

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

студента Оселедчика Павла Леонідовича

академічної групи 281м-21з-4 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Напрями забезпечення контролю у сфері публічного управління
Збройними Силами України»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Савостенко Т.О.			
розділів:				

Рецензент	Бобровська О.Ю.			
-----------	-----------------	--	--	--

Нормоконтролер	Вишневіська О.В.			
----------------	------------------	--	--	--

Дніпро
2022

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Напрями забезпечення контролю у сфері публічного управління Збройними Силами України»

84 с., 6 рис., 63 використаних джерел.

ЗБРОЙНІ СИЛИ УКРАЇНИ, ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ, ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ, ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД, ОБОРОНА ДЕРЖАВИ, ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, РЕФОРМУВАННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ, КРАЇНИ НАТО, МІНІСТЕРСТВО ОБОРОНИ УКРАЇНИ.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у сфері цивільного контролю.

Предмет дослідження – напрями забезпечення контролю у сфері публічного управління Збройними Силами України в контексті євроатлантичної інтеграції.

Мета дослідження – обґрунтування особливостей інституційного становлення системи цивільного контролю у сфері публічного управління Збройними Силами України, розроблення теоретико-методологічних засад і практичних рекомендацій щодо удосконалення формування і реалізації державної політики цивільного контролю в умовах євроатлантичної інтеграції.

У першому розділі здійснено аналіз теоретичних засад контролю у сфері публічного управління Збройними Силами України. Другий розділ присвячено аналізу сучасного стану контролю у сфері публічного управління ЗСУ. У третьому розділі обґрунтовано шляхи модернізації цивільного контролю над Збройними Силами України.

Сфера практичного застосування результатів дослідження – органи державного управління, ЗСУ, інститути громадянського суспільства.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Directions for ensuring control in the field of public management of the Armed Forces of Ukraine».

84 pages, 6 tables, 63 sources.

ARMED FORCES OF UKRAINE, CIVILIAN CONTROL, PUBLIC CONTROL, FOREIGN EXPERIENCE, STATE DEFENSE, PUBLIC ADMINISTRATION, REFORM OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE, NATO COUNTRIES, MINISTRY OF DEFENSE OF UKRAINE.

The object of research is social relations arising in the field of civil control.

The subject of the study is the direction of ensuring control in the sphere of public management of the Armed Forces of Ukraine in the context of Euro-Atlantic integration.

The purpose of the study is to substantiate the peculiarities of the institutional formation of the civil control system in the field of public management of the Armed Forces of Ukraine, to develop theoretical and methodological principles and practical recommendations for improving the formation and implementation of the state policy of civil control in the conditions of Euro-Atlantic integration.

In the first section analyzes the theoretical foundations of control in the field of public management of the Armed Forces of Ukraine. The second section is devoted to the analysis of the current of control in the field of public administration of the Armed Forces. In the third section, substantiates the ways of modernization of civilian control over the Armed Forces of Ukraine.

Scope of practical application – state administration bodies, Armed Forces, civil society institutes.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ.....	8
1.1. Поняття, сутність та основні підходи до контролю у сфері публічного управління Збройними Силами України.....	8
1.2. Сутність цивільного контролю та його роль у публічному управлінні Збройними Силами України.....	15
1.3. Зарубіжний досвід контролю у сфері управління збройними силами та військовими формуваннями.....	24
РОЗДІЛ 2	
СУЧАСНИЙ СТАН КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ.....	36
2.1. Організаційно-правове забезпечення контролю в сфері публічного управління ЗСУ.....	36
2.2. Стан реалізації громадського контролю як складової цивільного контролю.....	45
2.3. Трансформаційні зміни цивільного контролю в умовах російсько- української війни.....	53
РОЗДІЛ 3	
ШЛЯХИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ.....	63
3.1. Модернізація механізмів реалізації цивільного контролю.....	63
3.2. Напрями вдосконалення системи цивільного контролю в Україні.....	71
ВИСНОВКИ.....	80
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	85

ВСТУП

Після подій Революції Гідності Україна демонструє політику, націлену на європейську та євроатлантичну інтеграцію та подальше зміцнення демократичних цінностей. У цих процесах цивільний контроль у сфері публічного управління Збройними Силами України є своєрідним запобіжником від узурпації влади та встановлення диктатури силових структур або окремих їх представників.

У демократичних країнах цивільний контроль є не менш важливою ознакою демократії, ніж свобода слова, вільні вибори, дотримання прав людини та розвинене громадянське суспільство. Окрім того, Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання встановити цивільний контроль, що зафіксовано у «Хартії про особливе партнерство між Україною та НАТО», «Кодексі поведінки стосовно воєнно-політичних аспектів безпеки» та інших міжнародних документах.

Свідченням сприйняття Україною цивільного контролю як одного з напрямів демократизації українського суспільства та посилення безпеки країни стало його закріплення у «Стратегії національної безпеки України», яка декларує, що «вдосконалення системи цивільного контролю над органами сектору безпеки і оборони є одним із основних напрямів державної політики національної безпеки сучасної України», та у Законі України «Про національну безпеку України», в якому зазначається, що цивільний контроль є постійним демократичним процесом та одним із чинників національної безпеки країни.

Становлення системи цивільного контролю над ЗСУ є складовою реалізації Концепції вдосконалення інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України, мета якої – підвищення рівня підтримки громадянами України державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції та рівня довіри до НАТО як до інституції, що відіграє ключову роль у зміцненні міжнародної безпеки.

Аналіз особливостей формування інститутів системи цивільного контролю як елементу публічного управління Збройними Силами України, представлений у дослідженнях таких вітчизняних вчених як: К. Ващенко, В. Гошовська, Н. Діденко, Г. Дмитренко, Н. Клименко, М. Лахижа, О. Линдюк, Л. Лутай, Л. Новак-Каляєва, А. Рачинський, В. Рижих та ін.

Метою роботи є обґрунтування особливостей інституційного становлення системи цивільного контролю у сфері публічного управління Збройними Силами України, розроблення теоретико-методологічних засад і практичних рекомендацій щодо удосконалення формування і реалізації державної політики цивільного контролю в умовах євроатлантичної інтеграції.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення відповідних завдань:

- розглянути поняття, сутність та основні підходи до контролю у сфері публічного управління Збройними Силами України;
- вивчити сутність цивільного контролю та його роль у публічному управлінні Збройними Силами України;
- з'ясувати зарубіжний досвід контролю у сфері управління збройними силами та військовими формуваннями;
- дослідити організаційно-правове забезпечення контролю в сфері публічного управління ЗСУ;
- охарактеризувати стан реалізації громадського контролю як складової цивільного контролю;
- проаналізувати трансформаційні зміни цивільного контролю в умовах російсько-української війни;
- розкрити модернізацію механізмів реалізації демократичного цивільного контролю;
- обґрунтувати напрями вдосконалення системи цивільного контролю в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері цивільного контролю

Предмет дослідження – напрями забезпечення контролю у сфері публічного управління Збройними Силами України в контексті євроатлантичної інтеграції.

Для досягнення мети та вирішення поставлених завдань використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи, зокрема: історичний (систематизовано основні дослідницькі підходи до цивільного контролю у вітчизняній та зарубіжній науці), логічний (розкрито сутність, основні концепції цивільного контролю як елементу національної безпеки), порівняння (зіставлено національні моделі реалізації цивільного контролю у зарубіжних країнах), аналіз (досліджено теоретико-методологічні засади становлення цивільного контролю), синтез (здійснено структурно-функціональний аналіз сутності функціонування цивільного контролю в умовах євроатлантичної інтеграції), дедукція (розкрито сутність, особливості та моделі формування цивільного контролю) та ін.

Теоретичною базою дослідження є наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених з теорії і практики державного управління, механізмів формування і реалізації державної політики у сфері державної безпеки та оборони., нормативно-правові акти та директивні документи, які стосуються питань формування й реалізації цивільного контролю як важливого складника національної безпеки.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що теоретичні положення, висновки та рекомендації, розроблені автором і запропоновані у дисертації, можуть бути використані для формування ефективної системи цивільного контролю, що сприятиме демократизації держави і зростанню боєздатності ЗСУ.

Структура роботи визначена її метою і завданнями. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ

1.1. Поняття, сутність та основні підходи до контролю у сфері публічного управління Збройними Силами України

Значним показником демократичного розвитку правової держави є забезпечення та зміцнення законності в публічному управлінні діяльністю Збройних Сил України та інших її військових формувань за допомогою застосування різних методів, способів та засобів, проведення контролю, здійснення нагляду й звернень громадян.

Відповідно до законодавства України, військове формування – створена відповідно до законодавства України сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями і призначені для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій.

Збройні Сили України та інші військові формування утворені відповідно до законів України, розглядаються нині як головний інструмент державної політики в системі національної безпеки та оборони України, призначені для захисту держави від ризику та загроз у воєнній сфері.

Контрольна діяльність у державі здійснюється в усіх сферах її функціонування, однією з яких є також сфера управління Збройними Силами в Україні [62]

Різні аспекти, пов'язані з проблематикою контролю – як державного, так і громадського, неодноразово були в центрі уваги вітчизняних та зарубіжних науковців, представників публічно управлінської думки.

Законність у публічному управлінні забезпечують трьома основними способами: проведенням контролю; здійсненням нагляду; за допомогою звернень громадян. Зазначені способи, безперечно, не є вичерпними. Кожний із них має притаманний тільки йому риси, закріплені відповідними нормативними актами, та реалізується за допомогою спеціальних методів. Разом з тим, ці способи пов'язані між собою єдністю мети – забезпечити суворе додержання вимог законності й дисципліни всіма суб'єктами державного управління.

Однією з найважливіших функцій держави є контроль, зміст якого полягає у спостереженні за законністю і доцільністю діяльності та наданні їй оцінки з наукових, організаційних, політичних, соціальних позицій.

Досліджуючи сутність контролю, контроль походить від французького «controle», який перекладається як перевірка або спостереження з метою перевірки. На думку деяких науковців, «контроль», окрім «перевірки» або «нагляду з метою перевірки», означає також і «протидію», в сенсі протидію чомусь небажаному. Тому буде більш правильним є поняття «контроль» тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, тобто виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого.

Контроль є самостійною функцією управління, яка коригує напрями управлінської діяльності в державі. Оскільки поняття контролю є складним та багатограним, виділяють окремі підходи до його здійснення.

Структурний підхід має на увазі контроль за характером професійної спеціалізації, здатності вирішувати певну функцію, завдання. Він базується на принципі домінування ролі різних типів організаційної структури при вирішенні завдань організації. З цієї позиції діяльність суб'єкта контролю у сфері управління військовими формуваннями України має спрямовуватись на виконання визначених завдань та функцій, повноважень та компетенції тощо. Такий структурний підхід може реалізовуватись у визначенні певної сукупності або системи процесів, дій або норм, а також функцій чи завдань, а отже, структурність лежить в основі певної системи такого контролю [38, с. 471].

Отже, структурний підхід до визначення контролю як гарантії законності управління Збройними Силами України може включати його розуміння, контролю за виконанням певних функцій, завдань (загальних та /або спеціальних), так і власне розуміння структури таких завдань, їх опис, визначення ролі, послідовності їх виконання та цілей діяльності суб'єктів контролю у даному спрямуванні.

Нормативний підхід передбачає нормативно-правове закріплення складу завдань, функцій та його застосування у здійсненні контрольної діяльності. В основу покладено доведену на практиці норму керованості в сфері управління ЗСУ зокрема, ступінь функцій управління; порядок підлеглих та підзвітності тощо.

Функціональний підхід на встановлюється як певний вихідний набір типових внутрішніх та зовнішніх функцій, які деталізуються та пов'язуються з конкретним державним органом, з його структурними підрозділами. Ідея функціонального підходу полягає в визначенні границь між структурними підрозділами за принципом функціональних областей.

Функціональний підхід акцентується на практичній діяльності, за допомогою такого підходу можна виявити риси та властивості суб'єктів контрольної діяльності.

Процесний підхід включає розуміння управління як універсального процесу, що складається з певних управлінських функцій – планування, організації, розпорядження, координації та контролю. У подальшому кількість функцій розширювалася: додалися – мотивація, оцінка, прийняття рішень, набір персоналу, ведення переговорів, тощо. З позиції процесного підходу, управління є серією безперервних взаємопов'язаних дій, тобто сукупність вказаних функцій, а організація розглядається поза межами навколишнього середовища.

Процесний та функціональний підходи доповнюють визначення поняття контролю як гарантії законності у сфері публічного управління ЗСУ та можуть доповнювати один одного. Оскільки сукупність певних функцій, які об'єднані

навколо завдань контролю, забезпечення напрямів контрольної діяльності, досягнення стратегічних або поточних цілей, результатів контролю у цьому напрямі і є важливою ознакою та перевагою процесного підходу.

Отже, під контролем, як гарантією законності в сфері публічного управління ЗСУ та інших військових формувань України розуміється діяльність спеціально уповноваженими публічними органами в межах закріплених законодавством повноважень щодо виявлення та запобігання порушення вимог у сфері управління ЗСУ, спрямована на забезпечення конституційних інтересів у сфері оборони та безпеки держави і дотримання законності й правової дисципліни.

Як зазначають дослідники, контроль є основним способом забезпечення законності й дисципліни у державному управлінні.

Ветою контролю є: забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, сумлінне і якісне виконання, раціональне використання її посадовими особами та державними службовцями, усім складом працівників наданих їм прав, відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах з громадянами [26, с. 11].

Гризначення контролю визначається трьома елементами його реалізації:

- 1) одержанням необхідної інформації;
- 2) аналізом та оцінкою інформації;
- 3) реагуванням на виявлені відхилення від установлених правил і вимог.

вимог.

Усі ці елементи реалізації контрольної функції повинні бути регламентовані нормативно-правовими актами і реалізуватись на їх основі та у відповідному порядку.

Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року N 2469 - VIII визначає та розмежовує повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створює основу для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони,

визначає систему командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджує всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони.

Вказаний закон визначає демократичний цивільний контроль як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів 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 [22]. Отже, з метою запобігання поширенню корупції доцільне створення та існування ефективних механізмів контролю з боку громадськості над сектором безпеки та оборони.

Питання цивільного контролю необхідно реалізовувати не лише у площині власне контролю, а найперше у площині взаємодії. Прогалини, які вирішуються за рахунок впровадження цивільного контролю, полягають у сфері ефективної взаємодії цивільної влади, інститутів українського суспільства, з одного боку, і військових формувань України та правоохоронних органів – з іншого.

Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 року N 2939-ХІІ, відповідно до статті 2, передбачено державний фінансовий контроль, що забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки закупівель та моніторингу закупівлі. Отже, основна особливість фінансового контролю полягає в дотриманні суб'єктами бюджетних відносин бюджетної дисципліни, достовірності бухгалтерського обліку та фінансової звітності, а також дотримання законодавства про державні закупівлі. Стосовно нагляду зазначимо, що повинно забезпечувати виявлення фактів порушення законності

та встановлення винних осіб. Тому кінцевим завданням контролю, відповідно до зазначеного закону, щодо функціонування ЗСУ є забезпечення суб'єктами контролю інтересів держави, суспільства та людей зокрема [24, с. 6].

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V визначає якісно новий механізм здійснення державного нагляду (контролю). Ним визначені правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їхніх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

Таким чином, слід визначити, що контроль у сфері публічного управління Збройними Силами України є складним поняттям має наступні елементи (рис. 1.1)

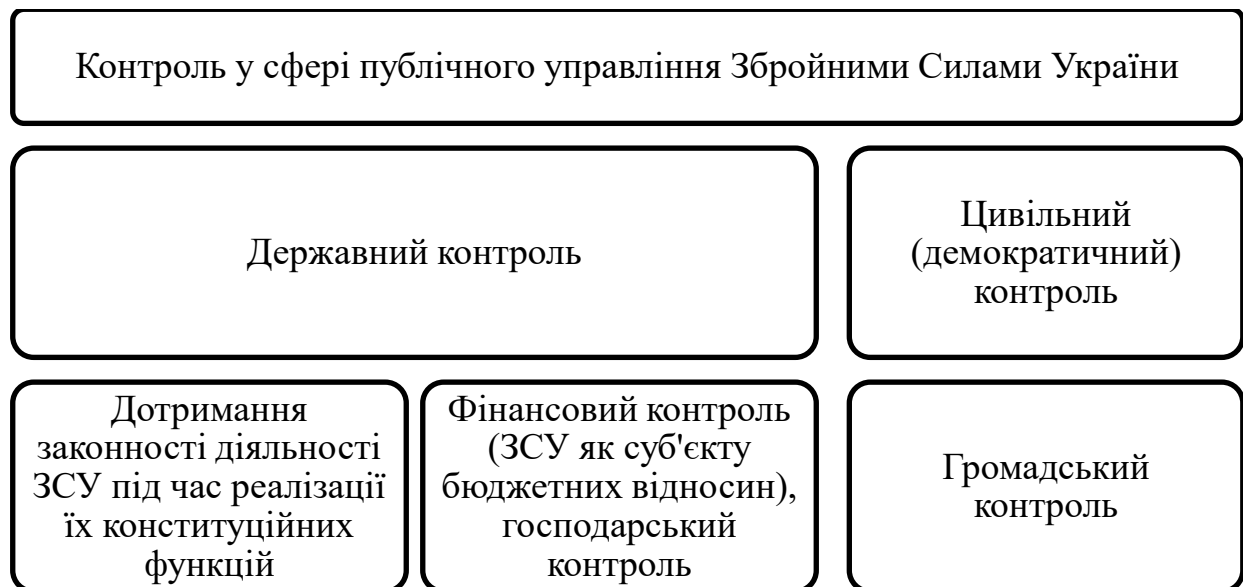


Рис. 1.1. Основні елементи контролю у сфері публічного управління Збройними Силами України

До особливостей контролю у сфері публічного управління ЗСУ пропонуємо віднести:

1) мету контрольної діяльності – забезпечення додержання Збройними Силами України законодавства у своїй діяльності;

2) завдання – забезпечення реалізації державної політики у сфері управління ЗСУ; отримання достовірної інформації про стан дотримання законності у сфері управління ЗСУ; запобігання порушенням законодавства України; своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення; розроблення

заходів щодо подолання недоліків у сфері управління ЗСУ та іншими військовими формування;

3) об'єкт контрольної діяльності у сфері публічного управління ЗСУ, під яким необхідно розуміти процес управління діяльністю Збройних Сил України;

4) предмет контрольної діяльності – форми організації управління діяльністю Збройних Сил України [5, с. 166].

Роблячи загальний висновок з викладеного, можна підкреслити, що контрольна діяльність у сфері публічного управління ЗСУ здійснюється уповноваженими законодавством суб'єктами, які наділені контрольними та наглядовими повноваженнями.

Наведені вище особливості контрольної діяльності у сфері публічного управління Збройними Силами України у своїй сукупності визначаються, як такі, що здійснюються уповноваженими державою суб'єктами, наділеними сукупністю контрольних-наглядових повноважень, з метою отримання об'єктивної інформації про стан законності управління у відповідній сфері, виявлення причин та умов, що сприяють порушенню законодавства та усунення порушень у їхній діяльності, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності та забезпечення додержання військовими формуваннями України законодавства під час реалізації своїх функцій.

1.2. Сутність цивільного контролю та його роль у публічному управлінні Збройними Силами України

Цивільний, у т. ч. громадський контроль над сектором безпеки і оборони є однією з головних ознак демократичної держави.

В реаліях повномасштабної російської агресії цивільний контроль в сфері публічного управління силами оборони Української держави є елементом демократичного розвитку країни та надійним інструментом недопущення зловживань та порушень, у тому числі, з боку влади.

Однак на сьогодні поки що не склалося наукового консенсусу в питаннях про те, що саме містить поняття цивільного контролю.

Впровадження цивільного контролю відбувається дотично до еволюції політичної системи держави і перебуває у глибокій залежності від рівня політичної культури держави та нації загалом, особливо від наявності таких речей як політична відповідальність, побудова основних елементів громадянського суспільства (у т. ч. політичних партій, громадських організацій, незалежних засобів масової інформації, включаючи Інтернет-медіа та соціальні мережі) та їх вплив на сектор безпеки і оборони.

Відсіч збройній агресії (у гібридній війні) проти нашої держави з боку РФ вимагає постійного та термінового посилення стійкості Збройних Сил України. У цій ситуації відчутну роль відіграли добровольчий рух та всенародне волонтерство.

Після Революції Гідності, українській владі та всім структурам громадянського суспільства довелося швидко вирішувати низку питань, які до цього лише декларувалися і які, на жаль, не вирішувалися протягом понад 20 років незалежності (або свідомо ігнорувались).

У демократичних країнах ефективність вирішення питань сектору безпеки та оборони залежить від ефективності системи цивільного контролю над силовими структурами держави. Тому сьогодні перед українським суспільством, а особливо перед науковцями, постає необхідність розуміння

самої суті дефініції, що в законодавчому полі України фігурує як «демократичний цивільний контроль».

Широке визначення контролю суспільства над армією, правоохоронними органами та органами державної безпеки повинно було б містити положення про максимальне залучення органів публічної влади та публічних адміністрацій до процесу управління силовими структурами, але за мінімальної участі останніх у політичному керівництві країною, тобто управління силовими структурами мають здійснювати цивільні особи. Таке визначення не відповідатиме важливим елементам, наявним у моделях публічного управління більшості країн [13, с. 89].

Першим із них є той факт, що для сучасних демократичних держав характерною є досить активна участь військових в окремих сферах життя та діяльності суспільства (наприклад, у політичній сфері Ізраїлю та США представлено багато колишніх військових). Другий – існуюча потреба й реальна наявність в армії та інших силових структурах держави певної професійної автономії. Зважаючи на унікальну роль цивільного контролю, як управлінського інструменту демократичного режиму в сучасних умовах, актуальним є дослідження сутності цього явища та його історичного генезису.

Дієвість цивільного контролю залежить, переважно, від того, кому належить право приймати остаточне рішення у дискусійних питаннях щодо безпеки країни. У доповіді про відносини між цивільними й військовими адміністраціями, що була підготовлена американськими фахівцями, наведено висновок: у військовій сфері найвища влада має належати тим, хто несе відповідальність перед вищою політичною владою – виборцями. З цієї концепції видно, що військові не можуть бути носіями такої влади. Принцип цивільного контролю має бути абсолютним і не підлягати **компромісу** [].

Поняття цивільного контролю над збройними силами, на думку експертів, об'єднує відразу кілька процесів, що показано на рис. 1.2.

Отже, цивільний контроль над збройними силами об'єднує кілька процесів:

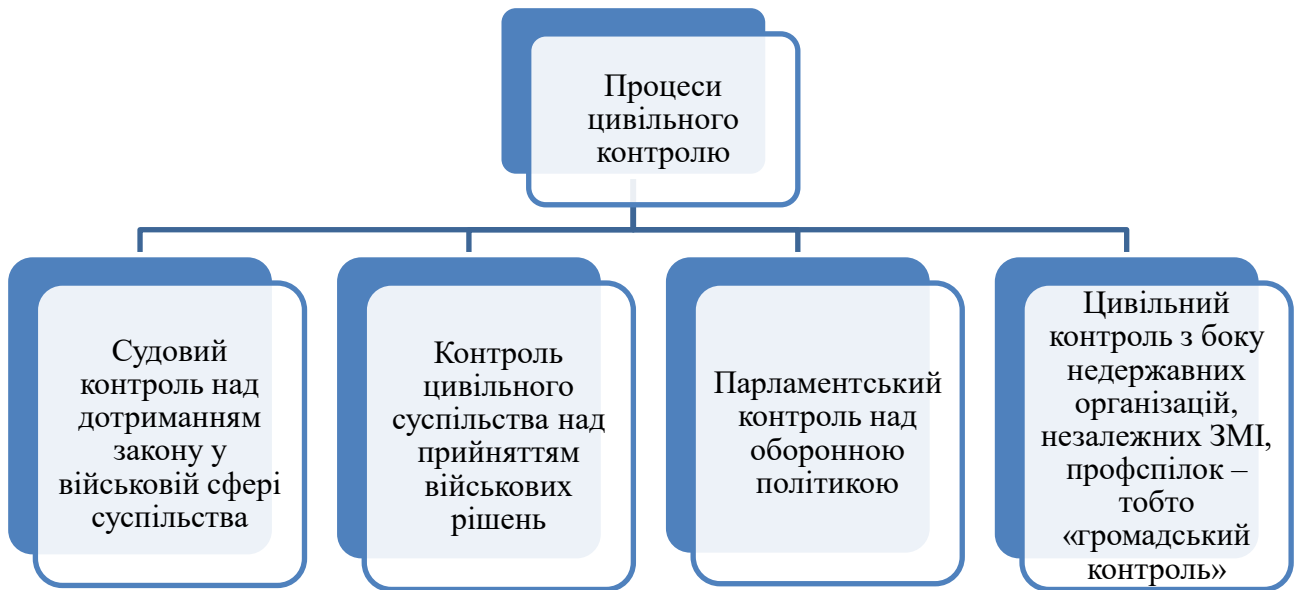


Рис. 1.2. Процеси демократичного цивільного контролю

- 1) контроль цивільного суспільства над прийняттям військових рішень;
- 2) парламентський контроль над оборонною політикою;
- 3) судовий контроль над дотриманням закону у військовій сфері суспільства;
- 4) цивільний контроль з боку недержавних організацій, незалежних ЗМІ, профспілок – тобто «громадський контроль» [6].

Також існують погляди щодо незмінних елементів, які притамані всім моделям цивільного контролю за збройними силами:

- міжнародний контроль (здійснюється у межах діяльності міжнародних організацій, домовленостей);
- державний контроль (його здійснення відбувається на рівнях законодавчої, виконавчої, судової влади. Відповідно розрізняють парламентський контроль над збройними силами, президентський контроль та контроль, що здійснюється органами виконавчої влади і місцевого самоврядування);

- суспільний / громадський контроль (здійснюється громадянським суспільством. Суб'єктами контролю виступають ЗМІ, громадські об'єднання, організації, рухи, різноманітні фонди, групи, наукові центри тощо);
- особистий контроль над структурою (його здійснення покладається на окремих громадян, незалежно від того – військовослужбовці вони чи ні»).

Головне функціональне призначення цивільного контролю над збройними силами та військовими формуваннями – приводити всі сторони життя і діяльності збройних сил, включаючи виконання військовими керівниками завдань і обов'язків, що стоять перед ними, у відповідність із Конституцією та законами України. Цивільний контроль має стати способом ефективної взаємодії українського суспільства та його воєнної організації, головним напрямом участі суспільних сил у військовій реформі, гарантом її відкритості для кожного громадянина.

Виходячи з викладеного вище призначення системи цивільного контролю, її склад і структура можуть бути представлені так: підсистема державного адміністративного контролю; підсистема парламентського контролю; підсистема соціального (суспільного) контролю (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Система взаємовідносин цивільного контролю

Таким чином, цивільний контроль є цілісною єдністю 3-х підсистем. Аналіз концептуальних положень показує, що предметом цивільного контролю у сфері ресурсного забезпечення ЗС України можуть бути:

- запобігання безконтрольним чи нераціональним витратам ресурсів і коштів для військових цілей;
- кадрова політика армії, порядок навчання військовослужбовців і перепідготовки сил резерву, підготовка населення і території країни до оборони;
- організація виробництва, характер, вид і кількість спецпродукції,
- порядок розподілу (торгівлі) зброєю і боєприпасами та їх застосування в надзвичайних ситуаціях;
- стан фінансового, побутового, матеріально-технічного і медичного забезпечення армії, порядок розподілу та використання матеріальних і фінансових коштів, створення запасів і резервів матеріальних коштів.

Формою здійснення цивільного контролю є систематична участь населення у публічних дискусіях, загальнонаціональних обговореннях проблем безпеки, у відкритих парламентських слуханнях з питань функціонування збройних сил; виступи громадян із законодавчими ініціативами (через суб'єктів права законодавчої ініціативи); ознайомлення з умовами служби, життя та побуту військовослужбовців [14, с. 74].

Отже, цивільний контроль передбачає різнонаправлену системну діяльність органів публічної влади (включаючи недержавні інститути) у визначенні основних положень воєнної політики й підготовки нормативно-правових та інших актів, які регламентують будівництво та розвиток воєнної організації держави, а також перевірку реалізації положень політичних рішень □.

Експерти з військових питань акцентують, що цивільний контроль – це не лише звітування перед громадськими організаціями чи право людини з вулиці зайти в оборонне відомство для перевірки, бо вона платить податки. Цивільний

контроль – це підсилення парламентського контролю над ЗСУ, над виконанням оборонної цільової програми, над закупівлями у сфері безпеки і оборони. Цивільний контроль – це перетворення Міністерства оборони України (МОУ) в цивільне відомство, де компетентні цивільні фахівці працюють над забезпеченням, інформуванням, співпрацюють з партнерами та вирішують інші бюрократичні чи дипломатичні питання. Це одна з найважливіших реформ у ЗСУ – так вважають фахівці оборонної галузі.

На думку О. Фаворської, координаторки проектів Офісу реформ МОУ – якщо частину рішень будуть приймати цивільні компетентні особи у МОУ, це дозволить зменшити рівень корупції і розвантажить військове керівництво, яке повинно займатися оперативним плануванням, а не бюрократичними моментами.

Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання встановити цивільний контроль над силовими структурами, про що зазначено у таких документах, як «Партнерство заради миру: Рамковий документ», «Хартія про особливе партнерство між Україною та НАТО» та «Кодекс поведінки стосовно воєнно-політичних аспектів безпеки», затверджений на Будапештському саміті ОБСЄ у 1994 році, і має їх виконувати.

Цивільний контроль є складником ширших цивільно-військових відносин, які регламентують взаємодію між громадянами, державою та військовими, тому окремі громадяни є його учасниками за визначенням. У класичному розумінні, дієвий цивільний демократичний контроль означає перетворення ЗСУ у відкритий, зрозумілий для суспільства інститут, який діє в межах законодавства [30].

Збройні сили підпорядковані демократично обраній владі та підлягають нагляду з точки зору доступу до інформації з боку ЗМІ та громадських організацій.

Принцип «цивільності» забезпечується верховенством цивільних органів виконавчої, законодавчої влади і системи судочинства. Парламент, як правило, приймає ключові рішення щодо проголошення війни та миру. Він законодавчо

забезпечує, а значить контролює, оборонну політику, а також здійснює фактичний контроль за видатками на оборону в рамках бюджетного процесу.

Роль громадянського суспільства, або «громадський» контроль, теж є частиною цього комплексу. Це радше не контроль, а нагляд. В умовах зрілого громадянського суспільства він забезпечується, як правило, перш за все саме ЗМІ, а потім неурядовими організаціями, незалежними think-tank-ами з цивільною академічною експертизою і стратегічною аналітикою.

Таким чином громадськість, не перебуваючи системно в середині прийняття рішень щодо застосування Збройних сил, на них впливає.

Окремою складовою цивільного контролю є забезпечення прав військовослужбовців, прав людини і громадянина в умовах проходження військової служби. Міжнародний досвід показує, що найчастіше ця складова реалізується через окремий інститут Уповноваженого з прав військовослужбовців (омбудсмена) і незалежну службу генеральної інспекції збройних сил.

На думку О. Фаворської, демократичність цивільного контролю забезпечується через представницьку демократію і виборність влади, яка контролює ЗСУ, цивільність цивільного контролю – бо він є владою цивільною (цивільними мають бути міністр оборони та його заступники), а контроль громадськості у ДЦК забезпечується через роль ЗМІ і громадських організацій; у процес контролю включені омбудсмен або генеральна інспекція, які відповідають за дотримання прав військовослужбовців.

Всі ці інституції в Україні діяли і раніше, але наскільки це ефективно забезпечується – окреме питання.

Відповідно до матеріалів досліджень та аналізу світового й вітчизняного досвіду розвитку системи цивільного контролю можна говорити про наявність низки критеріїв оцінки його ефективності. Варто виокремити наступне – «ДЦК є ефективним, якщо:

- 1) Керівництво держави чітко визначило роль, функції і завдання всіх силових структур.

2) Система цивільного контролю забезпечує надійну схему підпорядкування силових структур главі держави, чітке розмежування повноважень і відповідальності між органами державної влади, між цивільними та військовими.

3) Система цивільного контролю забезпечує ефективний нагляд за силовими структурами з боку парламенту.

4) Система цивільного контролю забезпечує високий престиж військової служби в суспільстві, високий рівень довіри до силових структур серед населення.

5) У суспільстві створено сприятливі умови для відкритого обговорення та прийняття важливих державних рішень з військових питань із залученням широких кіл громадськості.

В Україні процес побудови інституту «цивільного контролю» в силових структурах лише розпочато і він потребує активної участі громадянського суспільства. Нині цю роль беруть на себе громадські організації учасників АТО (УБД) та волонтери.

Цивільний контроль передбачає:

1) контроль за формуванням та виконанням військового бюджету;

2) забезпечення виконання законодавства і прийняття рішень у галузі безпеки та оборони (контроль за виконанням положень Воєнної доктрини та оборонної політики);

3) запобігання узурпації влади військовими й унеможливлення функціонування армії як самостійного суб'єкта політики;

4) контроль за кадровою політикою у збройних силах;

5) контроль за дотриманням прав і свобод військовослужбовців [34, с. 183].

Принципи та особливості цивільного контролю мають певні державні та національні риси й зумовлені системою факторів та чинників.

Визначальними чинниками є: тип політичного режиму; форма державного правління; способи прийняття і реалізації військово-політичних

рішень; ступінь розвитку громадянського суспільства; специфіка національних традицій, цінностей; ступінь розвитку правової системи; принципи і шляхи формування правової демократичної держави (або шляхом еволюційного розвитку чи внаслідок краху тоталітарного режиму); особливості політичної культури, свідомості.

На думку науковців, видами цивільного контролю за суб'єктом є:

- 1) державний, підвидами якого виступають парламентський, президентський, урядовий, а також контроль міністерств та відомств, контроль державних місцевих адміністрацій та інших місцевих органів влади, судовий контроль;
- 2) самоврядний (представницький) контроль за діяльністю збройних сил в Україні;
- 3) громадський контроль за діяльністю збройних сил в Україні;
- 4) міжнародний контроль за діяльністю збройних сил в Україні.

Також у наукових колах існує консенсусна думка, що цивільний контроль у демократичній правовій державі є своєрідним регулятором військово-цивільних відносин, коли провідні принципи демократичного суспільства посідають провідне місце стосовно принципів військової справи [53, с. 210].

Здорові військово-цивільні відносини детерміновані як внесенням жорстких обмежень на політичну діяльність військових професіоналів, так і чітким розмежуванням юрисдикції між інститутами, яким суспільство надає право на застосування сили. Правові норми є важливим засобом захисту від втручання військових у політику. Крім того, активне впровадження нормативно-правового регулювання є свідченням високої політичної культури суб'єктів військово-цивільних відносин. Як орган держави армія повинна проводити і захищати політику саме держави, а не окремих політичних угруповань чи партій. Армія служить народу, країні та суспільству, а не будь-яким політичним силам. Державні діячі приходять і відходять, а армія залишається, бо продовжують жити ті загальні цінності, які вона захищає: Батьківщина, народ, мир, демократія, свобода» [1].

Цивільний контроль можна визначати як систему функціонування соціальних інститутів держави та громадянського суспільства з надання законності діям силових структур, регулювання військово-громадянських відносин, удосконалення їх розвитку в інтересах суспільства.

Загальним призначенням цивільного контролю є формування та вдосконалення правових засад життєдіяльності військової організації держави, механізмів їх здійснення у практиці національної оборонної політики, реалізації прав та обов'язків військовослужбовців. Цивільний контроль мусить виключити можливість мілітаризації країни.

1.3. Зарубіжний досвід контролю у сфері управління збройними силами та військовими формуваннями

Одним із пріоритетних напрямів на шляху вдосконалення публічного управління Збройними Силами України може бути запозичення досвіду зарубіжних країн у сфері контролю. Зарубіжний досвід свідчить, що насправді дієвою є та система публічного управління збройними силами, у якій відбувається забезпечення реалізації управлінських рішень за допомогою ефективного контролю.

Для вивчення і поширення позитивного досвіду в контрольній практиці зарубіжних країн у 1953 р. було створено позаурядову організацію – Міжнародну організацію вищих контрольних органів (INTOSAI), яка діє і до тепер. До неї входять контрольні органи 130 держав світу. Через кожних три роки конгрес INTOSAI видає журнал. Відповідно до програми діяльності цієї організації проводяться семінари, конференції, обмін стажистами. У межах INTOSAI діє Міжнародний центр розвитку контролю, основним завданням якого є підготовка і перепідготовка контролерів. На IX конгресі, який відбувся у Лімі в 1977 р., INTOSAI прийняла Лімську декларацію керівних принципів контролю.

За цією декларацією завдання контролю визначено як обов'язковий елемент управління суспільними фінансовими засобами.

Контроль – невід'ємна частина регулювання, метою якого є виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушення принципів, законності, ефективності й економії витрачання матеріальних ресурсів на цій стадії, а також в окремих випадках притягнення винних до відповідальності, одержання компенсації за збитки, вжиття коригуючих заходів, щоб запобігти цим порушенням у майбутньому.

Важливе дослідження позитивного зарубіжного досвіду щодо забезпечення контролю у сфері управління збройними силами держав, які володіють найбільшими бюджетами світу.

Як зазначалося, контроль за сферою безпеки й оборони зумовлений вимогами часу і є однією із ознак правової демократичної держави із розвиненим громадянським суспільством. Науково-теоретичні засади сутності контролю та механізмів його здійснення були вперше концептуально сформульовані С. Хантінгтоном у праці «Цивільний контроль над військовими: теоретичне обґрунтування» [57].

Запропонована модель взаємодії армії і влади передбачає ефективний контроль з боку цивільної влади (зокрема, законодавчої) над військовою сферою, істотні обмеження для військових у політичній сфері, унеможливлення здійснення армією впливу на політичну сферу і виключення ймовірності функціонування її як самостійної сили. Існування такої моделі реалізується у країнах із ліберальною демократією (країни Західної Європи, США, Канада).

США притаманна довга історія впровадження державного контролю над Збройними силами, які остаточно інституціоналізувалися в ХХ сторіччі. Загальну структуру цивільного контролю над Збройними силами забезпечує Конституція США.

Контроль у сфері управління Збройних Сил США базується на системі стримувань і противаг, а також на правовій конструкції громадського контролю

через цивільний ланцюг командування, який очолює Президент США як Верховний головнокомандувач.

Законодавча гілка влади відіграє важливу роль та має вплив на питання безпеки й оборони в цілому і Збройних Сил США зокрема, базуючись на принципі поділу влади.

Виконавча влада відіграє лише домінуючу роль у підтримці демократичного контролю. Цивільний міністр підпорядковується безпосередньо Президенту США і є другою особою у командному ланцюгу, здійснює управління і контроль над оперативною діяльністю департаментів міністерства оборони США.

Законодавча влада, що представлена Конгресом, наділена конституційним правом схвалювати військовий бюджет, затверджувати організаційні структури армії, забезпечує соціальний захист військовослужбовців та членів їхніх сімей тощо.

Нині Сенат та Палата представників мають постійні комісії зі штатом фахівців, дослідників та експертів, які тісно співпрацюють із громадянами США, здатних не тільки контролювати, а й у низці випадків давати згоду на проведення тих чи інших спеціальних контрольних операцій та вжиття відповідних заходів.

У США існує багатоступенева система контролю й нагляду за Збройними силами та спецслужбами. Насамперед контроль здійснюється на адміністративному рівні з боку Директора Національної розвідки. Для цього, відповідно до Закону про національну безпеку 1947 року, при Директорі Національної розвідки створюється Об'єднана рада розвідувального співтовариства як вищий орган управління у складі:

- Директора національної розвідки (голова),
- державного секретаря;
- міністра фінансів; міністра оборони;
- генерального прокурора США;

– міністра енергетики та міністра внутрішньої безпеки [4, с. 122].

Водночас Палата представників США і Сенат США несуть відповідальність за парламентський контроль над діяльністю Збройних сил США та національною розвідувальною діяльністю. Головну роль у цьому відіграють їхні комітети з питань контролю. Разом із Конгресом вони відповідають за розроблення, погодження та прийняття так званих авторизаційних законів, якими встановлюються межі діяльності. Сенатський комітет з питань розвідки також проводить консультації та висловлює згоду щодо кандидатур для призначення на відповідальні посади у розвідувальному співтоваристві.

Ці комітети регулярно проводять слухання з бюджетних та інших питань нагляду за розвідувальною діяльністю уряду. З іншими комітетами Конгрес Розвідувального співтовариства взаємодіє за необхідності. Конгресовим комітетам з асигнувань надані конституційні повноваження щодо асигнування коштів, необхідних для всієї діяльності уряду США. Тому в межах бюджетного процесу здійснюється контроль і за розвідувальною діяльністю: підкомітети Палати представників і Сенату з асигнувань на оборону пропонують щорічні асигнування на національну та воєнну розвідувальну діяльність у проекті закону про асигнування на потреби оборони. Ці комітети є у Конгресі основними споживачами результатів розвідувальної діяльності.

Закони Сполучених Штатів Америки визначають, що Президент зобов'язаний перевіряти належне інформування названих комітетів щодо розвідувальної та контррозвідувальної діяльності США. Рада національної безпеки Сполучених Штатів Америки є дорадчим органом Президента США для обговорення й вивчення питань національної безпеки і зовнішньої політики з вищими національними радниками Президента та посадовими особами федеральних відомств з питань безпеки. Також вона є основним допоміжним органом Президента з питань координації зовнішньої політики між різними державними установами. Очолює її Президент США.

Постійними членами Ради за посадами є віце-президент, державний секретар, міністр фінансів, міністр оборони та помічник президента з питань національної безпеки. Голова Об'єднаного комітету начальників штабів є офіційним військовим радником Ради національної безпеки, а Директор Національної розвідки – радником з питань розвідки. Рада розробляє, погоджує і схвалює рішення Президента з національної безпеки за допомогою директив, які відображають його політику в цій сфері.

Інститут кабінету Генерального інспектора Міністерства оборони США (Office of Inspector General United Department of Defense) функціонує з 1982 року. Генеральний інспектор призначається Президентом США і затверджується сенатом. Він підзвітний Президенту США і Конгресу, але зобов'язаний узгоджувати свою діяльність з директором Центрального розвідувального управління.

Інститут кабінету має власний бюджет і автономний кадровий апарат, проводить перевірки та розслідування роботи підрозділів, розглядає скарги співробітників. Фактично вся повнота контрольних та перевірочних повноважень та функцій щодо Збройних сил США та розвідувальних органів апарату міністерства, підприємств, які мають відношення до сфери оборони, покладається саме на Генерального інспектора.

Законом про реорганізацію Міністерства оборони Сполучених Штатів Америки від 1986 року (закон Голдвотера – Ніколса) внесено кардинальні зміни в структуру Збройних Сил США, насамперед у систему керівництва. Сутність даного закону полягає в зміцненні громадянського контролю над Міністерством оборони США та позицій військового керівництва країни в процесі прийняття найважливіших військово-політичних рішень, а також у наданні самостійності видам Збройних Сил США та розширенні кола обов'язків Комітету начальників штабів і посилення впливу голови Комітету начальників штабів в політичній сфері управління Збройних Сил США (ст. 221-222) [9, с. 273].

Виявлені порушення та їх результати відразу ж були оприлюднені засобами масової інформації. Таким чином, преса в США відіграє важливу роль у донесенні інформації про зловживання з використанням державних коштів. Подібна інформація обов'язково з'являється у спеціалізованих виданнях з певної тематики.

Таким чином, зазначена практика контролю за обороною Сполучених Штатів Америки є позитивною та такою, яку можна наслідувати і в системі державного контролю України, а саме:

- провести реформування контрольного блоку діяльності Міністерства оборони України;
- закріпити на законодавчому рівні зміни до Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України.

Вагомим та успішним у сфері контролю оборони є передовий досвід Великої Британії. У системі демократичного контролю над Збройними Силами Великої Британії головне місце займає Рада оборони на чолі з Державним секретарем з питань оборони, який також є членом парламенту.

Рада оборони – головний орган, що опікується оперативною діяльністю армії, у той час як відповідальним за управління обороною в цілому є Комітет оборони. Його очолює Державний секретар, який забезпечує принцип парламентського контролю за сектором безпеки й оборони.

Важливим інструментом громадянського контролю над державною обороною є процес формування оборонного бюджету. Моніторинг витрат, управління та політику британського Міністерства оборони здійснює Парламентський комітет Палати громад. У той самий час, контроль за ефективністю оборонних витрат здійснює Комітет з державних рахунків Палати громад.

Контрольна модель Великої Британії передбачає змішаний судовий та урядовий види контролю. Законом «Про регламентацію повноважень із 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».

Зазначеним Законом норми згаданих нормативно-правових актів об'єднано та створено єдині умови контролю за діяльністю спеціальних служб і правоохоронних органів. Як контрольні механізми створено: Суд з питань діяльності органів розслідування, Комісіонер з перехоплення каналів зв'язку та єдиного Комісіонера з розвідувальних служб.

Добре розвинений сектор аналітичних центрів і неурядових організацій також здійснює аналіз державних витрат та іншої інформації щодо бюджету. Такі установи надають експертні коментарі щодо прийнятих владою економічних та політичних рішень.

Тому найбільш усталеною є «британська модель» контролю, яка характеризується тим, що питання військової політики розробляються комітетом оборони на чолі із прем'єр-міністром.

Комітет оборони здійснює загальне керівництво збройними силами Великої Британії [28, с. 77].

Головним інструментом громадянського контролю є процес формування бюджету, що є головним завданням Кабінету Міністрів. У цей процес не втручається навіть Палата Лордів, окрім тих її членів, які і є членами уряду. Комісія Палати Общин займається тільки питаннями військової політики та довготривалими військовими програмами. Комісія з державних рахунків аналізує ефективність витрат на оборону за участю Міністерства фінансів.

Особливо великі фінансові витрати обговорюються на засіданні комісії з озброєння та придбання військового майна із залученням спеціалістів різних відомств. Проекти витрат подаються на розгляд Міністром оборони. Уся сума бюджету затверджується в Парламенті та візується королевою. Палата лордів та королева у справу формування військового бюджету втручаються формально.

У Федеративній Республіці Німеччина питання, які пов'язані з контролем за збройними силами, регулюються Конституцією. Відповідно до статті 65а, «Командуючим збройними силами є міністр оборони, цивільна посадова

особа». Йому підпорядковується апарат цивільних чиновників, які мають певні знання і досвід роботи у військовій сфері. Крім того, у Німеччині в структурі законодавчої влади існує унікальний інститут омбудсмена, який обирається парламентом і покликаний відстоювати права і свободи військовослужбовців Бундесверу. Він може бути попереджений і в будь-який час здійснювати контроль військових частин. Щорічно омбудсмен звітує перед парламентом.

Спеціальна комісія парламенту контролює військовий бюджет шляхом проведення планових ревізій та заслуховування керівництва Бундесверу з різних питань. На відміну від інших, у Німеччині існує спеціальний інститут уповноваженого Бундестагу, який обирається строком на п'ять років і його права та обов'язки визначаються спеціальним законом.

Уповноважений має право на раптові перевірки, отримання будь-якої інформації від командирів військових частин тощо. Щорічно він виступає зі звітом у парламенті.

«Французька модель» характеризується традиційно сильним парламентським контролем, де часто відбувається широка полеміка та гостра політична боротьба партій за вплив на збройні сили. Характерною рисою державного контролю є те, що вплив громадянського суспільства на армію відбувається переважно та безпосередньо на місцевому рівні. Велику роль відіграє комісія «Збройні сили-молодь», яка створена як консультативний орган при Міністерстві оборони. Найбільш ефективним елементом контролю є апарат служби інформації та суспільних відносин. Служба інформації та суспільних відносин знаходиться в повному контакті з пресою, телебаченням та представниками різних парламентських політичних партій.

Окрім цього, утворена Парламентська делегація з розвідки – спільна для Сенату та Палати представників комісія, яка є органом парламентського контролю за діяльністю спецслужб. Цей орган сформований як Делегація, оскільки ст. 43 Конституції Франції обмежує кількість постійних комісій шістьома в кожній з палат парламенту. Міністри відповідають за надання Делегації необхідної інформації, яка не може містити дані про оперативну

діяльність спецслужби, про фінансування окремих операцій або про конкретну інформацію, отриману спецслужбами інших держав. Щорічно Делегація робить публічний звіт, який не має містити даних, що є державною таємницею.

Результатом роботи Делегації можуть бути відповідні рекомендації Президенту Франції або прем'єр-міністру, які подаються через голів Сенату або Палати представників. Створена і Комісія з доступу до адміністративних документів.

Виходячи із досвіду Франції, виникає необхідність підвищення розвитку оборонного виробництва і на території України, оскільки в державі наявна потенційна можливість розмістити цілу низку оборонно-промислових підприємств, які в результаті забезпечили б виробництво оборонної продукції та виконували б оборонне державне замовлення, яке на сьогодні досить актуальне [51, с. 82].

У Польщі захист конституційних принципів гарантується системою нагляду та контролю з боку уряду, парламенту, судових органів. Верховна контрольна палата з самого початку своєї діяльності було головним органом державного контролю, уповноваженим стежити за доходами і витратами держави, а також за доходами і видатками всіх установ і підприємств, що користуються державними коштами. Верховна контрольна палата має право проводити контроль у всіх державних організаціях і установах, органах місцевого самоврядування, а також у тих економічних суб'єктів, які виконують державні замовлення або користуються урядовими дотаціями і гарантіями.

За діючими положеннями польського законодавства, Верховна контрольна палата підпорядковується Сейму, який за згодою Сенату призначає голову Верховної контрольної палати строком на 6 років.

Голова Верховної контрольної палати захищений так само імунітетом, як депутати. Це означає, що без згоди Сейму його не можна заарештувати або пред'явити йому звинувачення. Верховна контрольна палата проводить контрольні заходи за власною ініціативою, на замовлення Сейму або його органів, за клопотанням президента Республіки Польща чи прем'єр-міністра.

Особливим предметом діяльності Верховної контрольної палати є перевірка сумлінності реалізації бюджету і принципів фінансової політики, а також вироблення думки з питання схвалення дій Ради міністрів.

Верховна контрольна палата співпрацює з подібними установами в країнах-членах Європейського Союзу, з Європейською рахунковою палатою, Міжнародною радою аудиторів НАТО (IBAN), а також розрахунковими управліннями держав Центральної та Східної Європи, зокрема Чехії, Словаччини та Угорщини.

Верховна контрольна палата співпрацює також з європейськими партнерами в рамках EUROSAI (European Organisation of Supreme Audit Institutions) – Європейської організації верховних контрольних органів, яка є однією з восьми регіональних груп INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) – Міжнародної організації верховних контрольних органів.

Парламентський контроль також здійснюється за допомогою Вищої ради контролю, що є державним контролюючим органом, підпорядкованим нижній палаті парламенту. Цей контроль зосереджується на питаннях законності, належного управління та надійності дій служб.

Судова влада зосереджує свою увагу на технологічних питаннях спеціальних операцій, які виконують служби. Контролювати кореспонденцію, телефонні розмови підозрюваних можна тільки після рішення, ухваленого районним судом Варшави, або на підставі дозволу, який може видати спеціальна служба Генеральної прокуратури. Тобто тут відбувається подвійний контроль з боку як судового органу, так і прокуратури.

Для країн сталої демократії характерна виключна незалежність судової влади, яка врівноважує законодавчу і виконавчу влади та обмежує їхні дії в разі перебільшення повноважень; вирішує суперечки, що виникають між державними органами і громадянином, між громадянами; притягує до відповідальності осіб, які порушили закон.

Відповідно до цих функцій будується система демократичного контролю органами судової влади. Такий контроль полягає у розгляді скарг громадян країни на дії; санкціонуванні оперативних заходів, застосування яких тимчасово обмежує конституційні права громадянина; розгляді цивільних позовів щодо відшкодування матеріальних і моральних збитків, завданих особі незаконними діями спецслужб [52, с. 73].

Разом з тим, громадський контроль за діяльністю військових формувань в більшості країн світу регулюється загальними положеннями законодавства. Структурами громадського контролю у сфері оборони є неурядові організації, групи захисту та підтримки та інші організації та засоби масової інформації, діяльність яких спрямовується на виконання функцій нагляду та контролю, оскільки, забезпеченню урядової відповідальності та підзвітності допомагає саме вчасно проінформоване суспільство, формами громадського контролю за оборонною сферою виступають належні аналітичні дослідження та певна підзвітна інформація щодо сфери безпеки та питань оборони, в тому числі і їх забезпечення; експертні підсумки та публічні обговорення (дебати) тощо.

Необхідно більш детально розглянути діяльність Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces) – DCAF, який на цей час є одним із провідних інститутів у світі у сфері реформування та управління сектору безпеки. Ця організація здійснює консультативну підтримку і надає програми практичної допомоги, розробляє та сприяє реалізації демократичних правових норм на міжнародному та національному рівнях, проводить у цій сфері дослідження для забезпечення ефективного демократичного управління сектором безпеки.

DCAF створено в жовтні 2000 року за ініціативою швейцарського уряду. Станом на 2015 рік до його членів входить 62 країни та 6 постійних спостерігачів. Основні сфери діяльності DCAF включають: парламентський контроль над сектором безпеки; реформування виконавчих органів, що займаються питаннями національної безпеки; нагляд за реформуванням

розвідувальних органів; нарощування суспільством потенціалу громадянського контролю над сектором безпеки тощо.

Отже, державний контроль у демократичній правовій державі виступає певним регулятором військово-цивільних відносин. Військові формування повинні проводити та захищати політику своєї держави. Національна система державного контролю за військовими формуваннями у зарубіжних країнах – різна, незважаючи на те, що деякі елементи такого контролю мають схожість.

Досвід країн зі сталою демократією є досить прикладним та корисним для реформування та правотворення в сфері публічного управління, з метою удосконалення та дотримання інтересів національної безпеки.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ

2.1. Організаційно-правове забезпечення контролю в сфері публічного управління ЗСУ

Нормативно-правове забезпечення контрольної діяльності у сфері управління Збройними Силами України – це сукупність нормативно-правових актів держави, які систематизовані за їх юридичною силою та за сферою впливу з метою регулювання відносин та предмета контролю і нагляду у сфері управління в особі спеціально уповноважених державою органів та посадових осіб.

Нормативно-правові акти контрольно-наглядової діяльності у сфері управління ЗСУ необхідно систематизувати (рис. 2.1) за їх юридичною силою: Конституція України, Кодекси України, закони, підзаконні акти.

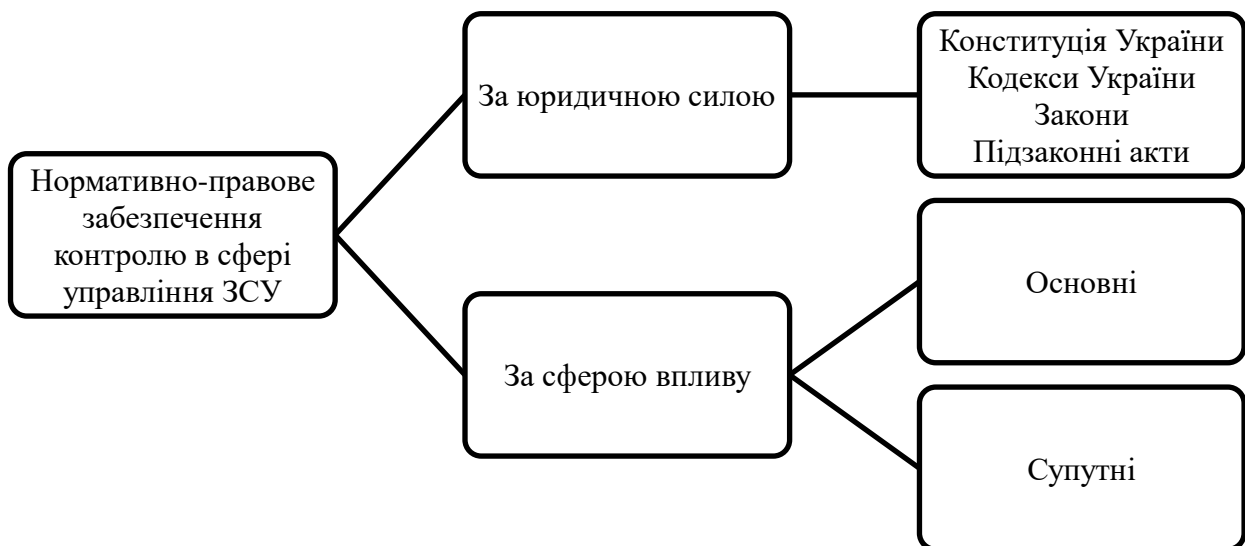


Рис. 2.1. Систематизація нормативно-правових актів контрольно-наглядової діяльності у сфері управління ЗСУ

За сферою впливу можуть бути виокремлені: на основні – ті, що встановлюють правовий режим контрольної діяльності та стосуються безпосередньо контролю, та супутні – які регулюють предмет контрольної діяльності та відносини, пов'язані із здійсненням контролю та нагляду у сфері публічного управління діяльністю ЗСУ.

У Конституції України від 28 червня 1996 № 254 к / 96-ВР форми парламентського контролю об'єднано короткою формулою в статті 85: «Верховна Рада здійснює парламентський контроль у межах, визначених цією Конституцією» [22].

Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Згідно зі статтею 38 Конституції України, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Зазначена конституційна норма передбачає громадський контроль за органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, за діяльністю управлінського апарату, посадових осіб тощо. Але контрольні повноваження громадського контролю не мають юридично-владного змісту, а рішення носять рекомендаційний характер.

Громадському контролю характернее попередження порушень за допомогою засобів суспільного впливу.

Контроль з боку Президента України полягає у тому, що з метою здійснення своїх функцій, у тому числі контрольних, Президент може створювати необхідні консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби. До таких можна віднести управління, яке являє собою важливий елемент у системі контролю за діяльністю військових формувань й спеціальних підрозділів.

Президент України, відповідно до основного закону України, здійснює державний контроль за законністю діяльності Збройних Сил України та інших

військових формувань України шляхом видання указів та розпоряджень, які стосуються питань зміцнення законності, зокрема й у сфері управління.

Контроль з боку Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади регулюється статтею 113 Конституції України. Відповідно до статті 116 Основного закону, свої контрольні повноваження Кабінет Міністрів України здійснює в процесі:

1) забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності держави; здійснення внутрішньої і зовнішньої політики в Україні; виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

2) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

3) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

4) виконання інших функцій, визначених Конституцією та законами України, актами Президента України [22].

Одне із завдань щодо здійснення контролю за діяльністю військових формувань України полягає в перевірці виконання своїх постанов щодо цієї діяльності.

Видом державного контролю є прокурорський нагляд який має чималу сферу застосування. Такий підхід частково отримав своє вираження і в Конституції України, у п. 9 Розділ XV «Перехідні положення». Тому в практичній діяльності та юридичній теорії функцію прокурорського нагляду можна визначити як загальний нагляд прокуратури за виконанням законів виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами.

Отже, завдання прокурорського нагляду – це недопущення та попередження порушення закону. У разі, коли таке порушення відбулося, завдання вчасне вжиття необхідних заходів, які передбачені законодавством, з метою його усунення.

Контроль, який стосується матеріального, фінансового та іншого забезпечення діяльності ЗСУ закріплений, зокрем, на рівні кодексів. Контроль, який стосується матеріального, фінансового та іншого забезпечення діяльності ЗСУ закріплений, зокрем, на рівні кодексів. Однак науковці, що досліджують проблематику контролю у ЗСУ, визначають, що Господарський та Цивільний кодекси України не регулюють сферу контрольної діяльності щодо управління ЗСУ, оскільки не містять норм будь-якого контролю щодо управління, наприклад, державним (військовим) майном.

Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III (далі – ЗКУ) є основою державного регулювання земельних правовідносин, у тому числі і земель оборони, проте Кодекс не охоплює всіх напрямів, пов'язаних із регулюванням контрольної діяльності в даній сфері.

Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X (далі – КУпАП) є законодавчим актом, у якому систематизовано норми, що регулюють правовідносини, пов'язані з адміністративною відповідальністю. Всі проступки, які вчиняються у сфері бюджетних коштів, а також державного (військового) майна, визначаються КУпАП, проте інститути заходів припинення адміністративного провадження регулюються, поряд із Кодексом, і іншими законами, зокрема Законом України «Про державну контрольно-ревізійну службу», «Про Рахункову палату» та ін.

Розглянемо тепер закони, які регулюють контрольну діяльність в сфері управління ЗСУ згідно систематизації, що наведена на рис. 2.1.

Основні закони – як такі, що стосуються безпосередньо контролю та встановлюють правовий режим контрольної діяльності у сфері управління ЗСУ.

Супутні (загальні) закони України – що регулюють відносини, які пов'язані із здійсненням контролю та (або) нагляд у сфері управління ЗСУ та регулюють предмет контрольної діяльності. Такі закони містять, як правило, окремі положення, що стосуються сфери контролю та нагляду у досліджуваному аспекті [41, с. 33].

До законів першої групи необхідно віднести:

1) закон України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 року № 1932-ХІІ, який визначає засади оборони України, повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони, окреслює пріоритетні напрями організації процесу підготовки держави до оборони та відповідно контролю;

2) закон України «Про Збройні Сили України» від 6 грудня 1991 року № 1934-ХІІ регламентує функції, склад Збройних Сил України, правові засади їх організації, діяльності, дислокації, керівництва та управління ними.

3) закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794 –VII визначає, що Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), що відповідно до ч. ч. 3, 4 ст. 24 закону, предмет контролю з боку КМУ становить діяльність державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій, утворених Кабінет Міністрів України, керівники яких несуть персональну відповідальність перед КМУ за результати роботи цих об'єднань, підприємств, установ, організацій;

4) закон України «Про державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 року № 661- IV [171]. Відповідно до ст. 1 Закону, на Державну прикордонну службу України (далі – ДПСУ) покладаються завдання щодо забезпечення недоторканості державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Контроль за діяльністю Державної прикордонної служби України здійснюється в порядку, визначеному законами України (ст. 31). Нагляд за додержанням законності в діяльності ДПСУ здійснюється в порядку, визначеному Конституцією та законами України;

5) закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР визначає правові засади організації та

діяльності Ради національної безпеки і оборони України, як координаційного органу з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, її склад, структуру, компетенцію і функції, у тому числі, стосовно контролю;

б) закон України «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 року № 1702-IX визначає правові та організаційні засади національного спротиву, основи його підготовки та ведення, завдання і повноваження сил безпеки та сил оборони та інших визначених цим Законом суб'єктів з питань підготовки і ведення національного спротиву.

Розглянемо специфіку представлення досліджуваного питання щодо контролю у сфері публічного управління ЗСУ у законах другої групи:

1) закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Його було прийнято з метою захисту національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини. Відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Україною, він визначає правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями. Вказані в законі норми покликані врегульовувати питання контролю органів державної влади щодо забезпечення національної безпеки і оборони;

2) закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/95 – ВР визначає правовий статус комітетів Верховної Ради України, їхні функції та організаційні основи діяльності, у тому числі права і обов'язки комітетів Верховної Ради України при здійсненні контрольної функції відповідно до п. п. 7 та 10 ст. 14;

3) закон України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року № 576-VII визначає, що Рахункова палата від імені Верховної Ради України є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй.

Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави. Контроль Рахункової палати у сфері управління об'єктами державної власності, що мають фінансові наслідки для державного бюджету, включаючи забезпечення відрахування (сплати) до державного бюджету коштів, отриманих як власником таких об'єктів, та використання коштів державного бюджету, спрямованих на відповідні об'єкти, здійснюється відповідно до Закону [54, с. 111].

Контрольні повноваження Рахункової палати України передбачені ст. 7 Закону як: 1) здійснення фінансового аудиту та аудиту ефективності щодо надходжень до державного бюджету податків, зборів і обов'язкових платежів та інших доходів, включаючи адміністрування контролюючими органами таких надходжень; проведення витрат державного бюджету; здійснення державних закупівель за рахунок державного бюджету; стану внутрішнього контролю розпорядників коштів державного бюджету; тощо; 2) проводить експертизу поданого до Верховної Ради України проекту закону про Державний бюджет України та готує відповідні висновки; 3) аналізує виконання Державного бюджету України та готує відповідні висновки, а також пропозиції щодо усунення виявлених порушень та відхилень; 4) направляє за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) обов'язкові для розгляду рішення Рахункової палати; 5) звертається до суду у разі порушення об'єктами контролю повноважень членів Рахункової палати та посадових осіб апарату Рахункової палати, зокрема щодо усунення перешкод у реалізації таких повноважень; 6) у разі виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення інформує про них відповідні правоохоронні органи.

Рахункова палата здійснює зовнішній контроль у формі ревізії, перевірки, яка є одним із видів діяльності Рахункової палати. Метою перевірки є встановлення стану справ щодо використання коштів державного бюджету України, загальнодержавних цільових фондів, інших державних коштів та його оцінка з точки зору законності, ефективності та доцільності, а також оцінка

стану внутрішнього контролю об'єкта перевірки, надання пропозицій щодо усунення порушень чинного законодавства України.

Рахункова палата здійснює контроль за надходженням до державного бюджету коштів, отриманих державою як власником об'єктів державної власності, а також аудит ефективності використання і розпорядження об'єктами державної власності, належними державі матеріальними та іншими активами, що мають фінансові наслідки для державного бюджету.

Рахункова палата надає Кабінету Міністрів України відомості про результати здійснених Рахунковою палатою стосовно органів виконавчої влади, об'єктів державної власності заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), а також пропозиції щодо притягнення до передбаченої законом відповідальності осіб, винних у порушенні вимог законодавства, нецільовому та неефективному використанні коштів, заподіянні матеріальної шкоди державі. Кабінет Міністрів України інформує Рахункову палату про вжиті заходи за результатами розгляду таких відомостей.

Рахункова палата взаємодіє з органом державного фінансового контролю відповідно до законів України та прийнятих на їх виконання інших нормативно-правових актів. Вона може надавати методичну, методологічну та консультативну допомогу органу державного фінансового контролю;

4) закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185-V визначає, що всі суб'єкти управління об'єктами державної власності наділені повноваженнями контролю за його використанням, що стосується також майна державної власності у віданні ЗСУ;

5) закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їхніх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

Закон встановлює загальні принципи і правила проведення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та регулює порядок проведення заходів державного нагляду (контролю), забезпечуючи цим самим можливість контролюючим органам працювати ефективно та результативно в рамках існуючої правової бази.

Дія закону поширюється на всіх суб'єктів господарювання та на всі державні органи, які здійснюють перевірки.

Законом запроваджено прозорий порядок здійснення державного нагляду (контролю), відповідно до якого плановий або позаплановий захід може бути здійснений за умови видання органом державного нагляду (контролю) належних визначених законом розпорядчих документів, а саме: наказу на проведення заходу та оформленого відповідним чином посвідчення (направлення), у якому зазначається зокрема номер і дата наказу, на виконання якого проводиться захід; дати початку та закінчення заходу; перелік посадових осіб, які беруть участь у заході тощо [58, с. 280].

Досягненням закону, яке неможливо залишити поза увагою, є те, що в ньому регламентовані не лише права та обов'язки органів, уповноважені державою на здійснення заходів нагляду (контролю).

Значну увагу у законі приділено захисту прав суб'єктів, яких перевіряють. Метою такого захисту є недопущення незаконного втручання та перешкоджання господарській діяльності з боку органів державної влади, їхніх посадових осіб при здійсненні ними державного нагляду (контролю).

Таким чином, закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» є рішучим кроком до встановлення якісно нового механізму здійснення державного нагляду (контролю). Ним визначені правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їхніх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

Узагальнюючи викладене, зазначимо, що нині в Україні розроблено та прийнято велику кількість нормативно-правових регуляторів відносин у сфері управління діяльністю ЗСУ. Однак, зазначену кількість нормативно-правових норм саааме по відношенню до контролю у сфері публічного управління ЗСУ належним чином не систематизовано.

Нині відсутній єдиний законодавчий акт, який би системно регулював порядок проведення контролю в сфері управління Збройними Силами України, у тому числі військовим майном, фінансовою діяльністю, бюджетним фінвнсуванням тощо та визначав певні уніфіковані процедури такої діяльності.

2.2. Стан реалізації громадського контролю як складової 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 формі 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 слід звернути 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 [63, с. 183].

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.

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.

Певні особливості також має організація роботи Громадської ради при Міністерстві оборони України, діяльність якої передусім спрямовується на:

- 1) забезпечення дотримання вимог Конституції і законів України у діяльності Міністерства оборони і Збройних Сил України;
- 2) вирішення питань підвищення обороноздатності країни, соціального захисту військовослужбовців, учасників бойових дій та членів їхніх сімей, працівників Збройних Сил України, ветеранів військової служби;
- 3) сприяння соціальній та професійній адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку з лав Збройних Сил та членів їх сімей;

4) військово-патріотичне виховання військовослужбовців і патріотичну роботу серед громадян України;

5) 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 проектів нормативно-правових актів з формування та реалізації державної політики у військовій сфері, удосконалення роботи Міністерства оборони України [27].

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 проектів 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;

– 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 дій, 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;

– 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 кіберобороні;

– 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 [27].

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 (рис. 2.2):

- 1) Громадську раду при Міністерстві оборони;
- 2) Координаційну раду з питань розвитку козацтва в Україні при КМУ;
- 3) Раду у справах душпастирської опіки при Міністерстві оборони;
- 4) Раду волонтерів при Міністерстві оборони.
- 5) Раду сприяння імплементації реформ.



Рис. 2.2. Система громадських рад, що забезпечує участь громадськості в діяльності Міністерства оборони України

Рада сприяння імплементації реформ – консультативно-дорадчий орган, який відповідно до визначених завдань забезпечує ефективну імплементацію заходів реформування в контексті реалізації політики євроатлантичної інтеграції, залучає інвестиції і міжнародну технічну допомогу для реалізації реформ.

Також у 2020 році був ліквідований Проектний офіс реформ, який був консультативно-дорадчим органом при Міністерстві оборони, а для реалізації мети та цілей оборонної реформи в Україні згідно з наказом глави відомства

введено в дію Директорат оборонної політики (ДОП), який вже не був громадською організацією.

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.

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 підтверджене 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 [21, с. 18].

До складу громадської ради могли обиратися представники громадських, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організацій роботодавців, недержавних засобів масової інформації та інших непідприємницьких товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства України.

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.

2.3. Трансформаційні зміни цивільного контролю в умовах російсько-української 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 із початком повномасштабного вторгнення РФ, яке розпочалося 24 лютого 2022 року.

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:

- 1) вдосконалення механізмів президентського і парламентського контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони, збільшення цивільної компоненти в життєдіяльності органів сектора безпеки і оборони;
- 2) збільшення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів сектора безпеки і оборони, забезпечення максимально допустимої гласності та відкритості спецслужб, зокрема періодичної публікації відповідних Білих книг;
- 3) 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 сформувати нову архітектуру 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 [6].

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 – жертвувати 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.

У 2021 році в Україні відповідним Указом Президента України була затверджена «Стратегія воєнної безпеки 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 цілісною системою, зокрема:

- 1) удосконалення системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони держави у відповідності з європейськими стандартами;
- 2) підвищення рівня державної координації та удосконалення механізмів щодо консолідованого розвитку складових сектору безпеки та оборони та підвищення їх оперативних спроможностей для забезпечення воєнної безпеки;
- 3) створення та впровадження єдиної стратегії комунікацій суб'єктів сектору безпеки та оборони, визначення єдиного органу для координації та контролю її реалізації [7, с. 117].

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 стратегія сприяла набуттю цивільним контролем більш професійного безпеко-оборонного спрямування.

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.

Згідно Воєнної доктрини (Стратегією воєнної безпеки України від 2021 року, 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 громадським об'єднанням, зареєстрованим у встановленому законом порядку, гарантується відповідно до Конституції і законів України можливість:

- 1) 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;

2) здійснювати дослідження з питань національної безпеки і оборони, публічно презентувати їх результати, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо;

3) проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції для розгляду відповідним державним органам;

4) 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 [56, с. 107].

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, особливо 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.

Загалом, проведений аналіз дає змогу дійти висновку, що в Україні до 24 лютого 2022 р. було сформовано розгорнуту систему демократичного цивільного контролю в сфері публічного управління Збройними Силами України, 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. 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.

В реаліях сьогодення України, з 24 лютого поточного року і по цей час триває військова агресія російської федерації проти України, що стало підставою введення воєнного стану із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року

строком на 30 діб, відповідно до Указу Президента України від 24 лютого 2022 року №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні». Дію воєнного стану продовжено по нинішній час, та введено в дію Закон «Про основи національного спротиву». В законі чітко прописані суб'єкти, що чинять національний спротив.

Широко залучаються громадяни України до дій, спрямованих на забезпечення воєнної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності держави, стримування і відсіч агресії та завдання противнику неприйнятних втрат, з огляду на які він буде змушений припинити збройну агресію проти України.

Рух опору – система воєнних, інформаційних і спеціальних заходів, організація, планування, підготовка і підтримка яких здійснюється з метою відновлення державного суверенітету і територіальної цілісності під час відсічі збройної агресії проти України.

Територіальна оборона ґрунтується на принципах територіальності, масовості, мінімального часу на розгортання та приведення підрозділів територіальної оборони у готовність до дій, єдиноначальності, централізації управління та децентралізації і контрольованої автономності застосування сил і засобів територіальної оборони, активності, рішучості та безперервності ведення територіальної оборони, наполегливості у досягненні мети територіальної оборони, узгодженого, спільного застосування сил і засобів, залучених до ведення територіальної оборони, безперервності взаємодії сил і засобів територіальної оборони, всебічного врахування і повного використання моральних та психологічних факторів [59, с. 20].

Вона складається з військової, цивільної та військово-цивільної складових. Військова складова територіальної оборони включає органи військового управління, військові частини Сил територіальної оборони Збройних Сил України, інші сили і засоби сил безпеки та сил оборони, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони.

Цивільна складова територіальної оборони включає державні органи, органи місцевого самоврядування, які залучаються до територіальної оборони.

Військово-цивільна складова територіальної оборони включає штаби зон (районів) територіальної оборони та добровольчі формування територіальних громад, які залучаються до територіальної оборони.

Контроль за діями руху опору під час військового стану можуть здійснювати волонтери, громадські організації тощо. Фіксувати порушення та надсилати на «гарячі» лінії, час боти, офіційні сторінки державних органів. Відповідальність за порушення може наступати одразу за «законами військового часу» або після припинення військових дій на території України.

Військовий збройний конфлікт (війна) характеризується не лише втратами ворога, розбитою та захопленою технікою, кількістю загиблих чи взятих у полон та об'ємами руйнувань. Війна передбачає прийняття тактичних та стратегічних рішень військовим командуванням, безпековими службами та посадовими особами військово-цивільних адміністрацій, це логістика гуманітарної допомоги, психологічної підтримки жертв конфлікту, державна політика на міжнародній арені.

Саме для гарантування, захисту прав військовослужбовців та посадових осіб, для легітимності прийняття ними рішень у воєнний час ґрунтуючись на інформації та аналізу ситуації в даний момент, без зволікань не зважаючи на можливі правові ризики від прийнятих рішень, навіть, якщо були понесені втрати. Було прийнято низку Законів України, зокрема.

15 березня 2022 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо визначення обставин, що виключають кримінальну протиправність діяння та забезпечують бойовий імунітет в умовах дії воєнного стану».

Вже 21 березня 2022 року Закон набрав чинності і передбачає внесення змін в Кримінальний кодекс України, Закон України «Про оборону України», в якому фактично і визначається поняття бойового імунітету, Закон України «Про правовий режим воєнного стану».

На сьогодні в Україні основним документом, що регулює питання демократичного контролю, є Закон «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року, який замінив закон «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 року. Але воєнний стан, який діє зараз на території України за своєю суттю є особливим правовим режимом. В зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 – 34, 38, 39, 41 – 44, 53 Конституції України, а також вводяться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

В період воєнного стану є ряд правових обмежень, і фактично здійснення громадського контролю за діяльністю безпекових органів в повному обсязі неможливо. Проте воєнний стан не означає карт-бланш на порушення прав людини. Воєнний стан це по суті «влада військових» на підставі та в межах закону. Тому на, нашу думку, громадськість не повинна втрачати пильності та оперативно реагувати на незаконні обмеження прав людини.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ

3.1. Модернізація механізмів реалізації демократичного цивільного контролю в Україні

Упродовж тридцяти років незалежності України, зокрема, після того, як у 1994 р. на Саміті ОБСЄ був прийнятий «Кодекс поведінки стосовно воєнно-політичних аспектів безпеки» і закріплений у таких документах, як «Партнерство заради миру: Рамковий документ» та «Хартія про особливе партнерство між Україною та НАТО», українська держава взяла на себе та виконує міжнародні зобов'язання встановити цивільний контроль над Збройними силами.

Окрім діяльності офіційних структур України, у питаннях цивільного контролю є зрушення в контексті участі структур громадянського суспільства. Давно створені й активно функціонують численні неурядові структури цивільного контролю – ЗМІ, ветеранські організації учасників бойових дій, різні громадські (недержавні) організації та громадські ради при міністерствах і відомствах. З 2014 р., а особливо з 2022 р., боротьба українського народу проти агресії РФ стала для них реальним тестом на ефективність і життєздатність. І ЗМІ, і громадські дослідницькі організації вагомо посилили професійний рівень, а їхні оцінки стосовно процесів у ЗСУ стали більш кваліфікованими.

Крім того, початкова слабкість та неспроможність щодо бойових завдань ЗСУ на початку російської агресії спонукала тисячі українських патріотів стати добровольцями, надавати волонтерську допомогу ЗСУ, а мільйони громадян – передавали кошти та інші ресурси на допомогу українській армії, добровольчим формуванням, національній гвардії, а також допомагали волонтерам у забезпеченні ЗСУ.

Таким чином, в Україні з'явився і сформувався потужний суспільний рух волонтерства, який став дієвою формою цивільного контролю з боку суспільства.

Водночас, у діяльності ветеранських громадських організацій та громадських рад відчувалися протиріччя між представниками старшого покоління ветеранів (УБД) та молодих активістів з числа учасників антитерористичної операції і волонтерів. Відбулася низка конфліктів, які ще потребують розв'язання і цілком вірогідно, що реалізована ініціатива ВРУ з пропозицією КМУ щодо створення Міністерства з питань ветеранів дозволить державі вирішувати багато питань, пов'язаних з упорядкуванням діяльності ветеранських громадських організацій, забезпеченням інтересів звільнених зі служби військовослужбовців.

Певні досягнення було реалізовано в створенні умов взаємодії між Генеральною прокуратурою та Рахунковою палатою України. Вони через прийняття спільного рішення визначили у 2005 р. узгоджений порядок взаємодії цих органів влади з питань підготовки, подання, розгляду матеріалів перевірок, а також систематичного інформування про результати їх розгляду, у т.ч. вжиття заходів прокурорського реагування. Цей механізм встановлював порядок подання матеріалів перевірок фахівцями Рахункової палати ВРУ за виявленими фактами щодо привласнення грошей і матеріальних цінностей, їх нецільового використання та інших правопорушень у бюджетній сфері, у тому числі в ЗСУ [60, с. 51].

Серед здобутків варто відзначити видання аналітичного щорічника «Біла книга. Збройні Сили України», що мав за мету щорічно звітувати перед ВРУ та народом України про ефективність витрачання коштів платників податків виділених на оборону, а також про плани асигнувань на майбутнє. Вперше в Україні Біла книга була підготовлена до випуску в 1998 р., але через авторитаризм влади, що панував тоді у країні, нерозуміння важливості тих об'єктивних демократичних процесів, які потребували втілення в Україні в цілому, її випуск відтермінували до 2006 р., коли врешті-решт вийшло перше

видання «Біла книга-2005: оборонна політика України». Вона включала також підсумки реформ в оборонній сфері у 2005 році. Цей щорічник був призначений для цивільних і громадських експертів у галузі військового будівництва, оборонної політики та політики безпеки, журналістів, викладачів і студентів профільних вишів та факультетів, а також для всіх, хто цікавиться станом і напрямками розвитку ЗСУ.

Механізм цієї комунікаційної взаємодії впродовж майже двадцяти років функціонування довів свою ефективність, він існував паралельно з процесом формування державного бюджету і, як наслідок, його підзвітності в ЗСУ. Спроба видавати Білу книгу не щорічно, а періодично, але не рідше ніж раз на три роки не викликає підтримки з боку громадянського суспільства.

Важливим кроком для посилення ДЦК в Україні стало «оцивільнення» керівництва МОУ. Питання призначення цивільного керівництва МОУ черговий раз повернулося у порядок денний. Тепер Міністр оборони України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України з числа цивільних осіб. Перший заступник Міністра оборони України та заступники міністра призначаються на посади з числа цивільних осіб без визначення перехідного терміну. Окрім цього, є інша важлива посада в ієрархії МОУ – Державного секретаря, який мав би бути теж цивільним державним службовцем. Варто вказати на збереження тенденції неготовності демократично обраних політиків брати на себе безпосередню політичну відповідальність за керівництво та стан оборони країни та делегувати представника своєї політичної сили на посаду міністра оборони з відповідним прийняттям повноти політичної відповідальності за дії свого представника.

Важливим фактором посилення цивільного контролю є забезпечення контролю за виконанням бюджету ЗСУ, адже неефективне витрачання коштів та корупція відіграли значну, а іноді вирішальну роль у не реалізації планів з професіоналізації армії, автоматизації управління, забезпечення військових житлом; модернізації техніки і навіть у зниженні колись позитивного іміджу України у сфері миротворчої діяльності.

Якщо не створити систему надійного контролю на всіх рівнях за ефективним і цільовим витрачанням бюджетних коштів (та інших ресурсів), то нам не вистачить ресурсів для забезпечення належного реформування ЗСУ та гарантованого стримування агресора.

Таким чином, необхідно звернути увагу на інший інструмент парламентського контролю – Рахункову палату. Закладений в ЗУ «Про Рахункову палату» механізм контролю є достатньо дієвим, але використовується неефективно. Рахункова палата постійно проводить перевірки використання бюджетних коштів держави, аналіз стану виконання загальнодержавних програм та надсилає матеріали перевірки керівництву ВРУ, КМУ та іншим зацікавленим відомствам для реагування.

Однак, які конкретно недоліки виявлені перевітками Рахункової палати, або яким чином відомства на них реагують, як правило мало відомо. А для громадського сектору, зазвичай, публікують лише загальне повідомлення про перевірку, і не надають інформацію про вжиті заходи.

Відсутність інформації про належне реагування на виявлені Рахунковою палатою недоліки у ЗСУ породжує велику недовіру до парламенту, не стимулює посадових осіб органів влади та державних установ до бюджетної дисципліни, зберігаючи при цьому передумови для корупції й неефективного витрачання коштів надалі [61, с. 45].

Проте, безпосередньо положення закону, де має бути детально прописана практична реалізація цих принципів, по суті нічого говорять про реалізацію саме принципу гласності, хоча про необхідність збереження таємниці в законі написано багато. Тож виникає ситуація, коли громадяни-платники податків не отримують належної інформації про те, як витрачаються їхні гроші, у т.ч. в інтересах національної безпеки, а посадові особи, зокрема, не відчують відповідальності перед громадськістю, а без довіри, підтримки й активної участі громадськості у демократичній країні подолати корупцію неможливо.

Надзвичайно важливим питанням залишається і практична оцінка результатів перевірки Рахункової палати України. Звіт цього органу, що

викриває нецільове використання бюджетних коштів чи їх розкрадання, мусить базуватись на регламентованому механізмі співпраці, передбачати обов'язкову процедуру інформування суспільства, а про результати дій Генеральної прокуратури доповідатись парламенту про наслідки розслідування, а не просто «братися до уваги» керівництвом ВРУ чи іншого державного органу.

В Україні посилюється діяльність громадських об'єднань та ЗМІ в цивільному контролі. Адже питання громадського контролю та діяльності ЗМІ в системі цивільного контролю над ЗСУ є найбільш контраверсійним для держави. З прийняттям нового законодавства громадяни України, які беруть участь у цивільному контролі, отримали реальні можливості та механізми для його проведення над ЗСУ, а сфера цього контролю може бути обмежена лише ЗУ «Про державну таємницю».

Громадські об'єднання мають право брати участь у дискусіях, відкритих парламентських слуханнях з питань розвитку та діяльності ЗСУ. На жаль, ЗУ «Про національну безпеку України» не передбачає можливості участі у проведенні подібних дискусій під час засідань профільних урядових комітетів КМУ. У вирішенні нагальних питань соціального захисту військовослужбовців, членів їхніх сімей та протидії зловживанням в ЗСУ на рівні виконавчої гілки влади цей механізм завжди був ключовим. Слід зазначити, що він потребує організаційного закріплення.

Законодавством передбачено утворення громадських рад при центральних органах виконавчої влади та забезпечення їх роботи.

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.

Громадські ради в ЗСУ становили важливий механізм цивільного контролю та вирішували актуальні речі соціального захисту військовослужбовців, членів їх сімей та інші питання громадського контролю.

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-економічну раду [20, с. 166].

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 можна висловити пропозиції, зокрема, 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, результати діяльності вказаних рад при Міністерстві оборони було б доцільним більш активно висвітлювати на офіційному веб-сайті міністерства.

В умовах агресії РФ проти України питання висвітлення у ЗМІ стану захисту національних інтересів України також потребує додаткового

врегулювання. У державі необхідно створити такі умови, за яких ЗМІ укладали б з виконавчою гілкою влади суспільну угоду щодо змісту та якості контенту матеріалів, що розповсюджуються в медійному просторі України. Цей процес має відбуватися по-партнерськи і дозволяти зберігати конфіденційність щодо бойової та оперативної діяльності українського війська.

Значно посилюється роль судової гілки влади у системі цивільного контролю. ЗУ «Про національну безпеку України» передбачено проведення в рамках цивільного контролю судового контролю. Варто звернути увагу на його обмеженість лише двома пунктами, що пов'язані діями або бездіяльністю державних органів та посадових осіб, які можна оскаржити в суді та контролю за виконанням цих рішень.

Найкращі практики демократичних країн визначають у системі цивільного контролю ширші повноваження судової влади. До цих повноважень можна включити визначення законності проведення військових операцій та законність рішень у сфері оборонної політики.

Провідну роль у посиленні ефективності цивільного контролю відіграє професійна підготовка державних службовців. У цьому напрямі спільними зусиллями України та партнерів по НАТО зроблено досить багато. Іноземні партнери України надавали і надають постійну допомогу у питаннях професійної підготовки цивільних кадрів державних службовців для структур ЗСУ. Для військовослужбовців України виділялися місця у Королівському коледжі оборонних досліджень (Великобританія), Центрі Європейської безпеки імені Джорджа Маршалла у Гарміш-Партенкірхені, Балтійському оборонному коледжі (Естонія), Коледжі НАТО (Італія) та Школі НАТО в Оберамергау (Німеччина). За сприяння іноземних партнерів налагоджено програми магістерського рівня в Україні – в Інституті державного військового управління при Національному університеті оборони України та в колишній Національній академії державного управління при Президентіві України. У 2017 р. за підтримки Великобританії та Канади було започатковано пілотну програму зі стратегічного лідерства у Києво-Могилянській бізнес-школі. Але, на жаль,

успішних прикладів професійного кар'єрного зростання цивільних службовців мало, бо на відповідних високофахових посадах у МОУ та інших структурах безпеки переважно працюють або люди без відповідної спеціальної освіти, або звільнені у запас військові-пенсіонери [8].

А цивільні державні службовці або дуже довго працюють на одній посаді, або здобувають лише незначне підвищення. Тому для системного кар'єрного зростання необхідно, щоб працювала така система, яка передбачатиме не лише матеріальне стимулювання залежно від вислуги, а й створення дієвого кадрового резерву, отримання гарантованої можливості отримання вищої професійної освіти для цивільних службовців. Як наслідок, такий підхід до професійного розвитку цивільних службовців (особливо високопосадовців), помітно менш дієвий і менше пов'язаний з критеріями кар'єрного росту.

Водночас, від цивільного керівництва МОУ очікують більш ефективного вирішення важливих питань ЗСУ – адміністративного керівництва, правового забезпечення, постачання, розробки загальної політики, виконання бюджетних функцій, залишаючи військовим властиві їм завдання підготовки військ, оперативного планування і проведення операцій.

Визріло питання щодо створення дієвої системи освіти та ефективної системи перепідготовки/підвищення кваліфікації для перспективних кандидатів із числа цивільних службовців. Такі кадрові резерви вже традиційно створюються лише формально, тому існують необхідні можливості для навчання, але в реальному житті кар'єра цивільного посадовця, на відміну від військового, залежить значно менше від професійної освіти.

3.2. Напрями вдосконалення системи цивільного контролю в Україні

Дуже важливо нині задіяти позитивний потенціал цивільного контролю у сфері безпеки і оборони саме тепер, на етапі глибокої суспільної трансформації, в якому перебуває Україна. Збройні Сили, в умовах російсько-української війни, в змозі відігравати потужну стабілізуючу інституційну роль. Але, за

відповідних умов, у т. ч. за умов відсутності ефективного цивільного контролю, ЗСУ здатні самі трансформуватися у джерело економічних, політичних, соціальних, екологічних та інших проблем та негараздів, що загрожують нестабільністю життєдіяльності суспільства. В Україні ще не вдалося побудувати повноцінну систему цивільного контролю, з чітким розмежуванням повноважень і відповідальності між органами державної влади, між цивільними та військовими. А стан цивільного контролю над ЗСУ не можна визнати задовільним, оскільки порушується один із його основних принципів – відповідальність цивільних за рівень ефективності силових структур.

За результатами проведеного аналізу вітчизняного й зарубіжного досвіду можна запропонувати 5 критеріїв ефективності цивільного контролю над ЗСУ (рис. 3.1).

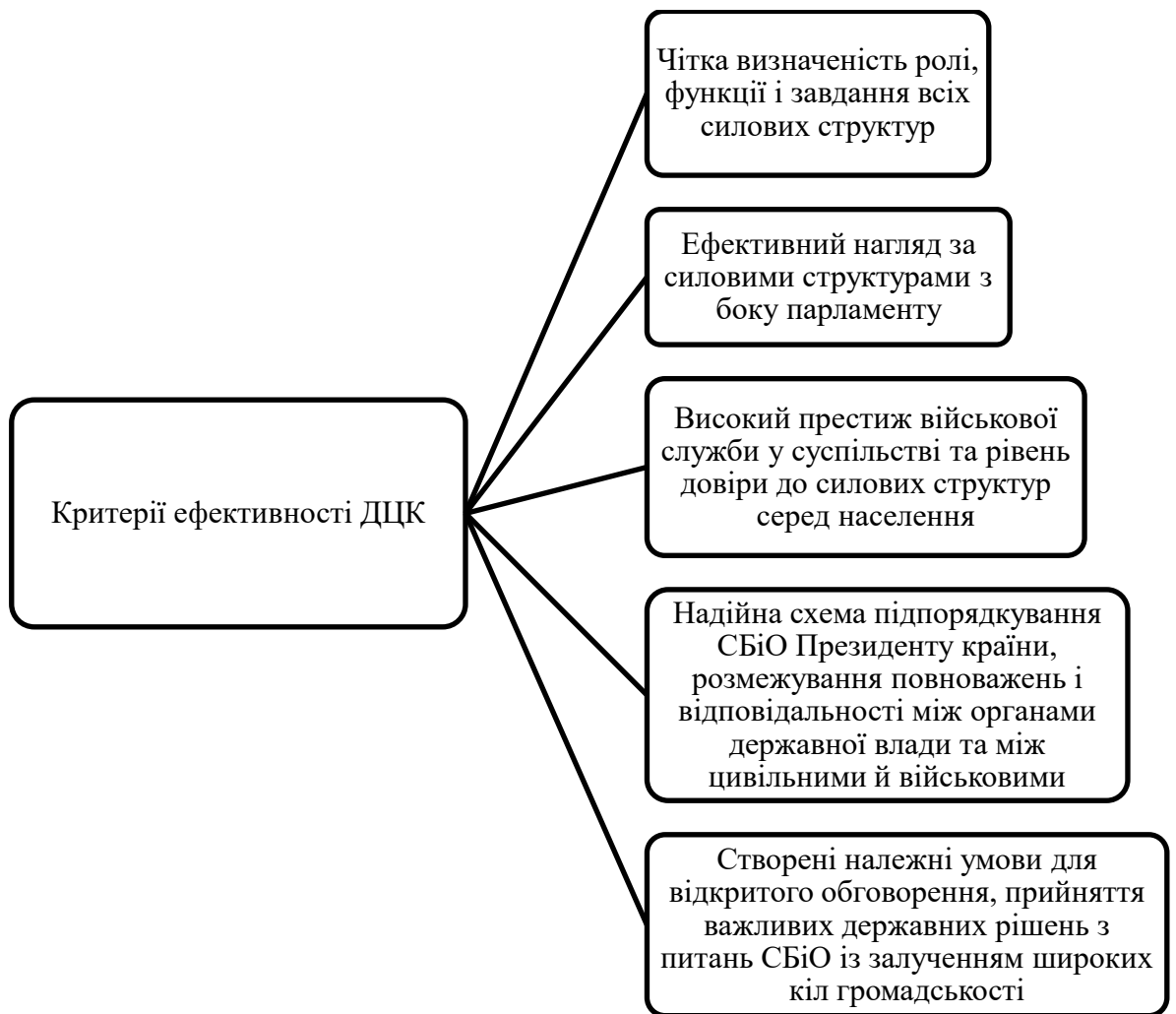


Рис. 3.1. Критерії ефективності цивільного контролю над ЗСУ

Критерій 1. Керівництво держави визначило роль, завдання та функції всіх структур сектору безпеки і оборони, у т.ч. ЗСУ. Відповідність цьому критерію означає, що керівництво (парламент, уряд, президент) чітко формулює, чого саме воно очікує від діяльності силових структур, і підкріплює своє політичне рішення відповідними конституційними положеннями, законодавчою та нормативною базою. Роль, функції і завдання кожної структури мають визначатися чітко, двозначного тлумачення бути не може. При цьому завдання і функції повинні бути максимально конкретизованими – щоб військовослужбовці змогли на їх основі доступно й ефективно проводити розрахунки потрібних сил та засобів для виконання поставлених завдань, а також розробляти стратегічні й поточні плани підготовки і застосування військ.

А цивільні на їх основі – мали змогу предметно перевіряти бюджетні пропозиції військових та контролювати підготовку військ, готовність військ виконувати поставлені завдання та визначені функції.

В Україні роль, функції і завдання структур ЗСУ на законодавчому та нормативному рівні переважно визначені, але ці положення звучать іноді занадто загально. Як приклад, законодавство визначає функції у сфері сектору безпеки і оборони окремих військових формувань таким чином: Національній гвардії України – «брати участь у воєнний час у територіальній обороні в районах розміщення об'єктів, що охороняються», Прикордонним військам – «відбивати вторгнення на територію України озброєних формувань, припиняти збройні та інші провокації на державному кордоні України» [38, с. 475].

У Державній програмі реформування та розвитку ЗСУ їхні функції і завдання достатньо чітко конкретизовано, але така конкретизація ще далека від загальноприйнятної практики. Як приклад, завдання ВМС України визначено так: «нанесення ураження об'єктам противника; сприяння Сухопутним військам у веденні бойових дій на приморських напрямках».

Критерій 2. Сама система цивільного контролю забезпечує надійну схему підпорядкування силових структур главі держави, чітке розмежування повноважень і відповідальності між органами державної влади, між цивільними

та військовими. Для дотримання цього критерію чинне законодавство і схема державного управління мають забезпечити надійне підпорядкування й чітко визначений порядок застосування силових структур по лінії: глава держави – керівник військового відомства (міністр-політик) – війська.

Аналізуючи досвід демократичних держав, що входять до НАТО, доходимо до висновку про необхідність максимально чіткого відокремлення функцій адміністративного та політичного управління військовими формуваннями від суто професійно-військового керування їхньою діяльністю.

У класичній схемі (коли МОУ очолює цивільна особа) вся професійна військова діяльність підпорядковується начальнику Генерального штабу як найстаршому воєначальнику збройних сил держави, який одночасно є головним військовим радником міністра оборони і Президента – Верховного Головнокомандувача ЗСУ. За таких умов періодична зміна політичного керівництва держави (Президента, парламенту, уряду, в т.ч. міністра оборони) автоматично не призводить до зміни вищого військового керівництва, а це – запорука стійкого управління військами, спадковості у роботі керівництва ЗС, виконання державних програм, розрахованих на тривалу перспективу. Ефективний контроль за військовою діяльністю ЗСУ забезпечується через посадовців на рівні керівників головних управлінь (тилового й технічного забезпечення, комплектування особового складу, підготовки кадрів і виховної роботи, воєнної політики і міжнародного співробітництва, зв'язків з парламентом, політичними партіями і громадськістю, воєнної економіки й фінансів, капітального будівництва, наукових досліджень), які обіймають цивільні особи.

Для виконання цих важливих функцій необхідна достатня кількість висококваліфікованих цивільних службовців. У розвинених демократичних країнах цивільних працівників (посадовців) у міністерстві оборони помітно більше, ніж військових. Наприклад, частка цивільних у структурі Міністерства оборони Польщі становить 53%, Нідерландів – 80%, США – 93% [2, с. 14].

У МОУ частка цивільних становить 33%, але при цьому цивільні службовці обіймають маловпливові посади, а серед керівників військових відомств їх немає взагалі.

На відміну від інших сфер діяльності, урядом не утворено спеціального урядового комітету, який би здійснював підготовку та узгодження урядових рішень стосовно стратегії державної політики у воєнній та правоохоронній сферах. Міністр оборони не входить до складу жодного з урядових комітетів, що показує незначну роль КМУ в системі цивільного контролю над структурами ЗСУ. Програми діяльності уряду не відображають стратегічні напрями розвитку воєнної сфери, вони там представлені недостатньо.

Таким чином, нагляд за ЗСУ існує, однак відповідальних за їхній реальний стан іноді знайти важко.

Критерій 3. Система цивільного контролю забезпечує ефективний нагляд за ЗСУ з боку парламенту через прийняття і контроль за виконанням військового бюджету. В Україні реально, жоден з важелів парламентського впливу на ЗСУ не є ефективним. Українське законодавство взагалі не передбачає такі «класичні» повноваження парламенту, як ухвалення загальнодержавних довгострокових програм у ЗСУ, широкі контрольні функції профільного парламентського комітету, узгодження ключових кадрових призначень. Парламентський контроль у сфері військово-технічного співробітництва також практично відсутній: усі питання щодо експорту-імпорту озброєнь і військової техніки регламентуються актами Президента та уряду.

Немає ніякої інформації про діяльність уповноваженого Верховної Ради з прав людини у військах, жодного звіту про дотримання прав і свобод людини серед військових або членів їхніх сімей оприлюднено не було.

Існуюча в Україні практика обмеження бюджетного процесу рамками лише одного року довела свою неефективність. Світова практика бюджетування пропонує інші, більш раціональні, підходи до підготовки й затвердження парламентом оборонного бюджету. Вони базуються переважно

на циклічному (цикл – 2-3 роки) програмно-цільовому підході «планування – прогнозування – бюджетування». А в основу цього процесу покладені довгострокові плани розвитку, які щорічно коригуються Урядом та парламентом.

Критерій 4. Система цивільного контролю забезпечує високу престижність військової служби у суспільстві та високий рівень довіри до структур ЗСУ серед населення.

Критерій 5. Суспільство створює досить сприятливі умови для відкритого обговорення та колегіального прийняття важливих державних рішень з питань ЗСУ, залучаючи широкі кола громадськості. Ефективний цивільний контроль може забезпечити відкритість процесів обговорення та прийняття державних рішень з питань розвитку воєнної сфери. Таємною має бути лише інформація, поширення якої може завдати шкоди національним інтересам держави. Органи державної влади і самі військові не повинні вдаватися до засекречення інформації, щоб приховати власні помилки, недоліки і зловживання.

Попри все, підвищення впливу ЗМІ, неурядових громадських та дослідницьких організацій, публічне відкрите обговорення проблем ЗСУ ще не стало в Україні традиційним ні для військових, ні для суспільства, ні для політиків. У зв'язку з тим, що ще не існує визначеного переліку державних документів, які потрібно обов'язково оприлюднювати, є певне обмеження щодо можливості публічного обговорення стану справ у ЗСУ.

ЗМІ не публікують ухвалені оборонні бюджети (з детальним класифікатором витрат), а також і звіти про їх виконання. Комітет ВРУ з питань національної безпеки, оборони та розвідки ще не оприлюднив жодного звіту про оцінку стану справ у військових формуваннях. Матеріали Генеральної військової інспекції при Президентіві України, що регулярно узагальнюються з цих питань, є доступними лише обмеженому колу вищих посадових осіб держави, тому прості, пересічні громадяни України мало обізнані з військовими проблемами держави.

Потужний потенціал закріплення демократичних норм публічних дискусій з оборонних питань, формування громадської думки та аналітично-моніторингової допомоги органам влади мають неурядові дослідницькі організації.

Отже, за визначеними критеріями, ефективність цивільного контролю над ЗСУ важко визнати задовільною [12].

В Україні необхідно провести рішучі зміни у діях влади, підтримані громадськістю всієї країни, і для покращення ситуації не потрібні додаткові бюджетні витрати. Можна запропонувати наступні шляхи посилення ефективності цивільного контролю над ЗСУ:

1. Чітке й обґрунтоване визначення ролі, функцій і завдань ЗСУ. Воєнна доктрина України має містити цілісну систему поглядів політичного керівництва держави щодо готовності країни до оборони від зовнішньої агресії, шляхів запобігання воєнним конфліктам та напрямів військового будівництва, а також дані для моніторингу та планування розвитку і застосування військових формувань. Функції військових формувань мають формулюватися конкретно, реалістично та з обов'язковим визначенням кількісних параметрів. Порядок залучення ЗСУ до виконання внутрішніх функцій має бути законодавчо унормованим. Пропонується впровадити обов'язкове схвалення парламентом Державної програми реформування та розвитку ЗСУ, вживати заходи для зміцнення державних аналітичних структур, посилення оперативної та прикладної спрямованості досліджень, сприяти запровадженню практики залучення неурядових дослідницьких організацій до проведення незалежних цивільних експертиз із питань національної безпеки і оборони.

Органи публічної влади мають виступати замовниками незалежних досліджень з таких питань:

- перспективи професіоналізації військових формувань;
- варіанти навчальних програм для цивільних ВНЗ з питань національної безпеки і оборони;
- раціональні напрями скорочення чисельності силових структур;

– пріоритети миротворчої діяльності України, шляхи подолання нестатутних взаємин та зміцнення дисципліни у військах.

2. Повноваження і відповідальність між органами публічної влади, між цивільними і військовими потрібно максимально деталізувати та розмежувати:

– створити окремий урядовий комітет з питань оборонної та правоохоронної діяльності;

– поширити діяльність Генеральної військової інспекції при Президентові України на розвідувальні, спеціальні служби та правоохоронні органи;

– дослідити доцільність заміщення вищого керівного складу силових структур, апарату РНБО України та Генеральної військової інспекції при Президентові України на державних службовців, цивільних політичних діячів;

– у Національній академії оборони України систематично проводити регулярні (тривалістю 3-5 днів) семінари для представників ЗМІ, що спеціалізуються на військовій тематиці. Планувати навчання державних службовців 4-6 рангу, які залучені до вирішення оборонних завдань, на тримісячних курсах разом з військовими;

– Міністерству освіти і науки України розробити програму розгортання мережі дослідницьких центрів (організацій) у ЗСУ при провідних університетах країни;

– запровадити у вишах України навчальні курси та програми досліджень з конфліктології, проблематики цивільно-військових відносин, міжнародної безпеки тощо;

– вибудувати систему ефективного нагляду за ЗСУ з боку парламенту;

– унормувати порядок притягнення до кримінальної та адміністративної відповідальності посадових осіб, що винні у невиконанні оборонного бюджету.

- забезпечити високий престиж військової служби у суспільстві, підтримувати високий рівень довіри до силових структур серед населення. Для цього варто відмовитись від негативної практики замовчування проблем військових, що не сприяє їхній довірі до цивільного керівництва держави;
- усунути диспропорції у зарплатнях, пенсіях та страховому захисті особового складу ЗСУ, активно протидіяти хабарництву у ЗСУ та військових комісаріатах, провести позачергові атестації їх працівників;
- проводити регулярні соціологічні дослідження в армії з метою вчасного виявлення настроїв і потреб військових для подальшого опрацювання та вирішення;
- при місцевих державних адміністраціях створити на громадських засадах органи, що сприятимуть оборонній та правоохоронній діяльності з консультативно-дорадчими функціями, відновити та активізувати роботу товариств сприяння армії та флоту, тобто активізувати діяльність оборонних та патріотичних громадських структур, особливо за участі УБД, волонтерів, капеланів;
- максимально підтримувати діяльність громадських організацій, спрямовану на воєнно-патріотичне виховання молоді, сприяти максимальному долученню військових до проведення спортивних та культурно-патріотичних заходів у навчальних закладах, налагодити відвідування молоддю військових частин, кораблів тощо [4, с. 277].

3. Необхідно створити сприятливі умови для відкритого обговорення та прийняття у державі стратегічних державних рішень з військових питань і залучати до цього процесу громадськість. Для цього потрібно провести незалежну експертизу чинного законодавства щодо забезпечення прав громадян на отримання достовірної і повної інформації про діяльність структур ЗСУ та стан справ у військах; внести до зазначених законів відповідні зміни й доповнення.

Потрібно підвищити кримінальну та адміністративну відповідальність посадових осіб та особливо високопосадовців силових відомств за приховування інформації про порушення прав, свобод та соціальних гарантій військовослужбовців і членів їхніх сімей, відомостей про загрозу здоров'ю та життю військових і цивільного населення.

Було б доцільним в усіх силових відомствах запровадити обов'язкові прес-конференції за участі керівництва (не нижче начальника головного управління).

Реалізація цих пропозицій сприятиме гармонізації цивільно-військових взаємин, підвищенню боєздатності ЗСУ, престижу військової служби, зростанню рівня довіри суспільства до їх структур через посилення ефективності цивільного контролю.

ВИСНОВКИ

1. Встановлено, що контроль у сфері публічного управління Збройними Силами України є складним поняттям, що містить ряд елементів в залежності від спрямованості. До особливостей контролю у сфері публічного управління ЗСУ у дослідженні віднесено мету контрольної діяльності, її завдання, об'єкт контрольної діяльності; предмет контрольної діяльності.

Можна підкреслити, що контрольна діяльність у сфері публічного управління ЗСУ здійснюється уповноваженими законодавством суб'єктами, які наділені контрольними та наглядовими повноваженнями.

2. Цивільний, у тому числі, громадський контроль над сектором безпеки і оборони загалом та ЗСУ зокрема є однією з головних ознак демократичної держави.

Цивільний контроль над збройними силами об'єднує кілька процесів:

- 5) контроль цивільного суспільства над прийняттям військових рішень;
- 6) парламентський контроль над оборонною політикою;
- 7) судовий контроль над дотриманням закону у військовій сфері суспільства;
- 8) цивільний контроль з боку недержавних організацій, незалежних ЗМІ, профспілок – тобто «громадський контроль».

Цивільний контроль є складником ширших цивільно-військових відносин, які регламентують взаємодію між громадянами, державою та військовими, тому окремі громадяни є його учасниками за визначенням. У класичному розумінні, дієвий цивільний демократичний контроль означає перетворення ЗСУ у відкритий, зрозумілий для суспільства інститут, який діє в межах законодавства.

3. Громадський контроль за діяльністю військових формувань в більшості країн світу регулюється загальними положеннями законодавства. Структурами громадського контролю у сфері оборони є неурядові організації, групи захисту

та підтримки та інші організації та засоби масової інформації, діяльність яких спрямовується на виконання функцій нагляду та контролю, оскільки, забезпеченню урядової відповідальності та підзвітності допомагає саме вчасно проінформоване суспільство, формами громадського контролю за оборонною сферою виступають належні аналітичні дослідження та певна підзвітна інформація щодо сфери безпеки та питань оборони, в тому числі і їх забезпечення; експертні підсумки та публічні обговорення (дебати) тощо.

Цивільний контроль у демократичній правовій державі виступає певним регулятором військово-цивільних відносин. Військові формування повинні проводити та захищати політику своєї держави. Національна система цивільного контролю за військовими формуваннями у зарубіжних країнах – різна, незважаючи на те, що деякі елементи такого контролю мають схожість.

4. Нормативно-правове забезпечення контрольної діяльності у сфері управління Збройними Силами України – це сукупність нормативно-правових актів держави, які систематизовані за їх юридичною силою та за сферою впливу. Виокремлені основні закони, що регулюють контрольну діяльність – як такі, що стосуються безпосередньо контролю та встановлюють правовий режим контрольної діяльності у сфері управління ЗСУ; супутні (загальні) закони України – що регулюють відносини, які пов'язані із здійсненням контролю та (або) нагляд у сфері управління ЗСУ та регулюють предмет контрольної діяльності.

Однак, відсутній єдиний законодавчий акт, який би системно регулював порядок проведення контролю в сфері управління Збройними Силами України, у тому числі військовим майном, фінансовою діяльністю, бюджетним фінансуванням тощо та визначав певні уніфіковані процедури такої діяльності.

5. 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 формі контролю, що безпосередньо відображає інтереси демократичного суспільства.

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 при КМУ; Раду у справах душпастирської опіки при Міністерстві оборони; Раду волонтерів при Міністерстві оборони; Раду сприяння імплементації реформ.

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 стосовно реалізації публічного управління ЗСУ.

6. Важливий 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 із початком повномасштабного вторгнення РФ, яке розпочалося 24 лютого 2022 року.

В першу чергу, йдеться про розширення сфери контролю та підвищення його ефективності. У 2021 році в Україні відповідним Указом Президента України була затверджена «Стратегія воєнної безпеки 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 цілісною системою. Фактично дана стратегія сприяла набуттю цивільним контролем більш професійного безпеко-оборонного спрямування.

Загалом, проведений аналіз дає змогу дійти висновку, що в Україні до 24 лютого 2022 р. було сформовано розгорнуту систему демократичного цивільного контролю в сфері публічного управління Збройними Силами України. В реаліях сьогодення України, з 24 лютого поточного року і по цей час триває військова агресія російської федерації проти України, що стало підставою введення воєнного стану із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року. У березні 2022 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо визначення обставин, що виключають кримінальну протиправність діяння та забезпечують бойовий імунітет в умовах дії воєнного стану».

Таким чином, в період воєнного стану є ряд правових обмежень, і фактично здійснення громадського контролю за діяльністю безпекових органів в повному обсязі неможливо. Проте воєнний стан не означає карт-бланш на порушення прав людини. Воєнний стан це по суті «влада військових» на підставі та в межах закону. Тому на, нашу думку, громадськість не повинна втрачати пильності та оперативно реагувати на незаконні обмеження прав людини.

7. В умовах агресії РФ проти України питання висвітлення у ЗМІ стану захисту національних інтересів України потребує додаткового врегулювання.

Значно посилюється роль судової гілки влади у системі цивільного контролю.

Найкращі практики демократичних країн визначають у системі цивільного контролю ширші повноваження судової влади. Провідну роль у посиленні ефективності цивільного контролю відіграє професійна підготовка державних службовців.

Визріло питання щодо створення дієвої системи освіти та ефективної системи перепідготовки/підвищення кваліфікації для перспективних кандидатів із числа цивільних службовців. Такі кадрові резерви вже традиційно створюються лише формально, тому існують необхідні можливості для

навчання, але в реальному житті кар'єра цивільного посадовця, на відміну від військового, залежить значно менше від професійної освіти.

8. Розроблено наступні шляхи посилення ефективності цивільного контролю над ЗСУ:

- чітке й обґрунтоване визначення ролі, функцій і завдань ЗСУ;
- повноваження і відповідальність між органами публічної влади, між цивільними і військовими потрібно максимально деталізувати та розмежувати;
- необхідно створити сприятливі умови для відкритого обговорення та прийняття у державі стратегічних державних рішень з військових питань і залучати до цього процесу громадськість. Для цього потрібно провести незалежну експертизу чинного законодавства щодо забезпечення прав громадян на отримання достовірної і повної інформації про діяльність структур ЗСУ та стан справ у військах; внести до зазначених законів відповідні зміни й доповнення;
- потрібно підвищити кримінальну та адміністративну відповідальність посадових осіб та особливо високопосадовців силових відомств за приховування інформації про порушення прав, свобод та соціальних гарантій військовослужбовців і членів їхніх сімей, відомостей про загрозу здоров'ю та життю військових і цивільного населення;
- було б доцільним в усіх силових відомствах запровадити обов'язкові прес-конференції за участі керівництва (не нижче начальника головного управління).

Реалізація цих пропозицій сприятиме гармонізації цивільно-військових взаємин, підвищенню боєздатності ЗСУ, престижу військової служби, зростанню рівня довіри суспільства до їх структур через посилення ефективності цивільного контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Александров О. Аналіз підходів до оборонного будівництва позаблокових країн (за досвідом Швеції, Австрії та Фінляндії). Нац. ін-т стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/458/>.
2. Аналітична доповідь Центру Разумкова: Неурядові аналітичні центри в Україні: можливості, виклики, перспективи. Національна безпека і оборона. 2017. № 6. С. 3–42.
3. Борн Г., Вилс Э., Букланд Б. Сравнительная перспектива институтов омбудсмана по вопросам вооружённых сил. Программный документ № 34. Женева: Женевский Центр демократического контроля над вооружёнными силами, 2021. 220 с.
4. Борн Г., Флурі Ф., Ланн С. Контроль та управління: Актуальність парламентського контролю над сектором безпеки та його реформуванням. *Збірник статей з фундаментальних аспектів парламентського контролю над сектором безпеки*. Видання друге, виправлене і доповнене. Брюссель-Женева-Київ: Женевський Центр демократичного контролю за збройними силами, Парламентська асамблея НАТО, 2021. 440 с.
5. Василенко В. М., Дорошенко В. А. Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю національного антикорупційного бюро України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2017. Вип. 4. С. 165–176.
6. Використання потенціалу громадянського суспільства для забезпечення національної безпеки України в умовах зовнішньої агресії. Наукові статті за темою URL: <https://scholar.google.com.ua/scholar?>
7. Вичалківська Ю. С. Організаційно-правове регулювання демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. *Інвестиції: практика та досвід*. Рубрика: Державне управління. 2018. № 1. С. 116–121.

8. Галушко С. О. Демократичний контроль за організаціями внутрішньої і зовнішньої безпеки. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=975-15>
9. Горбулін В. П. Світова гібридна війна: український фронт : моногр. Київ : НІСД, 2017. 496 с.
10. Горелов Д. М. Використання потенціалу недержавних аналітичних центрів у формуванні політики національної безпеки. Громадянське суспільство. 2016. № 13. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gromadyanske-suspilstvo/vikoristannya-potencialu-nederzhavnikhanalitichnikh-centriv>
11. Громадська рада при МОУ. URL: <https://www.mil.gov.ua/diyalnist/zvyazki-z-gromadskistyuu/gromadska-rada/>
12. Громадський контроль за діяльністю безпекових органів в умовах воєнного стану URL: <https://www.prostir.ua/?news=hromadskyj-kontrol-za-diyalnistyyu-bezpekovyh-orhaniv-v-umovah-vojennoho-stanu>
13. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння. Київ, 2021. 428 с.
14. Джафарова О. В. Цивільний демократичний контроль як основа реформування правоохоронних органів України. *Право і безпека*. 2019. № 2 (34). С.73–77.
15. Іоненко Д. Громадська експертиза як засіб контролю правоохоронних органів громадянським суспільством. *Науковий вісник Ужгородського університету : Серія: Політологія. Соціологія. Філософія*. 2020. Вип. 15. С. 30–34.
16. Кінь О. В., О. Б. Захаров О. Б. Аналіз підходів щодо організації оцінювання кадрової політики в арміях провідних країн світу. Харків. нац. ун-т Повітряних Сил ім. Івана Кожедуба. 2019. № 1(23). С. 25–29.
17. Коваль О. В. Взаємозв'язки державної та військової кадрової політики як кадрового менеджменту на державному рівні у воєнній сфері. *Державне будівництво*. 2017. № 2. С. 57–87.

18. Коваль О. В. Кадровий менеджмент на сучасному етапі реформування та розвитку Збройних Сил України. *Теорія і практика держ. упр.* 2018. Вип. 4(39). С. 428–436.

19. Коваль О. Проблеми формування та функціонування центрів комплектування та соціальної підтримки й шляхи їх вирішення. *Ефективність держ. упр.* 2017. Вип. 4 (53). Ч. 1. С. 102–111.

20. Коваль О. Удосконалення державної кадрової політики в збройних силах України. *Державне упр. та місцеве самоврядування.* 2017. Вип. 4 (35). С. 163–173.

21. 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.

22. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

23. Координаційна рада з питань розвитку козацтва в Україні при КМУ. URL: <https://www.facebook.com/radakozak/>

24. Косінов С. А. Громадський контроль над державною владою як принцип демократії. *Юрист України.* 2021. № 4. С. 5–11.

25. Косінов С. А. Значення контролю для забезпечення демократії. *Право та інновації.* 2016. № 4. С. 16–22.

26. Косінов С. А. Суб'єкти громадського контролю. *Проблеми законності.* 2015. Вип. 129. С. 10–19.

27. Котелянець О. О. Шляхи підвищення ефективності демократичного цивільного контролю над сектором безпеки. – URL: <http://defpol.org.ua/site/index.php/uk/arhiv/obonoglyad/11530-2012-08-13>

28. Коул И., Флури Ф., Ланн С. Контроль и руководство: парламенты и управление в секторе безопасности. Женева, Швейцария «Издательский дом «АДЕФ-Украина», 2015. 132 с.
29. Красота І. Досвід реформування системи кадрового менеджменту у Збройних Силах України. *Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка*. 2018. 3 (40). С. 53–58.
30. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2018. Вип. 1. URL: http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf
31. Крупник А. С. Громадські ради: зайвий тягар чи опора владі? URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09kashov.pdf.
32. Кузьмук О. І. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України: досягнення і проблеми: історичний аспект. *Сумський історико-архівний журнал*. 2019. № 20. С. 64–71.
33. Маркєєва О. Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України у нових політичних реаліях. Аналітична записка. URL: <http://w.niss.gov.ua/articles/394/>. 219
34. Наливайко Л. Р., Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: монографія. Київ: «ХайТек Прес», 2017. 276 с.
35. 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», 2017. 264 с.
36. Пантєв П., Ратчєв В., Тагарєв Т. Військово-цивільні відносини і демократичний контроль над сектором безпеки: 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, 2018. 328 с.

37. Питання Ради сприяння імплементації реформ Міністерства оборони України : наказ Міністерства оборони України від 25.06.2021 р. № 177 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0177322-21#n11>

38. Погірко О. І. Нормативно-правові питання розвитку системи забезпечення воєнної безпеки – складової національної безпеки і оборони України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. Вип. 51. С. 470–476.

39. Положення про Раду у справах душпастирської опіки при Міністерстві оборони України URL: <http://surl.li/eamxu>

40. Полторак С. Т. Громадський контроль над військово-промисловим комплексом: інституційні аспекти функціонування. *Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 1(6). С. 214–220.

41. Пошедін О. І. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України і перспективи його вдосконалення *Bulletin of the NAPA. Series “Public Administration”* 2019. № 1. С. 31–38.

42. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. №64/2022 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

43. Про внесення змін до Кримінального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо визначення обставин, що виключають кримінальну протиправність діяння та забезпечують бойовий імунітет в умовах дії воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 р. № 2124-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2124-20#Text>

44. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 р. № 1702-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>

45. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

46. Про Стратегію воєнної безпеки України : введено в дію Указом Президента України від 25.03.2021 р. № 121/2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0022525-21#Text>

47. Пряжина К. Роль громадянського суспільства та медіа в демократичному врядуванні в секторі безпеки // Матеріали другої міжнародної конференції «Урядування в секторі безпеки: роль демократичних інститутів і кращі міжнародні практики» 16–17 березня 2016 р., Київ, Україна. С.44–49.

48. Рада волонтерів при Міністерстві оборони URL: <https://www.facebook.com/RADAVOLUNTEERS/>

49. Разумцев О. Г. Збройні Сили України та суспільство URL: <http://defpol.org.ua/site/index.php/ru/arhiv/kolonkaavtora/4330-2011-02-02-09-05-54>.

50. Сіцінська М. В. Громадська рада: особливості її діяльності в секторі безпеки і оборони України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_1_3.

51. Сіцінська М. В. Європейський досвід законодавчого регулювання питань парламентського контролю над розвідувальними та спеціальними службами *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України Серія «Державне управління»*. 2015. Вип. № 3. С.81–90.

52. Сіцінська М. В. Зарубіжний досвід організації та здійснення цивільного контролю за спецслужбами: постановка проблеми. *Державне управління. Інвестиції: практика та досвід* 2017. № 6. С.74–77.

53. Сіцінська М. В. Правові основи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2020. № 4. С. 209–217.

54. 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* 2014. № 17. С. 110–112.

55. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти : монографія Харків: НікаНова, 2018. 428 с.

56. Столовий В. Поняття громадського контролю службових правовідносин у сфері національної безпеки України. *Адміністративне право і процес*. 2018. № 8. С.106–110.

57. Теодора Фуйор Полномочия парламента и управление сектором безопасности. ДКВС, 2014. Женева, Швейцария. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Fuioir_Parliamentary_powers_Russian.pdf

58. Терещук О. Д. Адміністративно-правові засади громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні: теорія і практика: монографія. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2018. 460 с.

59. Требін М. Механізми цивільного контролю над Збройними Силами. *Людина і політика*. 2020. № 3. С.19–23.

60. Тютюнник В., Горовенко В. Засади демократичного цивільного контролю у сфері національної безпеки і оборони України: стан та напрями оновлення. Віче. 2016. № 7–8. С. 50–52.

61. Флурі Ф., Йонсон А., Борн Г. Парламентський контроль за сферою безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти. Посібник для парламентаріїв. Женева-Київ: Женевський Центр демократичного контролю над збройними силами. 2020. 188 с.

62. Шляхи розбудови і підвищення ефективності функціонування системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки. Аналітична записка Національний інститут стратегічних досліджень, 2019. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalnabezpeka/shlyakhi-rozbudovi-i-pidvischennya-efektivnosti-funkcionuvannya>

63. Ясинська В. С. Політико-правові засади, зміст та проблеми здійснення демократичного контролю над збройною силою України. *Вісник Національної академії оборони України*. 2020. № 6 (19). С. 182–187.