припинене після подій 30 листопада 2013 р., коли на знак протесту проти силового розгону мирної акції низка впливових громадських організацій вийшла з її складу.

Пропонується також оновити її персональний склад та переформатувати діяльність відповідно до нових суспільно-політичних умов, зокрема, утворити в структурі Координаційної ради постійно діючу робочу групу з вирішення проблем забезпечення національної безпеки, яка працювала б у безпосередньому контакті з Радою національної безпеки та оборони України, Міністерством оборони України, Службою безпеки України, Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами державної влади та державними установами, задіяними у цій сфері.

Вважаємо, що це має особливе значення для українського політичного сьогодення, коли однопартійність влади вимагає у демократичній державі більш дієвого громадського контролю.

Щодо конкретної тематики досліджень заслуговує на увагу науково-дослідна робота на тему *«Національна консолідація та інституційне забезпечення демократії в Україні»* (науковий керівник – М. М. Розумний), предметом якої став аналіз основних проблем та визначення шляхів їх вирішення у сфері організації роботи та нормативно-правового забезпечення функціонування органів державної

влади в Україні, а також розроблення рекомендацій щодо підвищення ефективності інститутів народовладдя в Україні.

Результати дослідження висвітлено в аналітичних доповідях: *«Конституційні аспекти розподілу повноважень у системі вищих органів державної влади України»*; *«Партійне законодавство та розвиток політичних партій в Україні»*; *«Місцеві вибори 2015 р.: проблеми організації, підсумки, тенденції»* та 11 аналітичних записках.

У ході виконання НДР *«Роль громадянського суспільства у національній консолідації, проведенні системних реформ та забезпеченні національної безпеки України»* (науковий керівник – О. А. Корнієвський) встановлено, що громадянське суспільство має значний потенціал зміцнення національної консолідації, визначено основні напрями підвищення ефективності державно-громадської взаємодії та сформульовані рекомендації щодо вдосконалення її конкретних форм та механізмів. Результати дослідження висвітлено в аналітичних доповідях: *«Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики»*; *«Розвиток громадянського суспільства в Україні»* та інших публікаціях.

В опублікованій у 2017 р. аналітичній доповіді *«Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні»* (автори: Яблонський В. М., Балакірева О. М., Бондар Т. В. та ін.; за заг. ред. О. А. Корнієвського) проаналізовано суспільні настрої та практики громадської самоорганізації в умовах внутрішніх і зовнішніх викликів єдності українського народу та європейському вибору України. Акцентовано увагу на значущості громадських ініціатив і діяльності організацій громадянського суспільства у протидії російській гібридній агресії проти України та подоланні її наслідків. У контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. охарактеризовано політико-правове середовище сприяння державно-громадській взаємодії в утвердженні європейських стандартів демократії та солідарного суспільства.

Аналітична доповідь адресована державним службовцям і посадовим особам органів місцевого самоврядування, громадським і політичним діячам, усім, хто виявляє інтерес до проблематики громадянського суспільства та його взаємодії з державою у впровадженні нагальних суспільних змін та належного врядування. З цією метою пропонується:

- більш активне залучення представників організацій громадського сектора до участі в роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах державної влади, врахування їхніх рекомендацій при розробленні державно-управлінських рішень, завчасного оприлюднення їх проектів у ЗМІ. Координуючим органом із забезпечення постійного діалогу влади і суспільства мав би стати департамент публічної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- поглиблення взаємодії держави та організацій громадського сектора з надання правової допомоги та організації правової просвіти громадян, їх правового забезпечення та регулювання відносин між ними. Оскільки будь-яке право людини є одночасно обов'язком держави забезпечувати реалізацію цього права, і цей обов'язок держави відповідно до ст. 3 Конституції України проголошується головним, правозахисні організації мають допомагати та сприяти державі в здійсненні цього обов'язку. Якщо держава не виконує цю функцію, правозахисні організації повинні взяти її на себе, захищаючи права і свободи громадян України. Важливим також є забезпечення державного моніторингового механізму контролю за станом прав і свобод на окупованих територіях Криму і Донбасу за участі міжнародних та українських громадських/правозахисних організацій;
- посилення громадського контролю як за оприлюдненням звітності органів державної влади перед громадськістю у сфері освоєння бюджетних коштів (звітності щодо всіх коштів, використаних отримувачами бюджетних коштів), так і запровадженням періодичної фінансової звітності громадських об'єднань, що оприлюднюється у ЗМІ;
- залучення представників професійних та профільних громадських організацій до вироблення критеріїв відбору посадових осіб до органів державної влади, до систематичного моніторингу їхньої діяльності щодо дотримання вимог чинного законодавства з метою недопущення неефективного врядування та корупційних дій;
- усунення корупційних і недемократичних підходів до впровадження і функціонування традиційних форм і процедур участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики,

вирішенні питань місцевого значення (громадські ради, консультації з громадськістю, громадські слухання, громадська експертиза та інші); внесення відповідних змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 з метою посилення громадського контролю за органами виконавчої влади та унеможливлення нівелювання самоорганізації громадян – створення «кишенькових» громадських рад, імітаційної громадськості та «протестної індустрії» за допомогою корупційних механізмів. При плануванні/організації діалогу органів влади з ОГС важливо відштовхуватися від тієї концептуальної тези, що онлайн-демократія не може повноцінно замінити офлайн-демократію (безпосереднє спілкування);

- посилення уваги до формування можливостей та переваг використання інструментів електронної участі громадян в управлінні державою, суспільним розвитком та у вирішенні питань місцевого значення. Це передбачає виконання таких завдань: упровадження інструментарію електронної участі на веб-сайтах органів державної влади та органів місцевого самоврядування влади; своєчасне реагування за їх допомогою на пропозиції та звернення громадськості; створення відповідної нормативно-правової та інституційної бази, яка б забезпечувала сприятливі умови для розвитку електронної участі; упровадження сервісно орієнтованих підходів у державному управлінні; розширення доступу громадян до інформаційно-комунікаційних технологій та підвищення рівня їхньої комп'ютерної грамотності;
- створення нових інструментів взаємодії влади і суспільства, передусім в частині надання можливості громадянам впливати на процеси прийняття управлінських рішень.

Питання демократичного цивільного контролю також є одним із пріоритетних напрямів досліджень у науковців *Національної академії державного управління при Президенті України*, які зосереджують свої пошуки та висновки на дослідженні цього контролю в першу чергу як чинника управлінського менеджменту. Такий підхід надає цивільному контролю більш професійного спрямування і використання його можливостей в інтересах підвищення ефективності державного управління.

Зокрема, у своїй статті *«Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України і перспективи його вдосконален-*

ня» О. І. Пошедін узагальнює сучасний стан демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України та розглядає перспективи його вдосконалення. Зазначено, що система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України перебуває в процесі становлення. Акцентовано увагу на тому, що створення дійсно правової демократичної держави, де парламентарі і політичні лідери відчувають свою відповідальність перед виборцями, враховують думку громадянського суспільства, є об'єктивною передумовою для впровадження ефективного демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Водночас наголошено на тому, що зміцнення контрольних повноважень Верховної Ради України, вдосконалення законодавства щодо державної таємниці, забезпечення відкритості державного бюджету сприятиме вдосконаленню системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

Досить плідно опрацьовує проблеми цивільного контролю М. В. Сіцінська, доробок якої складає декілька десятків статей та інших публікацій. Так, у статті *«Сутність та особливості моделі державного управління у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України»* розглянуто актуальні питання щодо розроблення моделі державного управління у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Наголошено, що модель державного управління у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України конкретизує основні шляхи реалізації концептуальних ідей та поглядів розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, визначених Стратегією національної безпеки України, Стратегічним оборонним бюлетенем України, Воєнною доктриною України. Доведено, що головною метою моделі державного управління у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України є визначення комплексу стратегічних положень реалізації єдиної державної політики у сфері організації і здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

В іншій публікації, досліджуючи систему демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України М. В. Сіцінська стверджує, що одним із принципів забезпечення національної безпе-

ки України, а також одним із основних напрямів державної політики у сфері державного управління сектором безпеки і оборони України законодавством визначено демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами. Відкритість для цивільного контролю є одним із основних принципів діяльності усього сектору безпеки і оборони України. Реалізація даного принципу передбачається серед основних заходів щодо розвитку інституту національного сектора безпеки і оборони України. До її надбань також слід віднести розробку організаційної моделі механізму здійснення цивільного контролю.

Заслуговує на увагу робота Г. П. Ситника *«Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади)»*, де демократичному цивільному контролю присвячено окремий розділ. Слід відзначити, що висвітлення цього питання подається комплексно, в його політичних, правових, безпеко-оборонних реаліях, що важливо для усвідомлення важливості цих питань у науці та навчальному процесі.

Слід звернути увагу й на доробки з питань демократичного цивільного контролю вчених *Науково-дослідного інституту інформатики і права Національної академії правових наук України* та представників *Секції права національної безпеки та військового права НАПрН України*, які безпосередньо беруть участь у діяльності громадських рад, робочих та експертних груп, створених профільними комітетами Верховної Ради України та іншими державними органами, у проведенні наукових експертиз та публічному обговоренні проектів законодавчих актів, а також у дослідженні актуальних проблем сектора безпеки і оборони.

Зокрема, у матеріалах тренінгу *«Основи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони»* (автори – Ященко В. А., Пилипчук В. Г., Довгань О. Д., Лебединська О. В.) висвітлено досвід цивільного контролю країн-членів НАТО, основи й актуальні питання організації та правового регулювання демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Заслуговують на увагу й оцінки І. М. Дороніна щодо правових аспектів цивільного контролю владних і громадських об'єднань. Так, у статті *«Контрольні повноваження Президента України у сфері національної безпеки: проблеми і перспективи»* ним досліджено проблематику контролю-

них повноважень Президента України у сфері національної безпеки. Встановлено, що чинна Конституція України визначає значні повноваження Президента України у сфері забезпечення національної безпеки. Зазначено, що, створені при Президентові України органи мають допоміжний характер, а їхні повноваження регламентовано недостатньо. Крім цього, визначено низку проблем у цій сфері, які потребують наукового опрацювання і законодавчого врегулювання, а саме:

- 1) оскільки за Конституцією України Президент України є Верховним Головнокомандувачем, нині неможливо розділити зміст його повноважень зі здійснення контролю як допоміжної функції керівництва та як реалізації окремої форми демократичного цивільного контролю. Зазначена проблема зумовлена певними складнощами у визначенні конституційного статусу Президента України у системі влади, а також відсутністю конституційно-правової регламентації компетенції державного органу, що забезпечує реалізацію повноважень Президента України;
- 2) за умов неповної правової регламентації повноважень існує різна практика реалізації функцій контролю Президента України. У сфері національної безпеки і оборони такий контроль здійснюється через Раду національної безпеки і оборони України та її спеціальні робочі органи, через спеціально визначений військовий орган та через діяльність спеціального уповноваженого. Водночас, чинне законодавство містить досить численні прогалини та неузгодження щодо правового статусу та обсягу повноважень зазначених органів і осіб. Слід також зазначити, що вони (органи й особи) фактично позбавлені власних повноважень у цій сфері;
- 3) вирішення зазначених законодавчих проблем можливе лише в результаті проведення конституційної реформи, що повинна бути спрямована на уточнення правового статусу Президента України в системі державної влади, обсягу його повноважень та визначення компетенції державного органу, створеного для забезпечення його діяльності. За таких умов досить складним питанням є визначення необхідності існування інституту Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України у тому вигляді, що є нині.

5.2. Недержавні аналітичні центри як складова забезпечення цивільного контролю

Досить ефективними є дослідження та публічні заходи з питань національної безпеки і оборони, у тому числі й цивільного контролю, що проводяться недержавними аналітичними центрами. Одним із українських недержавних аналітичних центрів, який виконує комплексні дослідження, що охоплюють усі головні напрями державної політики є *Український центр економічних та політичних досліджень імені О. Разумкова*. Його аналітичні матеріали, як правило, містять практичні пропозиції та рекомендації для органів державної влади чи місцевого самоврядування. За оцінками експертів, діяльність центру будується на принципах реалізму і прагматизму, політичної незаангажованості, активного впливу на державну політику, високої якості та оперативності підготовки матеріалів.

Так, у 2007 р. Центр проаналізував ефективність діяльності недержавних аналітичних центрів у сфері національної безпеки і оборони. Одержані ним результати були опубліковані в аналітичній доповіді *«Неурядові аналітичні центри в Україні: можливості, виклики, перспективи»*, де були висвітлені наявні на той час проблеми становлення громадських організацій і цивільного контролю над діяльністю органів влади та зроблено низку актуальних і нині висновків, зокрема:

- 1) аналітичні центри (think tanks, мозкові центри, фабрики думки) є невід'ємним елементом сучасного політичного процесу як у межах національних демократичних держав, так і у світовому масштабі. В розвинутих країнах аналітичні центри та політичні експерти розглядаються як повноправні учасники публічної політики, а так звані традиційні think tanks – як частина політичної еліти;
- 2) особливості становлення та розвитку українських think tanks поєднують у собі риси, притаманні аналогічному процесу, з одного боку, у країнах Східної, Центральної Європи та Балтії, з іншого – у країнах СНД. Так само, як у більшості східно- і центральноєвропейських країн, think tanks в Україні розвивалися за значної зовнішньої допомоги та орієнтувалися переважно на європейські стандарти правової держави, публічної політики і співпраці влади зі структурами громадянського суспільства, зокрема – з think tanks;

- 3) так само, як у більшості пострадянських країн, think tanks в Україні стикнулися з проблемою неготовності влади та непередготовленості суспільства до вироблення публічної політики і практики участі в цьому структур третього сектору, а отже – з проблемою вузького попиту на свою діяльність і залежності від зовнішніх джерел фінансування;
- 4) Українські think tanks розвивалися в несприятливому політичному середовищі, якому притаманні, по-перше, постійна конфліктність між інститутами та гілками влади, перманентні структурно-кадрові реорганізації, по-друге, прояви авторитаризму всередині влади, по-третє, тривала відсутність суспільно визнаної стратегії розвитку країни. Ситуація ускладнювалася також політичними кампаніями з дискредитації структур громадянського суспільства, зокрема – українських think tanks;
- 5) попри несприятливі умови, структури громадянського суспільства в Україні і зокрема think tanks виявилися спроможними не лише інституційно розвиватися, але й протистояти спробі встановлення авторитарного режиму через масові акції громадянської непокорності («помаранчеві події»);
- 6) після «помаранчевих подій» з'ясувалося, що «нова влада» не виявила зацікавленості у співпраці з think tanks, про що свідчить, насамперед, неврегульованість нормативно-правового поля їх діяльності;
- 7) надмір внутрішніх проблем і слабка включеність України до європейських і світових політичних та інших процесів зумовлюють, по-перше, звуженість сфер досліджень українських think tanks, недостатню представленість серед них проблем зовнішньої, міжнародної політики, безпеки, геополітики; по-друге, недостатню залученість українських think tanks до світової експертної мережі. Водночас, можна стверджувати, що напрями розвитку українських think tanks будуть визначитися як світовими тенденціями, так і характером внутрішньополітичних трансформацій в Україні.

За даними моніторингу дій влади, здійсненого у 2005–2007 рр. консорціумом неурядових аналітичних центрів у складі *Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, Центру політико-правових реформ* та Українського центру економічних та полі-

тичних досліджень імені О. Разумкова, діяльність громадських рад є неефективною. При більшості міністерств та відомств громадські ради створені, проте інформації про їх діяльність або зовсім немає, або вона обмежена лише наказом про створення таких органів, положенням про них та списком членів.

Отже, можна припустити, що, з одного боку, діяльність цих органів є недостатньо прозорою, з іншого – що в більшості випадків створення рад стало формальним виконанням урядового рішення, а не забезпеченням дієвого механізму консультацій з громадськістю й аналітичними структурами «третього сектору». З огляду на це, ефективність участі експертів неурядових аналітичних центрів у конкретному органі значною мірою залежить від дієвості останнього.

Практика створення громадських рад поширена також на регіональному рівні – такі ради створюються, зокрема при обласних державних адміністраціях та обласних радах. Однак, як свідчать результати проекту Українського центру економічних та політичних досліджень імені О. Разумкова спільно з регіональними think tanks України «Розвиток регіональних аналітичних центрів», їм притаманні ті самі вади, що й радам національного рівня: формалізм та інформаційна закритість діяльності, намагання представників органів державної влади використовувати адміністративні методи керівництва громадськими радами. Зазначені характеристики часто призводять до скорочення участі представників неурядових аналітичних центрів і «третього сектору» загалом у різного рівня громадських радах за власною ініціативою.

Отже, ефективність співпраці неурядових аналітичних центрів і влади на той час важко оцінити як високу. Відповідальність, скоріше за все, лежить на обох сторонах співпраці: влада мало зацікавлена в ній, неурядові аналітичні центри (можливо, у відповідь) не пропонують їй інтелектуальний продукт найвищої якості.

Водночас, така ситуація може свідчити і про недостатню готовність влади сприймати альтернативні підходи, недовіру до позавідомчої думки, а іноді – і про небажання розв'язувати певні проблеми чи розв'язувати їх суспільно прийнятним способом, на чому, як правило, наполягають у своїх рекомендаціях неурядові аналітичні центри. Слід мати на увазі й наявність певної негативної традиції у стосунках влади і неурядових аналітичних центрів, яку повністю подолати не вдалося.

У 2017 р. успішно завершено реалізацію дворічного проекту «Моніторинг викликів урядуванню у секторі безпеки України» – спільного проекту Українського центру економічних та політичних досліджень імені О. Разумкова та *Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (DCAF)* за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Королівства Нідерландів.

У рамках зазначеного проекту проведено чотири міжнародні конференції, зокрема: «Урядування в секторі безпеки: виробництво, продаж і закупівля озброєнь»; «Сектор цивільної безпеки: перебіг і виклики реформ»; «Права людини та врядування у секторі безпеки: виклики реформ в Україні»; (підсумкову) міжнародну конференцію «Реформи сектору безпеки України: здобутки, уроки та плани на перспективу», під час якої здійснено оцінку результатів реформування сектора безпеки, звірено із задекларованими стратегічними цілями, ідентифіковано найбільш проблемні аспекти та запропоновано можливі шляхи їх вирішення. Акумулюючи досвід цивільного контролю іноземних країн, експерти Центру подають його як такий, що може бути використаний в Україні.

Зокрема, Л. Поляков висвітлив питання цивільного контролю на досвіді Міністерства оборони США. При визначенні демократичного цивільного контролю автор підкреслює, що цивільна влада бере на себе відповідальність за стан оборони країни, готовність, оснащення та моральний дух збройних сил. Щоб цивільний контроль був дієвим, цивільні мають підтримувати тісний зв'язок з військовими, але залишатися за межами їх корпоративної спільноти, забезпечуючи виділення необхідних ресурсів в інтересах оборони, ефективної кадрової політики та інших управлінських задач. Від цивільного керівництва Міністерства оборони США очікують розроблення загальної політики, адміністративного управління, правового забезпечення, постачання матеріальних засобів, виконання бюджетних функцій, залишаючи військовим властиві їм завдання підготовки військ, планування і проведення операцій.

Досить цікавим і корисним є наведений у статті досвід Міністерства оборони США з підготовки цивільних фахівців, які заміщають посади військових, щоб вони набули необхідних знань та умінь, що зробить цивільних більш конкурентноспроможними поряд з військовими.

Американський експерт Е. Картер у контексті зазначеного запропонував своє бачення створення ефективної і гнучкої системи

цивільного персоналу і зауважив, що нова система мала б гнучкіші правила оплати, найму, пенсійного забезпечення та інші положення, які дозволяли б людям вступати, залишати і знову вступати на урядову службу. Цивільна система має зв'язати винагороду з виконанням обов'язків. Також вона має забезпечити професійну підготовку.

В пошуку оптимальної моделі покращання буде досягнуте через такі заходи, як розширення загальних знань цивільних службовців про національну безпеку; ознайомлення керівників середньої ланки зі спільним веденням бойових дій та міжвідомчою взаємодією; а головне – підвищення рівня програм удосконалення цивільних керівників до рівня відповідних програм для військових. Якщо в офіцерському корпусі вдосконалення є обов'язковим етапом або передумовою підвищення, причому пріоритет надають тим, хто має вищий потенціал, то слід змінити ситуацію з розвитку потенціалу цивільних керівників з тим, щоб вони були рівноцінними партнерами військових у виконанні завдань Міністерства.

У Міністерстві оборони США також розроблені спеціальні програми, за якими цивільні співробітники мають пройти, разом зі старшими офіцерами (підполковниками, полковниками, бригадними генералами), 10-місячний курс в одному з п'яти провідних військових коледжів і взяти участь у спеціально підібраних семінарах з управління. Від них також вимагатиметься особистий розвиток (тобто виконання індивідуального плану професійного росту). За таких підходів професійні характеристики цивільних випускників цих курсів (освіта, мобільність, досвід роботи) стануть досить наближеними до вимог, що висуваються до керівників, які перебувають на дійсній військовій службі.

Заслуговують на увагу й висновки щодо *головних заходів з реформування цивільного керівництва*, які мають практичну цінність для України:

- *більша диференціація оплати праці цивільних залежно від оцінки їхньої діяльності;*
- *широке залучення приватних оборонних підрядників для компенсації браку досвіду в окремих термінових випадках;*
- *вдосконалення системи професійної підготовки цивільних службовців, насамперед вищої ланки.*

Цікавим, як видається, є досвід відомих міжнародних фахівців сектора безпеки та цивільного контролю, який може бути використаний в Україні. У контексті зазначеного заслуговують на увагу оцінки британського експерта Дж.Шерра, висловлені ним у березні 2016 р. в м. Києві на другій міжнародній конференції «Урядування в секторі безпеки: роль демократичних інститутів і кращі міжнародні практики», а саме:

«Україні треба стати державою висококваліфікованих, патріотичних персоналій, здатних реалізувати й контролювати політику уряду, зберігаючи довіру суспільства. Щоб ці персоналії залишалися патріотичними і професійними, їм треба належно платити, а для цього державу слід суттєво скоротити в розмірах. Слід обмежити також її владу. В Україні влада завжди означає владу втручання. Держава повинна бути владою, яка дає можливості й захист.

Усе це неможливе без зміни культури управління. Для ефективної держави потрібна не лише краща вертикаль, але й добре розвинена горизонталь. Горизонтальна інтеграція потрібна для усунення бар'єрів і досягнення синергії. Вона є, коли посадовці Міністерства оборони дивляться на своїх колег у РНБО не як на опонентів, а як на партнерів, чий знання і погляди допоможуть їм виконати свої обов'язки. Це не легко в будь-якій системі, ідеальних прикладів немає.

Але британський підхід до т.зв. “складних надзвичайних ситуацій” дозволяє зробити таку синергію відчутною. Успіх британської служби безпеки, яка зірвала понад 100 терактів після 11 вересня 2001 р. – це результат не лише її професійності, а й зв'язків зі збройними силами, поліцією, фінансовими регуляторними органами та місцевими органами влади. Більшість із цих структур в рази менші за українські аналоги.

І на вертикальній, і на горизонтальній вісі врядування добре керованій країні потрібен зворотній зв'язок, консультації і відвертість. Міністри повинні мати можливість висловлювати позицію своїх відомств (і свою власну) без обмежень чи страху. Радників не треба звільняти за поради. У британській армії прийнято підтримувати зв'язок на один рівень вгору, один рівень вниз, один рівень вліво й один – вправо. Наприкінці цього процесу віддають накази. Навіть у Британії армія не є демократичним інститутом. Але накази будуть більш обґрунтованими й краще виконуватимуться, бо коли є консуль-

тації і зворотній зв'язок, командири та їх підлеглі матимуть досить інформації, щоб знати, що вони роблять і навіщо».

Підсумково-програмним документом є праця І. Козія та Л. Полякова *«Реформа демократичного цивільного контролю над Збройними Силами та іншими військовими формуваннями в Україні: наступні кроки»*. Метою цієї публікації є надання широкого розуміння питань демократичного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони та його поточного стану після прийняття у червні 2018 р. Закону України «Про національну безпеку України». Видання підготовлене *Інститутом Євро-Атлантичного співробітництва* за підтримки Європейського Союзу і *Центру демократії та верховенства права* (проект «Посилення коаліції РІР») в рамках виконання проекту «Адвакація реформи цивільного демократичного контролю над Збройними силами України та іншими військовими формуваннями», який впроваджується ІСАС.

У публікації відзначається, що відсіч збройній агресії проти нашої держави з боку Російської Федерації потребувала термінового посилення стійкості сектору безпеки, тобто удосконалення усіх питань, що стосуються організації, проведення та всебічного забезпечення операцій структур безпеки й оборони України. Українській владі та громадянському суспільству довелося терміново вирішувати низку питань, які часто лише декларувалися, але до яких не доходили руки протягом понад двадцяти років незалежності. Водночас, стає дедалі очевиднішою необхідність більш чіткого, послідовного, системного підходу в подальших заходах зміцнення обороноздатності та підвищення ефективності системи демократичного цивільного контролю над військовими.

Однак, за оцінками авторів, у сфері практичної діяльності української влади, окрім експериментів із призначенням цивільного керівництва Міністерства оборони України та деяких інших відомств сектора безпеки, ще зробили очевидно недостатньо, щоб відповідати універсальним критеріям ефективності системи демократичного цивільного контролю. Це і професійна підготовка державних службовців, організація оборонного планування (участь парламенту в процесі розробки та затвердження програм розвитку, механізми зворотного зв'язку та коригування програм), захист прав військовослужбовців (запровадження інституту військового омбудсмена та ін.), організація

роботи Верховної Ради України з питань ефективного контролю над суб'єктами сектора безпеки і оборони тощо.

Певною мірою результати роботи недержавних аналітичних центрів відображає опублікована у 2016 р. аналітична записка *«Використання потенціалу недержавних аналітичних центрів у формуванні політики національної безпеки»*. У ній проаналізовано стан взаємодії державного сектора безпеки (на прикладі Міністерства оборони України) та громадянського суспільства (на прикладі недержавних аналітичних центрів). Запропоновано рекомендації органам державної влади щодо запровадження ефективних механізмів співпраці з громадськими об'єднаннями безпекового спрямування.

Заслужують на увагу результати опитування представників *неурядових аналітичних центрів*, за результатами яких вони вважають себе компетентними та можуть запропонувати корисний продукт з питань:

- *реформа і розвиток системи забезпечення національної безпеки в цілому та її складових: Збройні сили України, оборонно-промисловий комплекс, правоохоронна система, судова система, система антикризового менеджменту та інші;*
- *демократичний контроль у секторі безпеки;*
- *міжнародна безпека: відносини з НАТО, ЄС, ОБСЄ, інтеграційні процеси у сфері безпеки, українсько-російські відносини, нова архітектура безпеки тощо;*
- *методологія стратегічного планування;*
- *економічна (воєнно-економічна), енергетична та інформаційна безпека держави;*
- *воєнна (воєнно-політична) безпека держави в умовах «гібридної політики» та «гібридної війни» проти України;*
- *безпека миротворчих контингентів (місії) України.*

Багатогранність проблем національної безпеки вимагає як збільшення кількості аналітичних центрів, так і підвищення ефективності їх роботи. Нещодавно у червні 2019 р. в Україні створено новий think tank – *Український інститут безпекових досліджень*, наглядову раду якого очолив экс-секретар РНБО, перший віце-президент НАН України В. Горбулін. Представляючи цю ініціативу, він закликав створити при апараті РНБО України експертну групу, в якій повинні взяти участь і недержавні експерти, а також підкреслив, що закон про наці-

ональну безпеку прямо наказує організувати демократичний цивільний контроль через відповідні цивільні інститути.

Метою вказаного інституту є розвиток структур безпеки України і забезпечення їх альтернативними аналітичними розробками, планування в галузі безпеки і оборони. Першочерговими завданнями його творці бачать впровадження в Україні програми створення професійної цифрової армії і формування раціональної оборонно-промислової політики з акцентом на залучення приватного капіталу та іноземних інвестицій для створення робочого і розвинуеного оборонно-промислового комплексу.

Загалом, слід відзначити зростання останніми роками ролі наукових, аналітичних та експертних центрів і організацій у вирішенні складних проблем діяльності сил безпеки і оборони та розвитку демократичного цивільного контролю. Дійсність свідчить, що вони виконують не лише допоміжну функцію, як це уявляється багатьом, а надають нової якості діяльності органів державної влади в інтересах всього суспільства та підвищення ефективності забезпечення національної безпеки.

Розглядаючи всебічно демократичний цивільний контроль з теоретично зважених наукових позицій ці центри і установи висвітлюють закономірності функціонування цивільного контролю, виявляючи його генезу, правове регулювання, організацію здійснення контрольних заходів і вироблення рекомендацій органам влади з його покращання. Вони фактично виконують важливу гуманістичну місію розвитку демократичного громадянського суспільства, що потребує всілякої державної підтримки.

ПІСЛЯМОВА

За період незалежності України феномен демократичного цивільного контролю набув активного розвитку, конституювавшись як невід'ємний атрибут діяльності сектора безпеки і оборони. Його основою стала розбудова цивільно-військових відносин, як однієї з рушійних сил демократизації та розбудови громадянського суспільства. Визначальним у цьому процесі був і продовжує залишатися громадський чинник, який фактично формує цивільно-військову політику держави і створює умови для подальшого нарощування сутнісно-змістовної складової контролю.

Метою демократичного цивільного контролю є:

- *забезпечення цивільної пріоритетності при розробленні та реалізації державної політики у сфері національної безпеки;*
- *контроль додержання вимог законодавства у діяльності суб'єктів сектора безпеки і оборони, запобігання їх використанню для протиправних цілей, порушення прав і свобод людини і громадянина;*
- *сприяння розробленню та реалізації стратегій, доктрин, концепцій і програм у сфері національної безпеки;*
- *участь у забезпеченні реформування і розвитку суб'єктів сектора безпеки і оборони з урахуванням стандартів країн-членів ЄС і НАТО;*
- *сприяння ефективному використанню фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів суб'єктами сектора безпеки і оборони.*

Розгляд положень законодавства, норм міжнародного права й досвіду країн-членів ЄС і НАТО свідчить, що в Україні сформовано розгорнуту систему демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, до основних складових якої відносяться:

- *контроль Президента України, що реалізується через Раду національної безпеки і оборони України, уповноважених посадових осіб та органів;*

- парламентський контроль, який здійснюють профільні комітети, Рахункова палата та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;
- контроль Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- судовий контроль;
- громадський контроль.

В цілому, Україною реалізовано усі базові положення рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо демократичного контролю за внутрішніми службами безпеки, зокрема:

- розроблено та прийнято Верховною Радою України закони, що регулюють діяльність спеціальних служб і правоохоронних органів, у т.ч. з питань оперативно-службової діяльності, в ході якої можуть тимчасово обмежуватися права громадян;
- парламент України затверджує бюджет суб'єктів сектора безпеки і оборони та контролює стан його виконання через Рахункову палату Верховної Ради України;
- органи виконавчої влади здійснюють послідовний контроль за діяльністю правоохоронних органів, які надають щорічні звіти про свою діяльність, а також періодично готують «Білі книги»;
- органи судової влади здійснюють попередній, шляхом надання дозволів на проведення заходів, що тимчасово обмежують права людини і наступний контроль. Усі громадяни також можуть звертатися до суду із заявами щодо можливого порушення їх конституційних прав;
- громадські об'єднання та громадяни мають право доступу до інформації, зібраної суб'єктами сектора безпеки. Винятки щодо реалізації цього права пов'язані лише з інформацією з обмеженим доступом, що передбачено законами України;
- Уповноважений Верховної Ради з прав людини розглядає звернення громадян щодо можливих порушень їх прав; вносить подання з питань дотримання прав і свобод громадян Генеральному прокурору, керівникам правоохоронних органів, військових формувань та спецслужб; надає відповідні пропозиції щодо прийняття законодавчих актів;
- кожний громадянин відповідно до Закону «Про інформацію» може звернутися до спеціальних служб чи правоохоронних ор-

ганів з того чи іншого питання. Такі запити обов'язково розглядаються відповідно до компетенції та вимог закону.

З урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду найбільш поширеними в сучасних умовах є такі форми цивільного контролю як *моніторинг, діяльність громадських рад, вивчення громадської думки, проведення громадських експертиз та консультацій з громадськістю.*

Згідно з Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України подальше вдосконалення системи демократичного цивільного контролю, посилення парламентського контролю, а також розвиток системи управління сектором безпеки і оборони мають здійснюватися на таких *принципах:*

- *налагодження співпраці та ефективних стратегічних комунікацій сектора безпеки і оборони;*
- *залучення громадянського суспільства до ухвалення найважливіших стратегічних рішень з питань забезпечення національної безпеки;*
- *чітка регламентація діяльності в секторі безпеки і оборони, що гарантує стабільний розвиток держави;*
- *застосування адаптивних стратегій управління, які передбачають залучення незалежних експертних організацій;*

З урахуванням зазначеного та загальноєвропейських принципів формування і розвитку системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони можна визначити наступні шляхи розбудови та підвищення ефективності такої системи в Україні:

- 1) вдосконалення ефективності діяльності суб'єктів демократичного цивільного контролю, у т.ч. щодо розвитку системи державного управління сектором безпеки, 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 та комплексності розроблюваних нею управлінських рішень щодо сектора безпеки і оборони;
- 2) забезпечення ефективності роботи органів державної влади з питань розвитку Збройних Сил та інших військових формувань, оборонно-промислового комплексу з першочерговим визначен-

ням концептуальних засад політичного управління сектором оборони, функцій і завдань всіх структур сектора безпеки і оборони;

- 3) наукове обґрунтування інституційних перетворень та управлінських рішень з питань безпеки і оборони. Розробка і впровадження у практику демократичного цивільного контролю науково обґрунтованих критеріїв і методик поетапної оцінки результатів функціонування всіх структур сектора безпеки, з урахуванням специфіки їх завдань, функцій та повноважень;
- 4) підвищення ефективності парламентського контролю, зокрема за рахунок:
 - включення у практику діяльності Верховної Ради України питань розгляду і затвердження державних програм розбудови і розвитку суб'єктів сектора безпеки, що передбачає відповідальність за ефективність їх впровадження;
 - посилення контролю оборонного бюджету в цілому і найважливіших його складових;
 - створення умов для підвищення професійного рівня народних депутатів, а також інформаційно-аналітичного забезпечення їхньої діяльності;
 - ініціювання відкритого суспільного діалогу зі стратегічних питань оборонної і безпекової політики з наступним впровадженням у життя підготовлених пропозицій;
- 5) оптимізація порядку надання періодичної звітності та персональної відповідальності вищих посадових осіб держави за якість і виконання прийнятих рішень у сфері воєнної реформи, воєнно-політичної та економічної ефективності витрат на оборону;
- 6) забезпечення прозорості процесів прийняття концептуальних рішень в оборонній і безпековій сфері, зокрема з питань оборонного бюджету, кадрової політики, соціально-правового захисту, що створить умови для незалежної експертизи, поінформованості громадян та суспільства;
- 7) відпрацювання механізмів залучення до практики формування державної оборонної політики і системи демократичного цивільного контролю наукових установ, інститутів громадянського суспільства, недержавних аналітичних центрів і засобів масової інформації.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

До розділу 1:

1. Дайте визначення громадського контролю та розкрийте його функціональні особливості.
2. Сформулюйте поняття «демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони» і розкрийте в чому, на Вашу думку, полягають основні його завдання.
3. цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.
4. Розкрийте змістовні складові організаційної моделі демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.
5. Які, на Вашу думку, завдання має виконувати демократичний цивільний контроль над Збройними Силами України?
6. Назвіть складові системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.
7. Розкрийте зміст повноважень Президента України щодо контролю над сектором безпеки і оборони.
8. Охарактеризуйте компоненти парламентського контролю у сфері безпеки і оборони.
9. Розкрийте критерії ефективності здійснення громадського контролю над сектором безпеки і оборони.

До розділу 2:

1. Які фактори євроатлантичних інтеграційних процесів впливають на прозорість та демократичність процесів розвитку спеціальних служб України?
2. В чому, на Вашу думку, полягає зміст демократичної моделі управління спецслужбами?
3. Розкрийте суть рекомендацій ПАРЄ № 1402 (1999) щодо організації діяльності служб внутрішньої безпеки.

4. Назвіть основні заходи контролю за діяльністю спецслужб, передбачені рекомендаціями ПАРЄ № 1713 (2005) «Демократичний аналіз сектору безпеки в країнах членах».
5. Дайте характеристику міжнародно-правовим нормам щодо контролю за проведенням спецслужбами оперативно-технічних заходів.
6. Назвіть найбільш характерні риси контролю за діяльністю спецслужб органами виконавчої влади в країнах-членах ЄС і НАТО.
7. Розкрийте особливості організації парламентського контролю за спецслужбами у країнах-членах ЄС і НАТО.
8. Висловіть свою думку щодо ефективності організації контролю громадянськості за діяльністю спецслужб у країнах-членах ЄС та НАТО, та можливості використання цього досвіду в Україні.

До розділу 3:

1. Назвіть сутнісно-змістовні аспекти Кодексу поведінки країн – членів ЄС стосовно воєнно-політичних аспектів безпеки, як висхідного в розбудові цивільного контролю в Україні.
2. Чим, на Вашу думку, викликана необхідність призначення цивільного міністра оборони України?
3. Охарактеризуйте особливості формування національного законодавства з питань цивільного контролю.
4. Назвіть основні змістовні аспекти Концепції цивільного демократичного контролю над Збройними Силами України (2016 р.).
5. Назвіть правові засади та особливості цивільного контролю над спецслужбами України.
6. Сформулюйте критерії ефективності демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.
7. Як на Вашу думку вплинуло прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» на розвиток демократичного цивільного контролю?
8. Визначте критерії класифікації нормативно-правових актів у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони?
9. Які аспекти вдосконалення демократичного цивільного контролю передбачені Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України (2016)?

10. Назвіть складові предмети цивільного контролю згідно Закону України «Про національну безпеку України».

До розділу 4:

1. Перерахуйте основні форми та механізми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.
2. Які Ви знаєте сутнісні та допоміжні складові моніторингу й оцінки, як інструментів демократичного контролю над сектором безпеки і оборони?
3. Охарактеризуйте чинну систему моніторингу дотримання прав людини в діяльності спецслужб та правоохоронних органів України.
4. Як має здійснюватися вивчення громадської думки з питань діяльності суб'єктів сектора безпеки і оборони?
5. Які Ви знаєте плюси та мінуси застосування методу спостереження як одного із способів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони?
6. Прерогативи діяльності громадських рад як організованої форми цивільного контролю.
7. Вкажіть основні, на Ваш погляд, проблеми діяльності громадських рад суб'єктів сектора безпеки і оборони та шляхи підвищення ефективності їх роботи.
8. Які існують механізми проведення консультацій з громадськістю та громадської експертизи з питань національної безпеки?
9. Розкрийте основні положення Кодексу правил професійної етики та діяльності Всесвітньої асоціації дослідження громадської думки.

До розділу 5:

1. Розкрийте процедурні аспекти аналітичної роботи у сфері безпеки і оборони.
2. Окресліть місце та роль аналітичного чинника у своєчасному виявленні загроз національній безпеці України.
3. Назвіть засоби та методи прогностичної діяльності у сфері національної безпеки і оборони?

4. Яка, на Вашу думку, роль аналітичних центрів в узагальненні та висвітленні питань здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони?
5. Можливості недержавних аналітичних центрів та наукових установ у подальшому забезпеченні цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.
6. Назвіть механізми залучення експертів наукових установ та неурядових аналітичних центрів до наукового опрацювання питань покращання демократичного цивільного контролю.
7. Який на Вашу думку, дійсний стан взаємодії державного сектору безпеки (на прикладі Міністерства оборони України) та громадянського суспільства?
8. Перерахуйте основні напрями безпекової політики, в яких, на Ваш погляд, наукові установи та неурядові аналітичні центри є компетентними та можуть запропонувати корисний продукт у сфері безпеки і оборони.

РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) Із змінами, внесеними згідно із Законами – Режим доступу: http://web.znu.edu.ua/psychologicalservice//docs/normativni_dokumenty/konstitutsiya-ukrayini.pdf
2. Закон України Про національну безпеку України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 31, ст.241) – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
3. Закон України Про Збройні Сили України. (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 9, ст.108) – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>
4. Закон України Про інформацію (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 48, ст.650) – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
5. Закон України Про громадські об'єднання (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 1, ст.1) – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
6. Закон України Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15>
7. Закон України Про звернення громадян (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 47, ст.256) – Режим доступу: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>
8. Закон України Про наукову і науково-технічну експертизу (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 9, ст.56) – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80>
9. Закон України Про наукову і науково-технічну діяльність (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 12, ст.165) – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19>
10. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170){Із змінами, внесеними згідно із Законами – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
11. Закон України Про розвідувальні органи України(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 19, ст.94)Із змінами, внесеними згідно із Законами – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2331-14>
12. Закон України Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 20, ст.99) – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>
13. Закон України Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 45, ст.397) – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>

14. Закон України Про контррозвідальну діяльність(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 12, ст.89){Із змінами, внесеними згідно із Законами – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/374-15>
15. Закон України Про Національну поліцію(Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40–41, ст.379){Із змінами, внесеними згідно із Законами – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
16. Указ Президента України{Указ втратив чинність на підставі Указу Президента № 68/2016 від 26.02.2016}Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>
17. Закон України Про військовий обов'язок і військову службу(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 27, ст.385) – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>
18. Принципи, які стосуються статусу національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини [Паризькі принципи] – Додаток до резолюції Генеральної Асамблеї ООН20.12.93 N 48/134 – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU93312.html
19. Партнерство заради миру Рамковий документ (укр/рос) – Дата підписання Україною: 08.02.1994. – Дата набуття чинності для України: 08.02.1994 – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_001
20. Хартія про особливе партнерство між Україноюта Організацією Північно-Атлантичного договору – Дата підписання: 09.07.1997. Дата набуття чинності: 09.07.1997 – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002
21. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2018 рік – Електронна версія: www.ombudsman.gov.ua
22. Звіт Рахункової палати за 2018 р. – Київ, 2019. – 157 с. – Режим доступу: https://tr.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf
23. Генеральная ассамблея ООН // Резолюции 33-й сессии (1978–1979 годы: №33/46 – Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека – Режим доступу: <https://www.un.org/tu/ga/33/docs/33res.shtml>
24. Пряхина К. Роль громадянського суспільства та медіа в демократичному врядуванні в секторі безпеки // Матеріали другої міжнародної конференції “Урядування в секторі безпеки: роль демократичних інститутіві країні міжнародні практики” 16–17 березня 2016р., Київ, Україна. – С.44–49.
25. Погірко О. І. Нормативно-правові питання розвитку системи забезпечення воєнної безпеки – складової національної безпеки і оборони України// Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – Вип. 51. – С. 470–476. –Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2009_51_77.
26. Василенко В. М., Дорошенко В. А. Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю національного антикорупційного бюро України / В. М. Василенко, В. А. Дорошенко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2017. – Вип. 4. – С. 165–176. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnvvs_2017_4_22

27. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. Вип. 1. URL: http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf
28. Сіцінська М. В. Правові основи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами в Україні// Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2011. – № 4. – С. 209–217. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2011_4_28
29. Стеценко С. Г. Адміністративне право України. – Київ, Атіка. – 2007. – 624 с.
30. Ясинська В. С. Політико-правові засади, зміст та проблеми здійснення демократичного контролю над збройною силою України // Вісник Національної академії оборони України. – № 6 (19) /2010. – с.182–187.
31. Адміністративне право України / [Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
32. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти : [монографія] – Х.: НікаНова, 2013. – 428 с.
33. Полторац С. Т. Громадський контроль над військово-промисловим комплексом: інституційні аспекти функціонування. // Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017. – с.214–220.
34. Полещук А. С. О некоторых вопросах, связанных с проблемой обеспечения общественного (гражданского) контроля в сфере деятельности правоохранительных органов // Вестник Московского университета МВД России № 11. – 2010. – с.146–150.
35. Кириченко С. О. Шляхи формування громадянського суспільства і правової держави. /С. О. Кириченко. – Київ, Логос, 2004. – 286 с.
36. Huntington S. The Soldier and the State: The Theory and Policies of the Civil-Military Relations. – The Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1957.
37. Полтораков О. Нова модель цивільно-військових відносин (переосмислення концепції С. Хантінгтона в умовах початку ХХІ ст.) // Національна безпека: український вимір. – 2009. – № 6. – С.67–71.
38. Janowitz M. The Professional Soldier. A Social and Political Portrait [Text] / M. Janowitz. – Glencoe, Ill. : Free Press, 1960. – 464 p.)
39. Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки ОБСЄ (1994 р.). – Джерело: сайт ОБСЄ – Режим доступу: <https://www.osce.org/uk/node/253046?download=true> }ОБСЄ
40. Косінов С. А. Суб'єкти громадського контролю // Проблеми законності. – 2015. – Вип. 129. – С. 10–19. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ ...](http://nbuv.gov.ua/UJRN/)
41. Nordlinger E. A. Conflict Regulation in Divided Societies. / E. A. Nordlinger // Cambridge, Mass., 1972. – P. 117–118
42. Сіцінська М. В. Сутність та особливості моделі державного управління у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України: постановка проблеми // Державне управління. Інвестиції: практика та досвід № 17/2014. – С.110–112.

43. Сіцінська М. В. Зарубіжний досвід організації та здійснення цивільного контролю за спецслужбами: постановка проблеми // Державне управління. Інвестиції: практика та досвід № 6/2017. – С.74–77.
44. Сіцінська М. В. Європейський досвід законодавчого регулювання питань парламентського контролю над розвідувальними та спеціальними службами Вісник Національної академії державного управління при Президентові України // серія «державне управління»: випуск № 3 / 2012. – С.81–90.
45. Сіцінська М. В. Громадська рада: особливості її діяльності в секторі безпеки і оборони України // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2014. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_1_3.
46. Вичалківська Ю. С. Організаційно-правове регулювання демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України // “Інвестиції: практика та досвід”. Рубрика: Державне управління № 1 2018, С. 116–121.
47. Вичалківська Ю. С. Механізми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України // автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. – Хмельницький. – 2018. – 21 с.
48. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: монографія / Л. Р. Наливайко, О. В. Савченко. – К.: «ХайТек Прес», 2017. – 276 с.
49. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. – Львів, 2010. – 18 с.
50. Косінов С. А. Громадський контроль над державною владою як принцип демократії / С. А. Косінов // Юрист України. – 2012. – № 4. – С. 5–11. – Режим доступу: [...www.irbis-nbuv.gov.ua/irbis_nbuv/cgiirbis_64](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/irbis_nbuv/cgiirbis_64)
51. Косінов С. А. Значення контролю для забезпечення демократії// Право та інновації. – 2016. – № 4. – С. 16–22. – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/...>
52. Кузьмук О. І. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України: досягнення і проблеми: історичний аспект // Сумський історико-архівний журнал. – 2013. – № 20. – С. 64–71.
53. Реформування сектору безпеки України // Матеріали міжнародної конференції (Київ, 27–28 травня 2004 р.) / За загальною редакцією С. Пирожкова, Ф. Флурі. – Національний інститут проблем міжнародної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України, Женевський центр демократичного контролю над збройними силами. – 317 с.
54. Серебряников В. Военные в гражданском обществе / В. Серебряников // Мировая экономика и международные отношения. – 1995. – № 6. – С. 50.
55. Дзюбенко К. О. Спецслужба та громадськість: взаємодія та контроль // Тези доповіді Всеукраїнської науково-практичної конференції: Роль і місце національної спецслужби в історії українського державотворення – Київ: ВПЦ «Київський Університет», 2017. – 183с.
56. Котелянець О. О. Демократичні процеси в країнах Південного Кавказу: політико-правові аспекти // Стратегічні пріоритети: науково-аналітичний

- шоквартальний збірник / Нац. ін-т стратегічних досліджень. – Київ, 2011. – № 3 (20). – С. 173–180
57. Столовий В. Поняття громадського контролю службових правовідносин у сфері національної безпеки України //Адміністративне право і процес 8/2018. – с.106–110.
 58. Маркєєва О., Розвадовський Б. Сучасний фронт української контррозвідки: планка вимог підвищується // Центр безпекових досліджень Національного інституту стратегічних досліджень. – 2020. – Режим доступу: <https://niss.gov.ua/news/statti/suchasnyy-front-ukrainskoi-kontrozvidki-planka-vimog-pidvischuetsya>
 59. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики // Кабінет міністрів України – Постанова від 3 листопада 2010 р. № 996<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>
 60. Закон України Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 9, ст. 79) Із змінами, внесеними згідно із законами. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>
 61. Іоненко Д. Громадська експертиза як засіб контролю правоохоронних органів громадянським суспільством // Науковий вісник Ужгородського університету : Серія: Політологія. Соціологія. Філософія / редкол.: М. Вегеш (гол. ред.), В. Андрущенко, О. Бабкіна та ін. – Ужгород: Видавництво УжНУ «Говерла», 2010. – Вип. 15. – С. 30–34.
 62. Галушко С. О. Демократичний контроль за організаціями внутрішньої і зовнішньої безпеки. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=975-15>
 63. Закон України Про державну охорону органів державної влади України та посадових осібвід 4 березня 1998 року N 160/98 (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, N 35, ст.236) Із змінами, внесеними згідно із Законами. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-D0%B2%D1%80/ed20120504>
 64. Разумцев О. Г. Збройні Сили України та суспільство / О. Г. Разумцев. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://defpol.org.ua/site/index.php/ru/arhiv/kolonkaavtora/4330-2011-02-09-05-54>.
 65. Горбулін В. П. Реформа воєнної організації держави. Концептуальні підходи / В. П. Горбулін // Дзеркало тижня. – № 48(372). – 2001. – 8 грудня.
 66. Горбулін В. П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.
 67. Котелянець О. О. Шляхи підвищення ефективності демократичного цивільного контролю надсектором безпеки / О. О. Котелянець. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://defpol.org.ua/site/index.php/uk/arhiv/obonoglyad/11530-2012-08-13>
 68. Маркєєва О. Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України у новихполітичних реаліях. Аналітична записка / О. Маркєєва. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w.niss.gov.ua/articles/394/>.

69. Требін М. Механізми цивільного контролю над Збройними Силами / М. Требін // Людина і політика. – 2000. – № 3. – С.19–23.
70. Про Стратегію національної безпеки України. – Документ 105/2007, втратив чинність, поточна редакція. – Втрата чинності від 29.05.2015, підстава – 287/2015. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>
71. Указ Президента України Про забезпечення здійснення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань { Із змінами, внесеними згідно з Указами Президента N 91/2013 (91/2013) від 26.02.2013, № 934/2014 (934/2014) від 16.12.2014, N 84/2015 (84/2015) від 14.02.2015 } – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/815/2010>
72. Тютюнник В., Горovenко В. Засади демократичного цивільного контролю у сфері національної безпеки і оборони України: стан та напрями оновлення// Віче. – 2016. – № 7–8. – С. 50–52. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2016_7-8_19
73. Закон України Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.
74. Проект Закону України (11.12.2014 р.) Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо упорядкування демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=52896.
75. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України «Продемократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/975-15>.
76. Пантев П., Ратчев В., Тагарев Т., Запріанова В. Військово-цивільні відносини і демократичний контроль над сектором безпеки / Пантев П., Ратчев В., Тагарев Т., Запріанова В. // Посібник для офіцерів і службовців збройних сил,МВС і сектору безпеки, а також політиків та експертів у сфері безпеки. – Софія. – Київ: Оборонно-штабний коледж імені Г. С. Раковського, 2008.
77. Борн Г., Флурі Ф., Ланн С. та ін. Контроль та управління: Актуальність парламентського контролю над сектором безпеки та його реформуванням / Борн Г., Флурі Ф.,Ланн С. та ін. // Збірник статей з фундаментальних аспектівпарламентського контролю над сектором безпеки. – Видання друге, виправлене і доповнене. – Брюссель-Женева-Київ: Женевський Центр демократичного контролю за збройними силами, Парламентська асамблея НАТО, 2011.
78. Рішення РНБОУ «Про організацію планування в секторі безпеки і оборони від 16 травня 2019 року. Введено в діюУказом Президента Українивід 16 травня 2019 року № 225/2019. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-19>
79. Борн Г., Вилс Э., Букланд Б. Сравнительная перспектива институтов омбудсмена по вопросам вооружённых сил / Борн Г., Вилс Э., Букланд Б.// Программный документ № 34. – Женева: Женевский Центр демократического контроля над вооружёнными силами, 2011.

80. Флурі Ф., Йонсон А., Борн Г. Парламентський контроль за сферою безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти / Флурі Ф., Йонсон А., Борн Г. // Посібник для парламентаріїв. – Женева-Київ: Женевський Центр демократичного контролю над збройними силами.
81. Указ Президента України від 7 серпня 2009 року N 600/2009. – Річна національна програма на 2009 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/600/2009>
82. Указ Президента України від 3 лютого 2010 року № 2/Про затвердження Річної національної програми на 2010 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору /Д окумент 92/2010, чинний, поточна редакція. – Прийняття від 03.02.2010. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2010>
83. Указ Президента України від 8 квітня 2017 року №103/2017 Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік. Документ 103/2017, чинний, поточна редакція. – Прийняття від 08.04.2017. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/1032017-21670>
84. Джафарова О. В. Цивільний демократичний контроль як основа реформування правоохоронних органів України //ПРАВО І БЕЗПЕКА № 2 (34) 2010. – С.73–77. Крупник А. С. Громадські ради: зайвий тягар чи опора владі? // Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09kashov.pdf.
85. Наказ МВС України № 1243 від 27.12.2005 // Про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України з питань забезпечення прав людини. (скасовано наказом МВС України № 607 від 30.11.2010)
86. Організаційно-правові засади роботи громадських рад з питань забезпечення прав людини в діяльності ОВС України. Науково-практичний посібник. – Левченко К. Б., Мартиненко О. А., Белоусов Ю. Л. та інші. – Харків, “Права людини”, 2007. – 264 с.
87. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. – Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ № 1109 (1109–2011-п) від 20.10.2011).
88. Наказ МВС України від 27.12.2005 №1243 «Про Громадську раду при міністерстві внутрішніх справ України з питань забезпечення прав людини» – Режим доступу: <https://www.slideshare.net/krapzen/27122005-1243>
89. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року “Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України”- Указ Президента України від 08.06.2012 року № 389/2012. – Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/303.html>
90. Ситник Г. П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посіб. / Г. П. Ситник : у 3 ч. Ч. 3 : Державна політика та основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки. – К. : НАДУ, 2010. – 208 с.

91. Козій І., Поляков Л. Реформа демократичного цивільного контролю над Збройними Силами та іншими військовими формуваннями в Україні: наступні кроки // Інститут Євро-Атлантичного співробітництва підтримки Європейського Союзу і Центру демократії та верховенства права. – Київ, 2018. – 39 с.
92. Коул І., Флури Ф., Ланн С. “Контроль и руководство: парламенты и управление в секторе безопасности.” – Женева, Швейцария /Редакторский коллектив Иден Коул, Филипп Флури и Саймон Ланн, Координатор проекта: Валентин Бадрак.- «Издательский дом «АДЕФ-Украина», 2015. – 132 с.
93. Теодора Фуйор “Полномочия парламента и управление сектором безопасности.” ДКВС, 2014. Женева, Швейцария. – Режим доступу: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Fuioir_Parliamentary_powers_Russian.pdf
94. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела. – Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, Київ, 2011. – 428 с. Редактори: Ф. Флурі, В. Бадрак Неофіційний переклад окремих актів: Ж. Дьоміна, Л. Поляков © Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, 2011. – Режим доступу: <https://glavcom.ua/publications/parlamentskiy-kontrol-za-rozvidkami-yak-znayti-balans-563468.html>
95. Резолюція Ради Безпеки ООН № 1325, резолюція Ради Безпеки ООН № 1820, резолюція Ради Безпеки № 1888, резолюція Ради Безпеки ООН № 1889, резолюція Ради Безпеки ООН № 1960, резолюція Ради Безпеки ООН № 2106, резолюція Ради Безпеки ООН № 2122 – Режим доступу: <http://indicators.ohchr.org/http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>
96. Інформаційна безпека: соціально-правові аспекти: Підручник / Остроухов В. В., Петрик В. М., Присяжнюк М. М. та ін. – К.: КНТ, 2010. – 776 с.
97. Дніпров О. С. Інформаційно-правові засади громадських слухань і обговорень ІТ право: проблеми і перспективи розвитку в Україні: збірник матеріалів науково-практичної конференції. – Львів: НУ «Львівська політехніка», 2016. – 396 с.
98. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання: Дис... канд. наук: 12.00.01 – 2011. – Режим доступу: <http://www.disslib.org/pravovi-zasoby-hromadskoho-kontrolju-v-mekhanizmi-pravovoho-rehuljuvannja.html>
99. Постанова Кабінету Міністрів України № 976 Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади Документ 976–2008-п, чинний, поточна редакція – від 19.03.2019, підстава – 180–2019-п. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976–2008-%D0%BF>
100. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. – Режим доступу: [<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016/paran20#n20>].
101. Указ Президента України { Указ втратив чинність на підставі Указу Президента N 84/2015 (84/2015) від 14.02.2015 } Про Положення про здійс-

- нення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/917/2010>
102. Питання проведення анти дискримінаційної експертизи та громадської анти дискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 61. – Режим доступу : [<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/61-2013-%D0%BF>].
 103. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері інформування та налагодження комунікації з громадськістю з актуальних питань європейської інтеграції України на період до 2017 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.03.2013 р. № 168-р. – Режим доступу : [<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/168-2013-%D1%80>].
 104. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 555. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-p].
 105. Правове регулювання громадських слухань / Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства при Президенті України. Офіційний сайт. – Режим доступу : [<http://civilrada.in.ua/?p=2081>].
 106. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02.07.2015 р. № 577-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 35. – Ст. 341.
 107. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 р. № 220-р // {Із змінами, внесеними згідно з Розпорядженням КМ№ 640-р від 28.08.2013}. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-%D1%80>
 108. Терещук О. Д. Адміністративно-правові засади громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні: теорія і практика: монографія / О. Д. Терещук. – К.: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2018. – 460 с.
 109. Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/2866-15>
 110. Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» (2012 р.): <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/5207-17>
 111. Стратегічний оборонний бюлетень України, введений в дію Указом Президента України № 240/2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 20 травня 2016 року. – Режим доступу: <https://defense-reforms.in.ua/en/strategic-docs>
 112. Жінки. Мир. Безпека: Інформаційно-навчальний посібник з гендерних аспектів конфліктів для фахівців соціальної сфери / Авторки та упорядниці: Ковальчук Л. Г., Козуб Л. І., Левченко К. Б., Легенька М. М., Суслова О. І. – Київ, 2017. – 172 с.
 113. Шляхи розбудови і підвищення ефективності функціонування системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки.

- Аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень, 2011. – Режим доступу: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/shlyakhi-rozbudovi-i-pidvischennya-efektivnosti-funkcionuvannya>
114. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020. – К.: – Ваіге, 2016. – 280 с.
 115. Горелов Д. М. Використання потенціалу недержавних аналітичних центрів у формуванні політики національної безпеки. Серія «Громадянське суспільство», № 13. – 2016. – Режим доступу: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gromadyanske-suspilstvo/vikoristannya-potencialu-nederzhavnikh-analitichnikh-centriv>
 116. Використання потенціалу громадянського суспільства для забезпечення національної безпеки України в умовах зовнішньої агресії / Наукові статті за темою <https://scholar.google.com.ua/scholar?>
 117. Степико М. Т. Національний інститут стратегічних досліджень: 25 років наукового поступу // Стратегічна панорама. – 2017. – № 1. – С. 80–95.
 118. Аналітична доповідь «Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні» / [Яблонський В. М., Балакірева О. М., Бондар Т. В. та ін.] ; за заг. ред. О. А. Корнієвського. – К. : НІСД, 2017. – 56 с.
 119. Пошедін О. І. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України і перспективи його вдосконалення//Bulletin of the NAPA. Series “Public Administration” • 1’2019. – С.31–38.
 120. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): Підручник К.: НАДУ, 2012. – 544 с.
 121. Доронін І. М. «Контрольні повноваження Президента України у сфері національної безпеки: проблеми і перспективи»//АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС/2019. –С. 95–100.
 122. Аналітична доповідь Центру Разумкова: Неурядові аналітичні центри в Україні: можливості, виклики, перспективи // НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА І ОБОРОНА № 6, 2007. – с.3–42. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD90_2007_ukr.pdf

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Володимир Арсентійович Ященко
Володимир Григорович Пилипчук
Павло Петрович Богуцький
Олександр Дмитрович Довгань
Іван Михайлович Доронін
Олександр Віталійович Петришин

**ДЕМОКРАТИЧНИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ
НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ:
ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА**

Навчальний посібник

За загальною редакцією В. Г. Пилипчука

Підписано до друку 30.07.2020.
Формат 60x84/16. Ум-друк. арк. 13,02.
Наклад 100 прим. Зам. № 2007-14.

Видано і віддруковано в ПП «Фенікс»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1044 від 17.09.02).
Україна, м. Одеса, 65009, вул. Зоопаркова, 25.
Тел. +38 050 7775901 +38 048 7959160
e-mail: fenix-izd@ukr.net
www.feniksbooks.com