

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ МІСЬКОГО
ГОСПОДАРСТВА імені О.М. БЕКЕТОВА

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

УДК 35:[314/316:316.653:328.36]:[351.746.1+351.86](477)(043)

ВЕРЕЩАК ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСАНДРОВИЧ

ДИСЕРТАЦІЯ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО
КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Спеціальність – 281 Публічне управління та адміністрування

Галузь знань – 28 Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

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

_____ О. О. Верещак

Науковий керівник: Бельська Тетяна Валентинівна, доктор наук з державного
управління, професор

ХАРКІВ – 2024

АНОТАЦІЯ

Верещак О.О. Публічне управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова. Харків, 2024.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення важливої наукової проблеми в галузі публічного управління щодо науково-теоретичного обґрунтування та розробки практичних рекомендацій щодо вдосконалення публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, виокремлення та обґрунтування інноваційних шляхів його реформування.

У роботі доведено, що цивільний контроль має певні ключові аспекти: реалізується цивільними органами публічної влади над військовими інституціями держави в контексті утримання та формування останніх з метою підтримання правопорядку, забезпечення національної безпеки та захисту інтересів держави за кордоном; має на меті досягнення балансу між застосуванням військовими засобів примусу та діяльністю цивільної адміністрації із забезпечення відповідної діяльності військових; спрямований на недопущення узурпації військовими влади та виходу ними за межі виконуваних завдань й делегованих цивільною адміністрацією повноважень. Онтологічний зміст системи цивільного контролю над сектором безпеки і оборони розкривається в такому: він здійснюється з метою перевірки реалізації воєнними та правоохоронними органами тих завдань, які покладені на них державою та/або делеговані безпосередньо носієм суверенітету та джерелом державної влади – народом; здійснюється за використанням ресурсів держави відповідними інституціями, які виконують повноваження в

секторі безпеки та оборони; гарантування державою недопущення обмеження або звуження обсягу демократичних прав та свобод людини і громадянина.

Обґрунтовано системний механізм публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони України, до складу якого входять: нормативно-правовий механізм публічного управління забезпечення інституту Військового омбудсмена, як незалежний і об'єктивний орган цивільного контролю над сектором безпеки та оборони в частині виявлення, запобігання та боротьби зі зловживаннями службовими повноваженнями і порушеннями прав людини у вказаній сфері; механізм матричного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони в частині нагляду за повнотою соціального забезпечення військовослужбовців через координацію та співпрацю двох систем: цивільного контролю над сектором безпеки та оборони, а також громадського контролю за діяльністю Міністерства у справах ветеранів України; механізм інтегрального аналізу комплексного та ситуативного оцінювання діяльності посадових осіб органів сектору безпеки та оборони при виконанні ними своїх службових обов'язків під час здійснення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони. Зазначено, що цивільний контроль – це вид процесу, що є певними послідовними процедурами участі громадян та інститутів громадянського суспільства у встановленні якості прийнятих у сфері безпеки та оборони нормативно-правових актів та ефективності їх реалізації державними органами з метою запобігання порушенням прав, свобод та законних інтересів громадян та організацій, мінімізації наслідків подібних правопорушень та відновлення порушених прав.

Систематизований міжнародний досвід впровадження цивільного контролю над сектором безпеки і оборони держави. Обґрунтовано, що у США та країнах Європейського Союзу склався досить широкий перелік форм та інструментів цивільного контролю, вибір яких залежить від специфіки держави. Найважливішою складовою цивільного контролю в цих

країнах є гласність, відкритість та прозорість діяльності органів влади. Крім того, важливим на сьогодні є регламентація електронного цивільного контролю, суть якого зводиться до можливості здійснення населенням (як окремими громадянами, так і громадськими організаціями) інтерактивного доступу до будь-якої інформації, що стосується їх прав, свобод та законних інтересів. До основних форм цивільного контролю за кордоном можна віднести наступні: правотворча ініціатива, громадянська ініціатива та законотворча ініціатива, коли ініціатива чи законопроект, підтримані певною кількістю громадян (як правило, в електронній формі на сайті в Інтернеті), набувають статусу законопроекту.

Визначені проблеми функціонування механізмів публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення, зокрема: відсутність прозорості, відкритості, обґрунтованості та законності дій державних органів у секторі безпеки та оборони; за ЗСУ залишається визначальна роль у військовому управлінні, оперативному та тактичному рівнях планування та реалізації політики, розробленої цивільним керівництвом Міністерства оборони; проблема доступу до «таємної» та «секретної» інформації щодо сектору безпеки та оборони; відсутність експертної компетенції цивільних осіб, яка необхідна для виконання функцій із контролю; неможливість безпосереднього впливу військових на внутрішню політику держави; потребує розвиток ефективного ланцюгу командування; потрібні прозорі та чіткі критерії проведення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони; порушення прав військовослужбовців; корупція в секторі безпеки і оборони; по-десяте, існує конституційний дисбаланс повноважень Президента та Кабінету Міністрів України; внутрішній цивільний демократичний контроль ЗСУ та інших складових сил оборони формально відсутній; проблема застосування нормативних актів у сфері безпеки та оборони, що суперечать один одному, а також їх

застосування після прийняття судом рішення про визнання таких актів недійсними.

Обґрунтовані шляхи удосконалення нормативно-правового механізму забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії. З метою підвищення ефективності цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України особливо в умовах зовнішньої військової агресії було запропоновано внесення низки змін та доповнень в Закон України «Про Національну безпеку України».

Запропоновані напрями розвитку інклюзивності та прозорості цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії. По-перше, запровадження в діяльність громадських рад, які діють при відповідних органах аналізованого сектору, незалежного експертного оцінювання посадових осіб цих органів та посадових осіб ієрархії системи військово-політичного керівництва. Таке оцінювання повинно ґрунтуватись на формуванні анкет для оцінки посадових осіб органів сектору безпеки та оборони громадськими радами із наданням в подальшому відповідних звітів безпосередньому керівництву таких осіб, а також розробки листів-опитування, які заповнюватимуться особами, які або є споживачами публічних послуг, або відносини яких були врегульовані конкретним державним службовцем. При цьому, слід чітко детермінувати, що такі листи-опитування не повинні мати визначальний характер. По-друге, визначення відповідності та достатності механізмів правового регулювання реальним умовам функціонування вказаного сектору. Іншими словами, потребує перевірки ступінь узгодженості законодавчого забезпечення визначеним оборонним потребам в системі національної безпеки. Механізм впливу результатів контрольно-наглядової інституції цивільного контролю в секторі безпеки та оборони держави можна структурно звести до такого алгоритму: аналіз управлінських рішень в частині організації та забезпечення діяльності органів сектору безпеки та

оборони; аналіз форм взаємодії різних органів сектору безпеки та оборони під час реалізації завдань національної безпеки, в тому числі органів регулювання даною сферою; визначення рівня ефективності діяльності органів сектору безпеки та оборони та досягнення ними відповідних цілей з урахуванням законодавчо визначених процедур та меж регулювання їх діяльності; встановлення ступеня залежності ефективності діяльності забезпечення обороноздатності держави від управлінських рішень та повноти правового забезпечення здійснення такої діяльності. По-третє, оцінка адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки та оборони держави та його відповідність міжнародним стандартам, зокрема стандартам НАТО.

Визначені шляхи реформування цивільного контролю в системі соціального забезпечення та суспільного статусу військовослужбовців в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення та запропоновані для імплементації контури адміністративно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану створюватимуть необхідні умови для функціонування особливої моделі цивільного контролю в сфері оборони, яка спрямовується на досягнення максимального рівня соціального захисту військовослужбовців.

Ключові слова: публічне управління, публічне адміністрування, органи публічної влади, демократичний контроль, цивільний контроль, сектор безпеки та оборони, національна безпека, громадянське суспільство, безпека, управлінське рішення, демократичні реформи, моніторинг, надзвичайні ситуації, інновації, механізми публічного управління.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Верещак О.О. Західна наукова думка про сутність та зміст цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. *Наук. інновації та*

передові технології. 2022. № 11(13). С. 43–54.
DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2022-11\(13\)-43-54](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2022-11(13)-43-54) (дата звернення: 28.02.24).

2. Верещак О.О. Наукові підходи до вивчення публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. *Наук. перспективи : журнал.* 2022. № 10 (28). С. 25–39.
DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-10\(28\)-25-39](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-10(28)-25-39) (дата звернення: 28.02.24).

3. Верещак О. О. Удосконалення нормативно-правового забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії. *Інвестиції: практика та досвід.* 2023. № 21. С. 127–133. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2023.21.127> (дата звернення: 28.02.24).

4. Верещак О. О., Бельська Т. В. Проблеми функціонування механізму публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення.* 2023. Вип. (6). С. 35–48. DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-6-35-48> (дата звернення: 28.02.24).
(Особистий внесок – зацентовано увагу на функціонуванні механізму публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні).

5. Верещак О. О. Військово-цивільне співробітництво та національна стійкість: досвід НАТО. *Дніпров. наук. часопис публ. управління, психології, права.* 2023. Вип. 2. С. 152–157. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.2.26> (дата звернення: 28.02.24)

6. Olha Salnikova, Rena Marutian, Oleksandr Vereschak. Development of information and analytical procurement methodology of public administration in the sphere of providing civil control over the security and defense of Ukraine. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies.* 2023. №1 (3(121)). P. 57–

65. (Scopus) DOI: <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2023.274257> (date of application: 28.02.24). (*Особистий внесок – зацентовано увагу на проблематиці державного управління у сфері цивільного контролю за безпекою і обороною України*).

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

7. Верещак О. О. Реалізації публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. *Сучасні світові тенденції розвитку науки та інформаційних технологій : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 26–27 трав. 2023 р.) / ГО «Інститут інноваційної освіти» ; Наук.-навч. центр приклад. інформатики НАН України. 2-е вид., випр. і доп. Запоріжжя, 2023. С. 46–49. URL: https://novaosvita.com/wp-content/uploads/2023/11/ModTrSc-Odesa-May2023_v2.pdf (дата звернення: 28.02.24).*

8. Верещак О.О. Зміст цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. *Міжнародні наукові дослідження: інтеграція науки та практики як механізм ефективного розвитку : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 28–29 квітня 2023 р.) / ГО «Інститут інноваційної освіти» Наук.-навч. центр приклад. інформатики НАН України. 2-е вид., випр. і доп. Запоріжжя, 2023. С. 88–89. URL: https://novaosvita.com/wp-content/uploads/2023/11/IntScRes-Kyiv-Apr2023_v2.pdf (дата звернення: 28.02.24).*

9. Верещак О.О. Принципи функціонування механізму публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні. *Традиції та нові наукові стратегії у Центральній та Східній Європі : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23–24 червня 2023 р.) / ГО «Інститут інноваційної освіти» ; Наук.-навч. центр приклад. інформатики НАН України. 2-е вид., випр. і доп. Запоріжжя, 2023. С. 87–89. URL: https://novaosvita.com/wp-content/uploads/2023/11/ScStrCEEur-Kyiv-June2023_v2.pdf (дата звернення: 3.03.24).*

10. Верещак О.О. Участь інститутів громадянського суспільства в сфері здійснення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони держав. *Інноватика в сучасній освіті та науці: теорія, методологія, практика : матеріали VI Міжнар. літнього наук. симпозіуму (м. Одеса, 28–29 липня 2023 р.)* / ГО «Інститут інноваційної освіти» ; Наук.-навч. центр приклад. інформатики НАН України. 2-е вид., випр. і доп. Запоріжжя, 2023. С. 84–86. URL: https://novaosvita.com/wp-content/uploads/2023/11/InnModEdSc-Odesa-July2023_v2.pdf (дата звернення: 3.03.24).

11. Верещак О.О. Удосконалення правового забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії. *Наука, технології, інновації: світові тенденції та регіональний аспект : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 29–30 вересня 2023 р.)* / ГО «Інститут інноваційної освіти» ; Наук.-навч. центр приклад. інформатики НАН України. 2-е вид., випр. і доп. Запоріжжя, 2023. С. 112–114. URL: https://novaosvita.com/wp-content/uploads/2023/11/ScTechInn-Odesa-Sept2023_v2.pdf (дата звернення: 3.03.24).

12. Верещак О. О. Запровадження діяльності військового омбудсмена для забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. *Сучасні аспекти реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (27 жовтня 2023 р.)*. Переяслав, 2023. С. 34–37. URL: https://eprints.kname.edu.ua/65194/1/збірка%20тез_27.10.pdf

ABSTRACT

Vereshchak O.O. Public management of civilian control in the security and defense sector of Ukraine. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

Dissertation for the Doctor of Philosophy degree in specialty 281 Public management and administration Kharkiv National University of Urban Economy named after O.M. Beketova. Kharkiv, 2024.

The dissertation provides theoretical generalizations and new proposals of an important scientific problem in the field of public administration, systematic analysis of public administration in the sphere of ensuring civilian control over the security and defense sector of Ukraine, highlighting and substantiating innovative ways of reforming and improving the system of public administration in the sphere of ensuring civilian control over the sector. security and defense of Ukraine.

The work proves that civilian control has certain key aspects: it is implemented by civilian bodies of public power over the military institutions of the state in the context of maintaining and forming the latter to provide law and order, ensure national security and protect the interests of the state abroad; aims to achieve a balance between the use of military means of coercion and the activities of the civil administration to ensure the appropriate activities of the military; aimed at preventing the usurpation of military power and their going beyond the limits of the tasks performed and the powers delegated by the civilian administration. The ontological content of the system of civilian control over the security and defense sector is revealed as follows: it is created at the expense of the proven performance of tasks by military and law enforcement agencies, which are assigned to them by the state and/or delegated by the bearer of sovereignty and the source of state power - the people; create by using state resources by relevant institutions, which are the result of powers in the security and defense sectors; guaranteeing by the state of preventing the limitation or narrowing of the scope of democratic rights to the freedom of a person and a citizen.

The author identified the mechanisms of public administration in the field of ensuring civilian control over the security and defense sector in Ukraine, in particular the normative and legal one - which reflects the totality of normative and legal documents of Ukraine, international treaties that regulate the system of civilian control over the security and defense sector; organizational - which unites mechanisms, institutions in the field of civilian control over the security and defense sector; the information mechanism, which consists in the system of information provision of civil control over the security and defense sector; financial, which reflects financial resources for the implementation of civilian control over the security and defense sector; personnel, which provides for the totality of the personnel potential of the system of civilian control over the security and defense sector. It is noted that civil control is a type of process that is certain sequential procedures for the participation of citizens and institutions of civil society in establishing the quality of legal acts adopted in the field of security and defense and the effectiveness of their implementation by state bodies in order to prevent violations of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens and organizations, minimizing the consequences of such offenses and restoring violated rights.

The work systematizes the international experience of implementing civilian control over the security and defense sector of the state. It is substantiated that the USA and the countries of the European Union have a fairly wide list of forms and instruments of civil control, the choice of which depends on the specifics of the state. The most important component of civil control in these countries is publicity, openness and transparency of the activities of authorities. In addition, the regulation of electronic civil control is important today, the essence of which boils down to the possibility for the population (both individual citizens and public organizations) to have interactive access to any information related to their rights, freedoms and legitimate interests. The main forms of civil control abroad include the following: law-making initiative, citizens' initiative, and law-making initiative,

when an initiative or bill supported by a certain number of citizens (usually in electronic form on an Internet site) acquires the status of a bill.

The author identified the problems of the functioning of public administration mechanisms in the field of ensuring civilian control over the security and defense sector in Ukraine in the conditions of martial law and post-war reconstruction, in particular: lack of transparency, openness, reasonableness and legality of the actions of state bodies in the security and defense sector; the Armed Forces still have a decisive role in military management, operational and tactical levels of planning and implementation of the policy developed by the civilian leadership of the Ministry of Defense; the problem of access to "secret" and "secret" information regarding the security and defense sector; lack of expert competence of civilians, which is necessary for the performance of control functions; impossibility of direct influence of the military on the internal politics of the state; requires the development of an effective chain of command; transparent and clear criteria for conducting civilian control over the security and defense sector are needed; violation of the rights of military personnel; corruption in the security and defense sector; tenth, there is a constitutional imbalance of the powers of the President and the Cabinet of Ministers of Ukraine; internal civilian democratic control of the Armed Forces and other components of the defense forces is formally absent; the problem of the application of normative acts in the field of security and defense, which contradict each other, as well as their application after the court has made a decision to recognize such acts as invalid.

The work substantiates the ways of improving the regulatory and legal mechanism of ensuring the implementation of civilian control over the security and defense sector of Ukraine in the conditions of external military aggression. In order to increase the effectiveness of civilian control over the security and defense sector of Ukraine, especially in the conditions of external military aggression, a number of amendments and additions to the Law of Ukraine "On National Security of Ukraine" were proposed.

The paper proposes directions for the development of inclusiveness and transparency of civil control over the security and defense sector of Ukraine in the conditions of external military aggression. First, the introduction of independent expert evaluation of officials of these bodies and officials of the hierarchy of the military-political leadership system into the activity of public councils operating under the relevant bodies of the analyzed sector. Such evaluation should be based on the formation of questionnaires for the evaluation of officials of the security and defense sector by public councils, with the subsequent provision of relevant reports to the direct management of such persons, as well as the development of questionnaires to be filled out by persons who are either consumers of public services or whose relations were settled by a specific civil servant. At the same time, it should be clearly determined that such survey letters should not have a determinative character. Secondly, determination of compliance and adequacy of legal regulation mechanisms to the real conditions of functioning of the specified sector. In other words, the degree of consistency of legislative provision with the defined defense needs in the national security system needs to be checked. The mechanism of influence of the results of control and supervisory institutions of civil control in the security and defense sector of activities in this direction can be structurally reduced to the following algorithm: analysis of management decisions in terms of organizing and ensuring the activities of security and defense sector bodies; analysis of the forms of interaction of various bodies of the security and defense sector during the implementation of national security tasks, including regulatory bodies in this area; determination of the level of effectiveness of security and defense sector bodies and their achievement of relevant goals, taking into account the legally defined procedures and limits of regulation of their activities; establishing the degree of dependence on the level of effectiveness of activities to ensure the defense capability of the state separately from management decisions and separately from the point of view of the completeness of the legal provision of opportunities for the implementation of such activities. Thirdly, assessment of the real state of the system of administrative and legal support of the

security and defense sector in terms of its compliance with international standards, in particular NATO standards.

The author identified the ways of reforming civilian control in the system of social security and the social status of military personnel in the conditions of martial law and post-war reconstruction, and the contours of administrative and legal support for the legal regime of martial law proposed for implementation will create the necessary conditions for the functioning of a special model of civilian control in the field of defense, which is aimed at achieving the maximum level of social protection of servicemen.

Key words: public management, public administration, public authorities, democratic control, civilian control, security and defence sector, national security, civil society, security, management decision, democratic reforms, monitoring, emergency situations, innovations, public administration mechanisms.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	17
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ.....	29
1.1. Сутність та зміст цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.....	29
1.2. Концептуальні підходи до публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони	52
1.3. Характеристика механізмів публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні	73
Висновки до розділу 1.....	111
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ В УКРАЇНІ.....	113
2.1. Аналіз міжнародного досвіду впровадження цивільного контролю над сектором безпеки і оборони держави.....	113
2.2. Особливості реалізації публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні	128
2.3. Проблеми функціонування механізмів публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення.....	151
Висновки до розділу 2.....	164
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗОВНІШНЬОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ	169
3.1. Удосконалення організаційно-правового механізму забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії.....	169

3.2. Розвиток інклюзивності та прозорості цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії.....	186
3.3. Шляхи реформування цивільного контролю в системі соціального забезпечення та суспільного статусу військовослужбовців в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення	209
Висновки до розділу 3.....	230
ВИСНОВКИ	234
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	243
ДОДАТКИ	263

ВСТУП

Актуальність теми. Військова агресія РФ проти України в її відкритій фазі вторгнення на територію нашої держави з одного боку продемонструвала силу та міць Сил безпеки та оборони України, високий рівень професійної підготовки військових, особливо командної ланки, з іншої – наочно виявила певні недоліки та слабкі місця в системі забезпечення національної безпеки. Сектор безпеки та оборони тривалий період історії незалежної України перебував в незадовільному стані, була відсутня перманентна висхідна тенденція до розвитку та оновлення сил і засобів оборони, підготовки та організації військової логістики, особового складу тощо. Крім того, сектор безпеки та оборони завжди був об'єктом проактивної розвідувально-підривної діяльності ворожих спецслужб, а також одним із найбільш привабливих для корупційних проявів сегментів системи публічного управління в нашій державі.

Саме тому, система демократичного цивільного контролю розглядалась вітчизняним політичним керівництвом, як один із засобів стабілізації розвитку сектору безпеки та оборони через ефективність контрольних-наглядових заходів. Побудова системи органів, що здійснюють цивільний контроль в даному секторі мав на меті створити розгалужену та багаторівневу систему нагляду, моніторингу та контролю за всіма без виключення його елементами та сегментами. Актуалізація питання розвитку системи цивільного контролю над сектором безпеки та оборони набирала своєї інтенсивності ще й через становлення та доведену ефективність інститутів громадянського суспільства, що функціонують в Україні, через високий рівень свідомості української нації.

Окремо актуалізується питання організаційно-правового та інституційного забезпечення процесу публічного управління розвитком системи цивільного контролю над сектором безпеки та оборони. З урахуванням євроінтеграційних процесів та проголошення Україною курсу

на вступ до НАТО, система цивільного контролю уявляється не лише елементом розвитку потенціалу вітчизняної оборонної сфери, а необхідною вимогою для долучення до лав Альянсу. Це також підвищує рівень своєчасності дослідження, особливо в контексті пошуку напрямів підвищення ефективності та дієвості системи цивільного контролю над сектором безпеки та оборони. Тому актуальність даного дисертаційного дослідження викликана вимогами соціально-економічних та суспільно-політичних реалій, притаманних розвитку сектору безпеки та оборони, а також особливостями сучасного етапу розвитку державотворчих процесів, який пов'язаний із остаточним цивілізаційним вибором Україною демократичного шляху розвитку та вступу України до НАТО та необхідності відстоювання незалежності, відновлення територіальної цілісності нашої держави.

Ступінь наукової розробки теми. Проблематика ефективної реалізації цивільного контролю над сектором безпеки та оборони в Україні є однією із найбільш гострих тем досліджень, що викликає інколи доволі суперечливий науковий дискурс.

Так, багато вчених присвятили свої дослідження загальнотеоретичним питанням адміністративно-правових режимів забезпечення сектору безпеки та оборони України, аналізу державної політики забезпечення національної безпеки України, розвитку сектору безпеки та оборони і створення системи цивільного контролю, серед яких слід виділити таких: В. Авер'янов [1, 2, 4], В. Белевцева [9], У. Ільницька [48, 49], О. Їжак [51], О. Кабиш [51], М. Криштанович [44], О. Мулярець [78], В. Пастухова [78], В. Пастухов [78], В. Пашинський [79], І. Савка [113], А. Семенченко [114], Г. Ситник [115], Л. Чистоклетов [131] та ін.

Сутність та механізми реалізації демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони України, проблематика функціонування окремих суб'єктів систем цивільного контролю за сектором безпеки та оборони, організаційно-правове забезпечення публічного управління у сфері

забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони досліджували багато науковців, у тому числі: А. Азарова [5], Л. Андерсон [135], О. Бакаєв [7], Б. Бакленд [8], В. Бойко [11], Р. Бойко [11], П. Богущкий [43], В. Бринцев [13–15], Дж. Бурк [138], Ю. Вичалківська [28, 29], С. Вітвіцький [30], П. Ворона [31], С. Гайдученко [32], С. Герасименко [34], В. ван Ікелен [126], Г. Гончаренко [35], О. Гриненко [38], А. Грицяк [39], Л. Гунько [40], Д. Дегтярьов [41], М. Денежкін [38], В. Дроздюк [45], Т. Забейворота [46], В. Задорожний [40], В. Зьолка [47], У. Ільницька [48, 49], Х. Калашнікова [52], М. Ковалів [127], С. Константинов [56], О. Корнієвський [59], І. Коропатнік [60, 61], О. Котелянець [62], С. Крук [63], В. Крутов [65], О. Крюков [67], Н. Лепіш [68], Б. Мельниченко [69], В. Нагаєв [70], Ю. Напльоків [154], Л. Нікіфорова [5], Г. Новицький [65], О. Оболенський [73], Н. Обушна [74], І. Остапенко [75], О. Пархоменко-Куцевіл [76, 77], В. Пилипчук [43], Л. Поляков [84], О. Пошедін [85], О. Пухкал [109], О. Пучков [110], Г. Рябоконт [112], М. Сіцінська [116–118], В. Столбовий [123], М. Теплюк [124], Л. Ткачук [5], Ф. Флурі [126], Г. Храпач [11], Н. Христинченко [127], О. Царенко [128], Н. Череміскіна [129], В. Чорний [132], В. Ященко [43] та ін.

Разом з тим, незважаючи на плюралізм поглядів на проблематику публічного управління процесом реалізації цивільного контролю над сектором безпеки та оборони, вона залишається недостатньо дослідженою. Особливо це стосується питань інституційного та організаційного забезпечення ефективного цивільного контролю в даній сфері в Україні. Не в повній мірі обґрунтованими є теоретичні положення та практичні рекомендації щодо змісту самої функції цивільного контролю, зокрема інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування в умовах протидії зовнішній агресії. Не вирішеними залишаються питання законодавчого забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки та оборони з урахуванням вимог євроінтеграційних процесів та стандартів НАТО. Все це у своїй сукупності пояснює актуальність

поставлених проблем організаційно-правового забезпечення ефективного публічного управління системою цивільного контролю над сектором безпеки та оборони в Україні, робить їх розробку теоретично та практично цінною.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є науково-теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, виокремлення та обґрунтування інноваційних шляхів його реформування.

Досягнення поставленої мети передбачає розв'язання таких **завдань**:

- розкрити сутність та зміст цивільного контролю над сектором безпеки і оборони;
- узагальнити концептуальні підходи до публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони;
- охарактеризувати механізми публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні;
- провести аналіз міжнародного досвіду впровадження цивільного контролю над сектором безпеки і оборони держави;
- виявити особливості та проблеми функціонування механізмів публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення;
- обґрунтувати шляхи удосконалення організаційно-правового механізму для забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії;
- запропонувати напрями розвитку інклюзивності та транспарентності цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії.

Об'єктом дисертаційного дослідження публічне управління сектором безпеки та оборони України.

Предметом дослідження є механізми забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони України.

Методи дослідження. Дисертаційне дослідження проводилося за допомогою поєднання загально- та спеціально наукових методів, притаманних адміністративно-правовій науці, воєнним наукам та науці державного управління з урахуванням особливостей функціонування системи цивільного контролю над сектором безпеки та оборони України.

Широкого застосування отримав зокрема метод діалектичного пізнання сутності системи цивільного контролю над сектором безпеки та оборони України, як засобу регулювання ефективного використання ресурсів держави для досягнення цілей національної безпеки та оборони (підрозділ 1.1). Методи експертних оцінок, аналізу та синтезу, як найбільш загальний інструментарій наукового пізнання використовувались під час ретроспективного та індикаційного аналізу існуючої проблематики та майбутніх трендів інклюзивності та прозорості цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України (підрозділи 2.3, 3.2).

Феноменологічний підхід у всій сукупності притаманних йому методів наукового пізнання активно застосовувався під час вивчення форми та характеру здійснення публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони (підрозділ 1.2). Методи системного аналізу використовувалися під час аналізу організаційно-правового забезпечення публічного управління у сфері реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони (підрозділ 2.1). Методи абстрактного та конкретного вжито при розкритті онтологічного змісту механізмів публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю у вказаній сфері (підрозділ 1.3). Особливості взаємодії цивільного та військового секторів в сфері забезпечення цивільного контролю було розкрито за рахунок використання методу структурного аналізу (підрозділ 2.2).

Вагомих результатів в розробці напрямків удосконалення нормативно-правового забезпечення реалізації цивільного контролю у вказаній сфері було досягнуто за рахунок застосування методу правового моделювання та прогностичного методу (підрозділ 3.1).

За допомогою комплексного використання структурно-функціонального підходу та формально-логічного методу було здійснено пошук ефективних шляхів підвищення соціального забезпечення та суспільного статусу військовослужбовців в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення, як наслідку реалізації цивільного контролю над сектором безпеки та оборони в Україні (підрозділ 3.3).

Інформаційною базою дисертаційного дослідження є матеріали Верховної Ради України, Міністерства оборони України, Ради національної безпеки і оборони України, Генерального штабу ЗСУ, Генерального секретаріату НАТО, наукові здобутки вітчизняних та зарубіжних учених, матеріали науково-практичних конференцій, міжнародних організацій.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні та розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, виокремлення та обґрунтування інноваційних шляхів його реформування. Зокрема, положення, що становлять наукову новизну, такі:

у перше:

– обґрунтовано системний механізм публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони України, до складу якого входять: нормативно-правовий механізм публічного управління забезпечення інституту Військового омбудсмена, як незалежний і об'єктивний орган цивільного контролю над сектором безпеки та оборони в частині виявлення, запобігання та боротьби зі зловживаннями службовими повноваженнями і порушеннями прав людини у вказаній сфері; механізм матричного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони в частині

нагляду за повнотою соціального забезпечення військовослужбовців через координацію та співпрацю двох систем: цивільного контролю над сектором безпеки та оборони, а також громадського контролю за діяльністю Міністерства у справах ветеранів України; механізм інтегрального аналізу комплексного та ситуативного оцінювання діяльності посадових осіб органів сектору безпеки та оборони при виконанні ними своїх службових обов'язків під час здійснення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони;

удосконалено:

– систему механізмів публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні через виокремлення таких механізмів: нормативно-правовий – який відображає сукупність нормативно-правових документів України, міжнародних договорів, які регулюють систему цивільного контролю над сектором безпеки та оборони; організаційний – який об'єднує механізми, інституції у сфері цивільного контролю над сектором безпеки та оборони; інформаційний, який полягає у системі інформаційного забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони; фінансовий, який відображає фінансові ресурси на здійснення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони; кадровий, що передбачає сукупність кадрового потенціалу системи цивільного контролю над сектором безпеки та оборони;

– теоретичні підходи до визначення механізмів публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення, які функціонують для вирішення дванадцяти кластерів проблем: відсутність прозорості, відкритості, обґрунтованості та законності дій державних органів у секторі безпеки та оборони; за ЗСУ залишається визначальна роль у військовому управлінні, оперативному та тактичному рівнях планування та реалізації політики; проблема доступу до «таємної» та «секретної» інформації; відсутність експертної компетенції цивільних осіб; неможливість безпосереднього впливу військових на внутрішню політику держави;

потребує розвиток ефективного ланцюгу командування; потрібні прозорі та чіткі критерії проведення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони; суттєві проблеми щодо дотримання прав військовослужбовців, особливо в умовах воєнного часу; корупція в секторі безпеки і оборони; існує конституційний дисбаланс повноважень Президента та Кабінету Міністрів України; на сьогодні внутрішній цивільний демократичний контроль ЗСУ та інших складових сил оборони формально відсутній; проблема застосування нормативних актів у сфері безпеки та оборони, що суперечать один одному, а також їх застосування після прийняття судом рішення про визнання таких актів недійсними;

– організаційно-правовий механізм публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, в аспекті розширення повноважень окремих його суб'єктів. Зокрема запропоновано внести низку суттєвих змін до Закону України «Про національну безпеку України», що дасть змогу розширити рамкові характеристики ефективності контрольно-наглядових заходів. Так, запропоновано суттєво розширити контрольні функції Верховної Ради України через створення відповідної системи комітетів та слідчих і спеціальних комісій щодо виявлення проблем в секторі безпеки та оборони. На законодавчому рівні деталізується правовий статус інститутів громадянського суспільства, а також медіа, роль яких, особливо в умовах протидії зовнішнього вторгнення суттєво трансформується для максимізації задоволення потреб національної безпеки держави;

набули подальшого розвитку:

– понятійно-категоріальний апарат дослідження, шляхом розробки авторського визначення категорії «цивільний контроль над сектором безпеки та оборони», під яким пропонується розуміти сукупність організаційно-правових, інституційних, кадрових та інших заходів з боку цивільного сегменту органів державної влади, інститутів громадянського суспільства за діяльністю органів, інституцій та відомств силового та правоохоронного

блоку, які мають на меті дотримання останніми виконання делегованих їм безпекових завдань; забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості в їх діяльності, а також неухильне дотримання та гарантування непорушності законодавчо визначених демократичних прав та свобод громадян держави, в тому числі під час воєнного стану або реалізації будь-яких легітимізованих у відповідний спосіб силових та антитерористичних операцій, де система заходів повинна мати контрольний характер, тобто імперативно впливати на відповідні воєнні та правоохоронні інститути держави у випадку порушення ними встановленого законом правового режиму функціонування, а також включати заходи моніторингово-наглядового характеру, що забезпечить безперервність контролю;

– теоретичні моделі реалізації публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, під яким слід розуміти системну діяльність органів держави з метою створення необхідного організаційно-правового, інституційного, функціонального, ресурсного та іншого забезпечення функціонування суб'єктів державного та недержавного секторів у спільній взаємодії шляхом координації їх зусиль, розмежування зон відповідальності задля забезпечення повноцінної реалізації цілей цивільного контролю у вказаному секторі;

– систематизація сегментів впровадження цивільного контролю над сектором безпеки і оборони за кордоном через виокремлення наступних: перелік форм та інструменти цивільного контролю, вибір яких залежить від специфіки держави (державного та суспільного устрою, правової системи, юридичних традицій, ступеня розвитку демократії тощо); гласність, відкритість та прозорість діяльності органів влади; реалізація електронного цивільного контролю; дієва співпраця з органами державного управління, які постійно відкриті та доступні для інститутів громадянського суспільства; різноманітність форм цивільного контролю: правотворча ініціатива, громадянська ініціатива та законотворча ініціатива, коли ініціатива чи

законопроект, підтримані певною кількістю громадян (як правило, в електронній формі на сайті в Інтернеті), набувають статусу законопроекту.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що теоретичні положення, висновки, практичні рекомендації дисертації можуть бути використані в: науково-дослідній роботі – у процесі подальших наукових розробок методологічного та практичного характеру під час реалізації цивільного контролю над сектором безпеки та оборони України як державно-управлінської функції органів публічного управління та напряму діяльності інститутів громадянського суспільства; законотворчій діяльності – для удосконалення окремих норм законодавства України в сфері регулювання процедур цивільного контролю над сектором безпеки та оборони України; навчально-методичній роботі – при викладанні навчальних дисциплін «Воєнне право», «Організація управління у військовій сфері», «Публічне управління»; для підготовки підручників, навчальних посібників і навчально-методичних матеріалів.

Результати дисертаційного дослідження використано:

– Департаментом комунікації Міністерства внутрішніх справ України у роботі відділу взаємодії із громадськістю та ЗМІ Департаменту комунікації МВС в питанні належного забезпечення зв'язків із громадськістю для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сферах діяльності МВС (акт № 1/2023 від 06.12.2023, додаток Г);

– Департаментом воєнної політики та стратегічного планування Міністерства оборони України в результатах обговорення та удосконалення системи цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України (довідка від 28.12.2023 № 220/6/1718, додаток Д);

– у навчальному процесі ЗВО «Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова» при викладанні дисциплін «Основи публічного управління та адміністрування», «Електронне урядування» та «Державне та регіональне управління» (довідка про впровадження №449 від 11.03.2024, додаток Е).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою роботою, в якій розвинуто теоретико-методологічні засади та досліджено практику реалізації публічного управління за процесом здійснення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони України. У роботі всі наукові положення, висновки та пропозиції одержані дисертантом особисто. У працях [4, 6], опублікованих у співавторстві, дисертантом використані лише ті матеріали, які є результатом особистої праці.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертаційного дослідження обговорені та отримали позитивну оцінку на наукових семінарах та круглих столах. Основні положення, висновки дисертації оприлюднені автором на: VI Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні світові тенденції розвитку науки та інформаційних технологій» (м. Одеса, 26–27 травня 2023 р.), V Міжнародній науково-практичній конференції «Міжнародні наукові дослідження: інтеграція науки та практики як механізм ефективного розвитку» (м. Київ, 28–29 квітня 2023 р.), VI Міжнародній науково-практичній конференції «Традиції та нові наукові стратегії у Центральній та Східній Європі» (м. Київ, 23-24 червня 2023 р.), VI Міжнародному літньому науковому симпозиумі «Інноватика в сучасній освіті та науці: теорія, методологія, практика» (м. Одеса, 28-29 липня 2023 р.), VI Міжнародній науково-практичній конференції «Наука, технології, інновації: світові тенденції та регіональний аспект» (м. Одеса, 29-30 вересня 2023 р.), II Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні аспекти реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу» (м. Переяслав, 27 жовтня 2023 р.).

Публікації. Результати дисертації опубліковані автором у 12 наукових працях, зокрема 5 публікацій у наукових фахових виданнях України категорії «Б», які мають індекс DOI; одна стаття – у періодичному науковому виданні інших держав, проіндексованому у базі даних Scopus та 6 тез доповідей у збірниках матеріалів конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 272 сторінки. Робота містить, 6 рисунків та 6 додатків на 9 сторінках. Список використаних джерел становить 165 найменувань.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

1.1. Сутність та зміст цивільного контролю над сектором безпеки і оборони

Питання національної безпеки та громадського порядку є ключовими в системі координат сучасної демократичної держави та принциповим для громадянського суспільства. Загальна теорія суспільного договору передбачає, що безпекові зобов'язання, які бере на себе держава перед громадянами, складають центральне місце в проблемі визначення балансу застосування заходів державно-українського характеру та власне державного примусу. Тому безпековий сектор та повноваження держави щодо реалізації завдань національної безпеки завжди створюють ризики обмеження прав та свобод громадян з причин, які отримали правове формулювання в конструкції «з міркувань суспільної необхідності».

Суспільна необхідність або суспільна значущість, як наукові поняття на разі не мають ні чітких критеріїв визначення, ні рамкових меж, які б характеризували ступінь доцільності застосування державою тих чи інших обмежень з таких міркувань. Саме тому постала необхідність для громадянського суспільства отримати відповідні механізми та інструменти контролю або нагляду за діяльністю держави в безпековому секторі, за причинами застосування заходів державного примусу по відношенню до громадян у випадку наявності загроз безпековому середовищу всередині країни. Вся ця проблематика знайшла своє оформлення в концепції цивільного контролю над сферою безпеки та оборони.

Такий концепт отримав своє остаточне оформлення ще в 1990-х роках на тлі зростання присутності військових підрозділів збройних сил США та

НАТО в країнах Перської затоки, Близького Сходу та Африки. Американське суспільство одне з перших сформулювало запит до влади щодо необхідності запровадження цивільного нагляду за військовою сферою. Про це свідчать роботи деяких провідних фахівців в сфері державного управління. Зокрема П. Шилдз піднімає питання здійснення цивільного нагляду за діяльністю військових поліцейських місій США за кордоном, стверджуючи, що такий нагляд є обов'язком демократичного суспільства по відношенню до країн, що розвиваються [159, с. 514–517]. Р. Кон заявляє в своїх дослідженнях про необхідність здійснення «демократичного контролю над військовими», при чому дослідник розширює даний контроль і на власну країну. Мова йде про здійснення постійного контролю з боку цивільних державних інституцій за військовими інституціями: армією, військовою поліцією та навіть розвідувальними службами [146, с. 140–143].

Більш цілісний підхід до визначення сутності цивільного контролю над сектором безпеки сформовано Дж. Бурк, який пропонує розглядати його як основний зміст побудови архітекtonіки цивільно-військових відносин всередині держави. Дослідник формує нову теорію та концепт демократичних цивільно-військових відносин, як способу впливу з боку громадянського суспільства та державних інституцій на діяльність безпекових інститутів держави. Такий вплив втілюється не лише в звітуванні та парламентському контролі, але й в необхідності перетворення вищих посадових осіб військової сфери в державних адміністраторів із наданням їм цивільного статусу [136, с. 149–152]. На думку П. Фівера «фокус цивільного контролю в сфері безпеки та оборони переміщується на питання: впливу військових на прийняття державницьких рішень; громадської підтримки або протидії оголошеної військовими цивільної політики; відповідність інтересам держави діяльності військових; військовій підтримці і захисту демократичних цінностей» [141]. Власне останнє питання – підтримка військовими демократичних цінностей – на думку М. Деша стає ключовим питанням у всій системі взаємовідносин між цивільним та військовим

секторами правління державою. Армія розглядається як засіб просування та захисту демократичної, а згодом і ліберально демократичної ідеології за кордоном. І саме в такому ракурсі, армія та вся безпекова сфера потребує контролю з боку громадськості та тих органів публічної влади, які власне і формують відповідний запит на військову підтримку [145, с. 237–240]. Спираючись на теорії державотворення, ефективність цивільного контролю залежить від якості реалізації двох аспектів відносин між військовими інститутами та органами публічного управління в державі: коли держава надає своїм громадянам права в обмін на їх обов'язок нести військову службу; коли військові підпорядковуються інтересам держави та політичних еліт в обмін на ті ресурси, якими володіє держава.

Власне в цьому розкривається зворотний зв'язок або зворотне ставлення військових до цивільних інститутів держави: мотивація військових прийняти цивільну владу. Розширення можливостей держави неминуче тягне за собою створення залежності збройних сил від державних цивільних інститутів. Потужні цивільні інституції держави можуть фінансувати війська, набирати персонал і легітимізувати його дії, що суттєво і навіть визначально впливає на корпоративний статус військових. З цього випливає, що цивільний контроль над збройними силами можна концептуалізувати через предмет відносин між військовими та цивільними інституціями держави.

У своїй фундаментальній роботі Р. Шифт стверджує, що держава має абсолютне та природне «право контролювати збройні сили через свої представницькі установи» [157]. Однак на думку дослідниці це пов'язано із тим, що саме держава утримує та фінансує армію. А от на думку П. Фівера такий цивільний контроль за сектором безпеки та оборони є наслідком делегування військовим завдань із захисту ідеології держави, її цінностей та цивілізаційного вибору. Власне в такий спосіб дослідник обґрунтовує дії збройних сил США та НАТО в країнах Перської затоки в 1990-2000 рр. Тому цивільний контроль на думку вченого – це комплекс заходів, спрямованих на корегування стратегії та лінії поведінки сил безпеки з просування та захисту

цінностей, які є основою цивільно-військових відносин [142, с. 97–102]. Власне такі підходи в подальшому лягли в основу діяльності цивільно-військових адміністрацій, які спрямовують основний свій управлінський вплив на дотриманні балансу між застосуванням військової сили та досягненням цивільних місій військових. При цьому встановлення миру є цивільною місією, а спосіб його встановлення – військовим завданням.

На думку Дж. Магоні, цивільний контроль над сектором безпеки – це один із напрямів забезпечення державою гарантій безпеки для населення, один із елементів в системі державно-управлінських відносин [153 с. 20–37]. Тобто дослідник не виділяє цей напрям державного управління в окремий концепт. І така позиція домінує в роботах декількох дослідників, але наслідками такого домінування є існування іншого – громадського контролю над сферою безпеки [160]. Але подібна точка зору ставиться під сумнів нами за допомогою комплексного дослідження Г. Трінкунаса. В ньому автор, на прикладі Венесуели продемонстрував еволюцію становлення спочатку цивільного, а потім громадського контролю над військовими, а в подальшому узурпацію влади військовими. Така узурпація стала можливою через низьку здатність застосовувати адміністративний примус в межах громадського контролю, на відміну від значно ширших повноважень цивільних органів державної влади [162, с. 156–205]. Для нас ця позиція є принциповою оскільки ми розмежуємо громадський та цивільний контроль за сферою безпеки, але питання щодо їх співвідношення буде нами вирішуватися далі.

Разом з тим ми наголошуємо на тому, що інститути громадянського суспільства є цивільними інститутами, а отже в межах концепту цивільного контролю можуть здійснювати подвійну функцію: контроль над сектором безпеки та оборони і нагляд за діяльністю цивільних інститутів держави з такого контролю.

Така складна структура та місце цивільного контролю в системі державно-суспільних відносин, на думку Д. Кюна, дає змогу детермінувати його як сукупність дій, інструментів, способів та процедур спрямованих

цивільною адміністрацією на досягнення цілей діяльності військової адміністрації та недопущення виходу останньою за межі своїх завдань [147]. Л. Філіп додав до цього визначення ще й такий аспект, як «формування політики військової адміністрації» [148, с. 234–241]. Власне ми погоджуємося із обома підходами, особливо в контексті недопущення виходу військових за межі своїх функціональних завдань в безпековому секторі та недопущення втручання них в діяльність цивільної адміністрації. За умови недотримання останнього створюються ризики узурпації влади та військового перевороту.

Саме тому на думку Г. Лінн цивільний контроль – це спосіб забезпечити громадськість від обмеження їх прав і свобод, що є неминучим наслідком узурпації влади військовими. Цивільний контроль – це форма участі цивільної адміністрації в процесі стримання військового сектору в межах їх основних завдань: захисту суверенітету держави [151, с. 14–15]. Тобто дослідником зазначається, що цивільний контроль – це своєрідна запобіжна функція держави, яка має бути реалізована цивільною адміністрацією.

Одним із класичних авторів концепції цивільного контролю над безпековим сектором є Я. Леві, який порівнюючи в своїх дослідженнях відповідні моделі США та Ізраїлю приходять до висновку про те, що цивільні адміністрації мають вибудовувати певний баланс відносин з військовими адміністраціями, оскільки другі виконують функцію із захисту перших, а також поширюють їх інтереси за межами держави. На думку дослідника, ключовим питанням є не політична перевага цивільної адміністрації над військовими, але баланс відносин, за яких цивільні посадові особи поважають безпекові прогнози та поради військового командування, забезпечуючи їх потреби. Власне тому найвищою посадовою особою сектору безпеки та оборони є цивільна особа, яка в мирний час виконує функції адміністрування, а у військовий – функції забезпечення [150, с. 534–542]. При цьому дослідник вказує на те, що громадський контроль або контроль громадськості є важливим елементом системи цивільного контролю над

сферою безпеки та оборони. Така логіка, на думку Я. Леві, пов'язана із тим, що саме народ є джерелом влади та носієм суверенітету, тобто того атрибуту держави, який покликаний захищати військові.

Ми погоджуємося із таким підходом. Більше того, вважаємо і будемо доводити тезу про те, що громадський контроль одночасно відбувається і над самим сектором безпеки та оборони, і над цивільною адміністрацією в частині здійснення нею контрольно-наглядових функцій над військовими. При цьому ми повинні враховувати існування певних меж, за які такий контроль не може виходити, особливо під час безпосередньо воєнного стану чи використанні відповідних сил оборони для захисту держави. В даному випадку такий контроль може лише стати на заваді ефективному виконанню поставлених перед військовими завдань.

К. Бьонг Чол стверджує, що встановлення цивільного контролю є практичним проявом верховенства закону, принципу конституційних стримувань і противаг та правової держави. Але при цьому дослідник не відкидає і той фактор, що армія також має певний політичний вплив на цивільний сектор та суспільство в державі. Тому військові повинні мати відповідні конституційні привілеї, які дають їм можливість ефективно реалізуючи безпекові цілі відчувати необхідний рівень соціального та іншого захисту [139, с. 240–250]. Ми повинні сконцентрувати увагу на такому підході до розуміння цивільного контролю, оскільки він забезпечує необхідний моніторинг задоволення потреб військових.

Дійсно військові приносять певну «жертву» державним інтересам свідомо обмежуючи рівень своєї свободи та доступ до отримання суспільних благ під час проходження служби. Натомість, вони прагнуть отримати належний рівень компенсації у вигляді матеріального та соціального забезпечення. Дотримання цього балансу є, по-перше, запорукою стабільності в системі державно-управлінських відносин; по-друге, створює необхідний рівень мотивації військових, що є фактором підсилення національної безпеки.

Тобто успішне встановлення цивільного контролю є нелегким завданням: цивільній адміністрації необхідно постійно витратити політичний капітал на боротьбу з існуючими прерогативами військових і створення необхідних інституцій, щоб суттєво впливати на оборону та військову політику. Разом з тим, цивільні адміністрації повинні брати до уваги, що військові можуть активно протистояти посиленню цивільного контролю та намагатися протистояти принципам цивільного управління. Це піднімає вирішальне питання про те, як і за яких обставин можна встановити цивільний контроль у нових демократизованих країнах, і в тому числі в Україні.

На такій проблемі молодих демократій акцентують увагу К. Йонг Чол, В. Ліддл та ін. На їх думку, монополія військових на засоби примусу та навіть насильства, ставлять питання про те, яким чином цивільні особи можуть гарантувати, що військові залишатимуться підпорядкованими інтересам держави. Відповідь на це питання і розкриває сутність «цивільного контролю». Це ієрархічні відносини, в яких цивільні особи приймають рішення, які є обов'язковими для суспільства в цілому, та військових зокрема, з урахування думки та безпекових прогнозів останніх, які є також відповідальними за консультування та виконання тих завдань із забезпечення національної та громадської безпеки, які були делеговані їм цивільними державними інституціями [165, с. 251–257]. Отже, зміст цивільного контролю залежить від межі, до якої посадові особи цивільної адміністрації мають повноваження приймати суспільно-обов'язкові рішення, в тому числі і для військових, якими [рішеннями] їм делегують повноваження із забезпечення національної безпеки.

Відповідно, цивільний контроль можна розуміти як певний розподіл повноважень з наглядом, за якого цивільні особи можуть самостійно вирішувати всі відповідні питання прийняття політичних рішень, делегувати та скасувати делегування прийняття на виконання політичних рішень

військовим, а також наглядати та керувати процесом корегування таких рішень і делегованих військовим повноважень.

Дж. Шерман з цього приводу зазначає, що «цивільний контроль в безпековій сфері – це емпірична структура «інституційних режимів», які забезпечують цивільний нагляд за процесом прийняття рішень військових з питань, які їм делеговані політичним керівництвом країни та народом, як джерелом влади. Цивільний контроль не обмежує військову автономність, але забезпечує недопущення військовими перевищення допустимих меж застосування примусу» [158, с. 11–12]. Тобто, цивільний контроль проявляється через інституціональну систему, яка втілюється у відповідному органі державної влади, переважно у міністерстві оборони та законодавчих комітетах з фактичними повноваженнями приймати рішення особами, які забезпечують виконання військовими безпекових функцій без неправомірного впливу на сам зміст та характер дій військових.

Л. Альфредсон в цьому контексті стверджує, що цивільний контроль є формою кооперації та координації всіх гілок влади за участі громадянського суспільства в питанні забезпечення національної безпеки силами оборони, а також протидії перевищенню військовими допустимих або необхідних меж застосування насильства під час реалізації безпекових завдань [134]. В даному визначенні, на наш погляд, не конкретизується ступінь та міра впливу цивільної адміністрації над військовими, оскільки сентенції «кооперації та координація» не відображають відносини імперативного впливу та залежності, а дають розуміння диспозитивного співробітництва.

Таким чином, класичний підхід західних фахівців в сфері цивільно-військових відносин демонструє, що цивільний контроль над сферою безпеки та оборони має такі ключові аспекти:

– по-перше, реалізується цивільними органами публічної влади над військовими інституціями держави в контексті утримання та формування останніх з метою підтримання правопорядку, забезпечення національної безпеки та захисту інтересів держави за кордоном;

– по-друге, має на меті досягнення балансу між застосуванням військовими засобів примусу та діяльністю цивільної адміністрації із забезпечення відповідної діяльності військових;

– по-третє, спрямований на недопущення узурпації військовими влади та виходу ними за межі виконуваних завдань й делегованих цивільною адміністрацією повноважень.

Західна концепція цивільного контролю демонструє необхідність застосування комплексу засобів із стримання військових від узурпації влади та порушення балансу прав і свобод громадян держави, в тому числі, під час безпосереднього виконання військовими безпекових функцій. Натомість, західні експерти доволі часто відділяють цивільний та громадський контроль над сектором безпеки й оборони, та не достатньо чітко визначають механізм реалізації цивільного контролю, встановлюючи лише певну систему критеріїв та меж його допустимого застосування.

Що стосується вітчизняних дослідників, то їх визначення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони спираються на досвід переважно країн-членів НАТО. Так, О. В. Бакаєв та В. О. Антонов пропонують під ним розуміти «комплекс передбачених законодавством заходів, спрямованих на виконання функцій, покладених на військові формування та правоохоронні органи, сприяння їх ефективному функціонуванню, забезпечення дотримання законності й відкритості їхньої діяльності, зміцнення держави та військової дисципліни [7, с. 371]. При цьому, науковці в якості суб'єктного складу цивільного контролю охоплюють не лише органи державної влади, але й органи місцевого самоврядування та інститути громадянського суспільства, а також власне громадськість та засоби масової інформації.

На думку Ф. Флурі та В. Бадрака, доцільно застосовувати термін не «цивільний контроль», а «демократичний контроль», але при цьому вони загострюють увагу на існуванні такого контролю в межах концепту цивільно-військових державних відносин. Така «модель демократичного контролю над збройними силами повинна спиратися на засади захисту демократичних

свобод людини і громадянина, а належне врядування у секторі безпеки й оборони не має стандартних рецептів, кращі практики підлягають імплементації лише з врахуванням специфічного культурного, історичного та соціально-економічного контексту конкретної нації» [125, с. 25–29]. Концепція цивільного демократичного контролю над сектором безпеки та оборони передбачає постійні трансформаційні процеси, метою яких є розширення меж поваги військовими демократичних цінностей та прав і свобод громадян. Оскільки перелік цих прав та свобод постійно розширюється та змінюється в деяких сферах суспільного буття, то і засоби цивільного контролю також повинні розширюватися й враховувати необхідність відповідних трансформацій.

В. Яценко, В. Пилипчук та інші визначають цивільний контроль як здатність цивільних інституцій держави та інститутів громадянського суспільства здійснювати контроль над військовими з метою запобігання перевищення ними своїх функцій та повноважень під час виконання безпекових завдань [43, с. 18–22]. Дослідники приходять до висновку про те, що цивільний контроль можливий лише в правовій державі. На нашу думку, сам факт існування цивільного контролю є ознакою правової держави. Здатність здійснювати контроль означає наявність певних можливостей для нагляду та моніторингу діяльності відповідних інституцій з боку певного кола суб'єктів. Водночас, крім цього, контроль передбачає вжиття заходів корегування моделі поведінки, а отже здатність впливати суб'єктами контролю на об'єкти контролю. Без установлення правової держави, без визнання домінування правових норм в діяльності, в тому числі, органів безпеки та оборони неможливо жодним чином «примусити», «зобов'язати» чи в інший спосіб нав'язати їм зміну моделі поведінки з урахуванням суспільних інтересів та потреб.

У цьому контексті В. Дроздук пропонує доволі цікавий підхід, вказуючи на те, що забезпечення безпеки та правопорядку – це не тільки «питання технології і матеріальних засобів, вони не зводяться до простого

існування боєздатних військових частин. Цілі національної безпеки вимагають наявності дієздатних збройних сил, контрольованих наділеними повноваженнями державними суб'єктами, які самі підзвітні закону і населенню. Цивільний контроль включає в себе наявність інструментарію, спрямованого на обмеження потенційної спроможності різних політичних акторів маніпулювати силовими органами з метою реалізації власних стратегічних цілей [45, с. 203–204]. Отже, на думку дослідника підпорядкування сил безпеки та оборони цивільним державним інститутам повинно, в першу чергу, мати на меті досягнення стратегічних загальносуспільних цілей, а тому контроль повинен поширюватися на ті цивільні органи, яким підпорядковуються військові.

На прикладі України можна навести наявність Міністерства оборони України (далі – МОУ), яке є за своєю сутністю органом цивільної адміністрації, а Міністр оборони – цивільною посадовою особою. Всі силові структури та відомства, які підпорядковані МОУ виконують безпекові функції, але контролюється їх виконання саме МОУ. Але при цьому і саме МОУ підзвітне та підконтрольне інституціям громадянського суспільства, зокрема, через звітування та інші форми, що демонструє коректність такого підходу, який запропоновано В. Дроздюком.

Оскільки в демократичній державі неприпустимим є перетворення суб'єктів сектора безпеки і оборони в активний самостійний суб'єкт політики, то цілком доцільним, на думку О. Пошедіна є запровадження засобів контролю над сектором безпеки та оборони шляхом зміцнення і розширення відповідних парламентських повноважень; внесення змін до законодавства, які сприятимуть більшій відкритості, прозорості, меншій засекреченості діяльності всіх складових сектору безпеки і оборони та позбавлять їх від виконання зайвих функцій [85, с. 35–36]. Отже, вчений пропонує розглядати цивільний контроль з точки зору меж та цілей встановлених та визначених на законодавчому рівні. Однак при цьому,

дослідник допускає необхідність запровадження певних відносин контролю і з боку інститутів громадянського суспільства.

В контексті національного законодавства введено поняття «демократичний цивільний контроль». Згідно зі Законом України «Про національну безпеку України», цей термін характеризує набір правових, структурних, інформаційних, персональних та інших ініціатив, виконаних у відповідності до Конституції та інших нормативних актів України. Ці заходи мають на меті гарантування додержання принципів верховенства права, законності, відкритості та підзвітності державних органів у сфері безпеки та оборони, а також інших установ, діяльність яких стосується регламентованих обмежень прав і свобод особистості, підтримки їхньої ефективності та зміцнення стабільності національної безпеки держави [91]. Ми допускаємо можливість використання терміну «демократичний цивільний контроль», але вважаємо, що в умовах недемократичного суспільства такий контроль в принципі неможливий, тому акцент на його демократичності зайвий. Крім того, критерій демократичності передбачає наявність такого суб'єкту, як народ, тобто «демос», однак, ні саме наведене визначення, ні його зміст не дають нам підстави стверджувати про залучення громадськості до такого контролю, оскільки там щонайменше йде мова про органи, що здійснюють контроль.

У свою чергу Д. Дегтярьов зазначає, що «аналіз сутності та особливостей форм такого контролю над силами оборони дає змогу переконатися, що вказані форми невід'ємно пов'язані з його змістом та детерміновані при цьому правовим статусом його суб'єктів» [42, с. 210–211]. Тобто, ми повинні ув'язати цивільний контроль ще й з колом повноважень суб'єктів його здійснення. Отже, в його визначенні слід додати адміністративно-правову складову. Більше того, такий підхід передбачає, що цивільний контроль над сектором безпеки і оборони обмежується колом адміністративних повноважень цивільних державних органів, а не широтою прав та свобод людини і громадянина, яких необхідно дотримуватися, та які

в жодному разі не повинні обмежуватися військовими без надзвичайної суспільної необхідності. Такий підхід видається нам обмеженим та таким, що не може відповідати демократичним цінностям, а також цивілізаційному вибору, що зробила українська нація.

Ю. Вичалківська навпаки, вказує, що предметом демократичного цивільного контролю є вся сукупність відносин, учасниками яких є військові або суб'єкти, на які покладено виконання безпекових функцій держави, оскільки воєнні здійснюють певні види діяльності і в мирний час, але і ця діяльність потребує відповідного контролю з боку держави, зокрема патріотичне виховання чи закупівля військової техніки та озброєння. Тоді як цивільний контроль дослідниця визначає як сукупність заходів впливу з боку органів державної влади та громадськості за реалізацією військовими покладених на них завдань та функцій [28, с. 119–120]. В тому, що цивільний контроль є сукупністю активних заходів впливу впевнена і М. Сіцінська, яка досліджуючи зарубіжний досвід організації та здійснення цивільного контролю за спецслужбами робить висновок, що основою такого контролю є система нормативно-правових засобів. Тобто це контроль, який є різновидом функції державного управління, закріплений та детермінований в законодавстві чи в інших нормативно-правових актах, згоду на застосування яких в національній системі правового регулювання дали відповідні інституції держави [118, с. 74–77]. Такий підхід важливий, хоча на нашу думку, не охоплює всіх аспектів цивільного контролю, але демонструє, що держава повинна ґрунтувати власну політику в даній сфері ґрунтуючись й на міжнародно-правових актах, якими зокрема можуть регулюватися ті чи інші аспекти її участі в військово-політичних блоках та якими визначаються форми цивільного контролю.

У дослідженні І. Савки акцентується на диференціації підходів до реалізації цивільного контролю в секторі національної безпеки та оборони, залежно від рівня консолідації демократичних механізмів у різних державах. У контексті консолідованих демократій, де моделі взаємодії між

громадянським суспільством та виконавчими органами, виробленими та апробованими часом, основна мета цивільного контролю полягає у відповіді на зовнішні виклики. Однак існує додаткова проблема, а саме скептичне ставлення військової верхівки до компетентності та експертних знань цивільних структур, а також інертність військової бюрократії. Натомість у країнах з менш стабільними демократичними традиціями та інститутами, цивільний контроль виступає як гальмівний механізм, що обмежує потенційні зловживання силовими структурами своїми повноваженнями [113, с. 280–282]. Цивільний контроль ідентифікується як ключовий елемент демократичної трансформації у сфері оборони, відіграючи роль відповідального регулятора у взаємодії цивільних і військових компонентів. Його основна місія полягає у забезпеченні домінування цивільних інституцій над військовими та силовими органами, обмеженні втручання армії у політичний процес та виключенні можливості її дії як незалежного політичного актора.

Деякі дослідники, аналізуючи цивільний контроль над сектором безпеки і оборони, свідомо роблять акцент на інститутах громадянського суспільства, на інклюзивності громадян у відповідні процеси. Так, зокрема, С. Шестак визначає цивільний контроль як контроль громадян та їх громадських об'єднань, спрямований на забезпечення законності та прозорості функціонування воєнного механізму держави [133, с. 40–42]. На думку С. Вітвіцького, такий контроль уявляється в якості «системи відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності воєнної та правоохоронної системи держав органам державної законодавчої влади (парламентський контроль); недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ)» [30, с. 41–42].

В. Столбовий розглядає цивільний контроль як «форму взаємодії між громадянським суспільством та державою, яка базується на принципі прозорості і підзвітності публічних органів перед неурядовими організаціями та широкою громадськістю (включаючи громадські об'єднання, ЗМІ,

експертні групи тощо). Це сукупність заходів, ініційованих цивільним сектором, що здійснюються на основі вільного вибору, чий результат має дорадчий характер. Їх мета — контроль за законністю роботи державних органів, а також виявлення ступеня виконання ними своїх обов'язків у контексті забезпечення національної безпеки та захисту прав і свобод громадян» [123, с. 107–109]. Але об'єктивно інститутів громадянського суспільства замало для створення ефективного організаційного та методологічного забезпечення здійснення цивільного контролю, не кажучи вже про нормативне забезпечення.

З цього приводу В. Бойко, Р. Бойко, Г. Храпач зазначають, що цивільний контроль означає такий стан цивільно-військових відносин, за якого цивільна влада бере на себе відповідальність приводити всі сторони життя і діяльності сил безпеки та оборони, враховуючи дотримання військовими керівниками своїх обов'язків відповідно до законів, а також відповідальність за стабільність національної оборони, боєздатність, матеріально-технічне забезпечення та морально-психологічний стан військових підрозділів та правоохоронних установ [11, с. 117–119]. Таку ж позицію, щодо необхідності обов'язкового залучення всіх без виключення громадянських інститутів, в тому числі цивільних органів державної влади до цивільного контролю робить і М. Сіцінська визначаючи його як «сукупність контрольних дій, які проводять громадські інститути з метою взаємодії та стабілізації цивільно-правових стосунків, забезпечення дотримання конституційних норм, національного законодавства, а також державних і військових принципів у секторах національної безпеки та оборони в усіх ситуаціях» [117, с. 114–115]. Безумовно, органи державної влади повинні бути присутніми під час здійснення цивільного контролю, оскільки саме вони визначають його правові засади та режим реалізації. Більше того, лише держава, використовуючи весь свій інструментарій владного примусу здатна дієво та ефективно реально впливати на сектор безпеки та оборони, зокрема шляхом зміни військового керівництва.

Тому слушним є поняття цивільного контролю в аналізованій сфері запропоноване О. Пухкалом, який визначає його як невід'ємну складову демократичного державного управління та місцевого самоврядування, як засіб загального підвищення ефективності своєї діяльності, а також вироблення альтернативних шляхів впровадження політик та програм, що посилює їх вплив на вироблення рішень у сфері внутрішньої та зовнішньої безпекової політики [109, с. 57–58]. Науковець наголошує на критичній ролі інституцій цивільного суспільства, їхньому внеску в оптимізацію роботи органів сектора безпеки, реалізації визначених їм компетенцій, а також у забезпеченні національної безпекової стабільності України, при цьому їх рекомендації мають консультативний аспект.

Тут слід зауважити, що система цивільного контролю над сектором безпеки будь-якої держави є результатом її державного та політичного устрою, її історії та культурного спадку, цивілізаційного вибору та моделі існування громадянського суспільства. Однією з ключових цілей є акцентування на важливості формулюванні та здійсненні державної стратегії в контексті національної безпеки. Адже, акцентується на необхідності контролю за дотриманням нормативно-правових актів у діяльності органів безпеки та оборони, протидії їх можливому зловживанню, що може призвести до порушення конституційних прав та свобод особи [40]. Критерій непорушності демократичних свобод виступає чи не центральним в системі пріоритетів цивільного контролю над аналізованою сферою, а отже, цілком логічним є синергія громадянського суспільства та цивільної адміністрації у досягненні цілей дотримання військовими відповідних стандартів.

Не випадково В. Чорний зауважує, що цивільний контроль над сектором безпеки та оборони є «одним з підходів до воєнної організації, який передбачає, що відповідальність за прийняття стратегічних рішень у військовій сфері лежить на демократично обраній політичній владі та громадянському суспільстві, а не на військовому командуванні. Зважаючи на те, що стратегічні рішення, наприклад, рішення про початок або припинення

війни, мають великий вплив на життя всіх громадян держави, здатність суспільства контролювати діяльність військового блоку часто розглядається як невід’ємна складова демократичної країни» [132, с. 9–12]. Г. Рябоконт має тотожні погляди на визначення цивільного контролю, детермінуючи його як «комплекс здійснюваних відповідно до законодавства правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин військової організації та правоохоронних органів держави, зміцненню державної та військової дисципліни» [112]. Саме на державній (цивільній) та військовій дисципліні ми і повинні акцентувати увагу в контексті реалізації цивільного контролю задля недопущення зменшення обсягу демократичних свобод. П. Ворона з цього приводу вказує на те, що враховуючи недопустимість порушення таких свобод, цивільний контроль над сектором безпеки та оборони розглядає як фактор євроатлантичної інтеграції, тобто як додатковий фактор демократизації [31, с. 250–251]. Тобто, дослідник виступає за те, що забезпечення цивільного контролю є обов’язком та додатковою гарантією з боку держави у питаннях розширення демократичних прав і свобод для своїх громадян.

Слід зауважити, що розширення можливостей та форм реалізації цивільного контролю в аналізованій нами сфері А. Сіцінський та Ю. Вичалківська розглядають взагалі, як один із напрямків удосконалення механізмів демократичного врядування [119, с. 32–34]. Власне як і Л. Поляков, на думку якого, цивільний контроль це така форма організації цивільно-військових відносин, яка можлива за умови досягнення державного управління певних стандартів, за яких політична активність військових, їх втручання в державницькі справи є рудиментарною формою суспільної свідомості військових [84]. Ми повністю погоджуємося із висновком про те, що цивільний контроль над сферою безпеки та оборони буде дійсно дієвим лише тоді, коли самі військові усвідомлюватимуть недопустимість обмеження демократичних прав та свобод людини; втручання в управління

державним справами та інші форми впливу, які виходять за межі їх суто безпекових функцій.

І в цьому контексті ми згадуємо наведений вище концепт американських дослідників, де мова йшла про певні відносини обміну коли військові свідомо поступають своїми громадянськими правами доки несуть військову службу, а держава в свою чергу – забезпечує їх соціально, економічно й іміджево. Для такого стану рівень розвитку суспільної свідомості повинен бути настільки демократично орієнтованим, що і творення інститутів громадянського суспільства вважатиметься абсолютно природним явищем, а отже, реалізація такими інститутами цивільного контролю над військовими. Так чи інакше, але збройні сили формують переважно громадяни держави, а отже вони свідомо приймають рішення щодо вступу до лав професійної армії. Вони привносять систему цінностей своєї індивідуальної правосвідомості в загальновійськовий аксіологічний вимір, що формує систему пріоритетів та цінностей військових в питаннях захисту державних інтересів та демократичних цінностей, а отже, дотримання меж свобод громадян.

Ми наполягаємо на тому, що доцільно все ж таки застосовувати термін «цивільний контроль над сектором безпеки та оборони» прибравши з нього «демократичний». Логіка цього твердження полягає в тому, що по-перше, в недемократичній країні такий контроль неможливий; по-друге, ця ознака певним чином зобов'язує вибудовувати систему відносин на паритетних засадах. Однак, нами в подальшому буде доводитися теза про те, що цивільний контроль за вказаним сектором повинен набувати риси імперативного з боку цивільних інституцій, і, зокрема, з боку громадянського суспільства. Інститути громадянського суспільства не повинні бути лояльними до потенційної можливості розширення функцій та завдань військових, оскільки це призводить до звуження або до ризиків звуження громадських свобод, що вже суперечить концепту демократичної держави. Разом з тим, обмеження у визначенні сентенцією «цивільний», переносить

акцент на характер суб'єктів, що здійснюють такий контроль, виводячи їх в єдину площину – інститутів демократичного врядування. Інститути громадянського суспільства також до них відносяться, оскільки народ має право брати участь в управлінні державними справами, в тому числі через відповідні власні представницькі структури. А те, що цивільний контроль над сектором безпеки та оборони є формою участі в управлінні державними справами, не викликає жодних сумнівів.

Що ж стосується сутності такого контролю, то тут слід виділити такі аспекти:

– по-перше, він здійснюється з метою перевірки реалізації воєнними та правоохоронними органами тих завдань, які покладені на них державою та/або делеговані безпосередньо носієм суверенітету та джерелом державної влади – народом. Розуміючи, що держава є інституційним втіленням суспільного договору, ми повинні розглядати сектор безпеки та оборони як такий, в якому суспільство делегувало більшість повноважень із забезпечення громадського порядку, національної безпеки тощо на рівень державних інститутів. Суспільство не лише повинно отримувати звіт про виконання безпекових функцій, але і постійне підтвердження з боку держави гарантій недопущення звуження обсягу громадянських прав та свобод. Таким чином, цивільний контроль – це контроль в системі делегування безпекових повноважень спеціальним воєнізованим інститутам держави від цивільної державної адміністрації та народу;

– по-друге, цивільний контроль здійснюється за використанням ресурсів держави відповідними інституціями, які виконують повноваження в секторі безпеки та оборони. Це не просто питання делегування повноважень із відповідним їх ресурсним забезпеченням, а й перевірка підходів до використання воєнними ресурсів держави в будь-яких умовах: мирного чи воєнного стану. Оскільки ресурси держави обмежені, то цілком логічним вбачається наявність ефективної моделі їх планування та розподілу між різними сферами державного регулювання, в тому числі й військовій. Але під

час безпосереднього виконання воєнних завдань вводиться спеціальний правовий режим в державі, який звужує функції цивільних інститутів публічного управління, що само по собі створює дисбаланс в ресурсних можливостях. Тому цивільний контроль, в тому числі, за рахунок діяльності інститутів громадянського суспільства, забезпечує необхідний рівень раціональності та оптимізації використання ресурсів;

– по-третє, цивільний контроль забезпечує гарантування державою недопущення обмеження або звуження обсягу демократичних прав і свобод людини та громадянина. Держава виконує свої функції щодо захисту суспільства в частині створення умов для функціонування ефективної системи національної безпеки. Але в той же час, держава забезпечує верховенство права та демократичних цінностей в соціумі. Це означає, що виконуючи першу вказану нами частину гарантій, держава повинна створити такий військово-цивільний баланс, за якого беззаперечно дотримуватимуться і другий комплекс зобов'язань. Єдиним виключенням при цьому є принцип суспільної значущості, що надає певного примату суспільним інтересам, зокрема в секторі безпеки та оборони, над обсягом індивідуальних прав і свобод.

Отже, під цивільним контролем над сектором безпеки та оборони ми пропонуємо розуміти сукупність організаційно-правових, інституційних, кадрових та інших заходів з боку цивільного сегменту органів державної влади, інститутів громадянського суспільства за діяльністю органів, інституцій та відомств силового та правоохоронного блоку, які мають на меті дотримання останніми виконання делегованих їм безпекових завдань; забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості в їх діяльності, а також неухильне дотримання та гарантування непорушності законодавчо визначених демократичних прав та свобод громадян держави, в тому числі під час воєнного стану або реалізації будь-яких легітимізованих у відповідний спосіб силових та антитерористичних операцій. Ми наголошуємо на тому, що ця система заходів повинна мати контрольний

характер, тобто імперативно впливати на відповідні воєнні та правоохоронні інститути держави у випадку порушення ними встановленого законом правового режиму функціонування, але також включати і заходи моніторингово-наглядового характеру, що забезпечить безперервність контролю.

Основні принципи цивільного нагляду за оборонними структурами держави вже встановлені. В Україні діє глибока законодавча база для цього контролю. Багато державних органів та структур мають відповідні законодавчо регульовані права у сфері оборони, що дозволяє їм ефективно виконувати свої функції з цивільного контролю для забезпечення воєнної безпеки країни. Розуміння цих прав та обов'язків сприяє гармонійній взаємодії між цивільними і військовими лідерами, а також між відповідними структурами управління. Таке взаєморозуміння забезпечує координацію дій під час виконання воєнних завдань, а також допомагає визначити межі компетенції і відповідальності.

Налагоджений цивільний контроль у воєнному секторі також свідчить про готовність України до євроатлантичної інтеграції, аспірації до якої отримали законодавчу підтримку в державі. Цивільні органи управління та громадськість не можуть ігнорувати оборонний сектор. Як показує міжнародний досвід, армія повинна діяти під керівництвом та наглядом цивільних органів у справах загальнооборонного та воєнного характеру. Обидві сторони – державна влада та збройні сили – повинні знаходитися під контролем суспільства, яке через демократичні процеси формує державні інституції та оборонний потенціал. У різних державах існують свої особливості та виклики у сфері цивільно-військової взаємодії, і відмінності полягають у глибині та актуальності цих проблем. Кожний режим розробляє систему взаємодії між армією та цивільною владою, спрямовану на забезпечення власної стабільності. Аналізуючи вітчизняний та міжнародний досвід, можна виокремити декілька ключових принципів, що повинні бути джерелом для дослідження цивільно-військових відносин [2, с. 10].

Принцип конкретності стосується безпосередньо визначення ключових елементів цивільно-військових відносин (ЦВВ). По-перше, слід з'ясувати, хто безпосередньо є учасниками цивільно-військових відносин, яких об'єднують певні цивільні та військові органи. По-друге, необхідно визначити суть цивільно-військових відносин: причини їх виникнення, ключові аспекти, домінуючі тенденції та ступінь стабільності. По-третє, важливо визначити дії різних суб'єктів, спрямовані на зміцнення цивільно-військових відносин з урахуванням завдань у сфері воєнної безпеки та захисту державних інтересів.

Окрім того, слід звернути увагу на принципи, потенційні ризики і наслідки негармонійних цивільно-військових відносин. Зокрема, необхідно акцентувати важливість системного, обґрунтованого та дієвого підходу до їх вирішення, а також розуміння можливих негативних наслідків від ігнорування цих питань або прийняття відповідних рішень без належного ресурсного забезпечення.

Принцип об'єктивності акцентує на незаперечній потребі в правдивому та неупередженому аналізі будь-якої ситуації чи сфери.

1. Виявлення закономірностей і факторів: Аналіз ситуації потребує глибокого розуміння закономірностей та факторів, що впливають на неї. Це може включати в себе: врахування постійних і змінних елементів; розуміння сили впливу окремих факторів; відмінності між позитивними та негативними аспектами; розгляд матеріальних і ідеологічних елементів; усвідомлення політичних, економічних та соціальних впливів; прийняття внутрішніх та зовнішніх обставин.

2. Чесне оцінювання: об'єктивний підхід вимагає від дослідника бути чесним у своєму аналізі, уникаючи спотворень і прикрашень. Необхідно: уникати суб'єктивних оцінок та власних упереджень; не підлаштовувати факти під особисті бажання чи очікування; уникати самозбагачення або сприйняття ситуації крізь призму власних бажань; бути відкритим до різних точок зору та інтерпретацій.

3. Високі стандарти: принцип об'єктивності також вимагає, щоб особа, яка проводить аналіз, володіла високим рівнем професійних, соціально-політичних та морально-психологічних якостей. Це забезпечує високу якість та вірогідність аналізу.

З урахуванням цих аспектів, принцип об'єктивності може слугувати надійною настановою для розуміння та аналізу різноманітних ситуацій і явищ.

Принцип історичності активно підкреслює: усвідомлення соціокультурного коріння, яке лягло в основу цивільно-військових відносин. Наслідування історичних норм та звичаїв; спрямованість в майбутнє, передбачення майбутнього курсу цивільно-військових відносин, потенційних результатів, включаючи як сприятливі, так і небажані наслідки, при цьому намагання мінімізувати їх негативний вплив – це ключовий момент для гарантування національної стабільності. Переважно приймається твердження, що цивільно-військові відносини – це комплексна соціальна система, що відображає мережу зв'язків між громадянами і захисними силами, включаючи аспекти права, політики, економіки, соціуму, духовності, комунікацій, етики та інші в контексті національної стабільності та захисту. Багато вчених і джерел пропонують свої інтерпретації цивільно-військових відносин, але вони узгоджуються між собою.

Цивільно-військові взаємодії можна розглядати як взаємодію між військовими органами та цивільним управлінням, громадськими установами та громадянами. Основа цих відносин заснована на офіційних та неформальних принципах. Офіційні стосунки диктуються основним законом, законодавчими актами та директивами. Важливо визнавати, що оборонні сили країни об'єднують військові та підготовчі установи, дії яких спрямовані на гарантію безпеки, протидію конфліктам, підтримку союзників і міжнародний мир, а у воєнний час – на протистояння агресорам і досягнення воєнних цілей.

1.2. Концептуальні підходи до публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони

Публічне управління, як специфічний вид реалізації державно-владного впливу на суспільство та суспільні процеси, проявляється в більшій мірі через регуляторну діяльність та рішення уповноважених органів державної влади. Для здійснення подібного впливу необхідний певний рівень забезпечення та умови його реалізації: нормативно-правове забезпечення; організаційний та інституційний елементи; форми та методи – вся сукупність управлінського інструментарію, за рахунок якого відбувається практична реалізація напрямків державної політики у відповідній галузі. Сфера забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, як предметна галузь окремого напрямку державної політики, передбачає необхідність реалізації відповідних форм з урахуванням багатьох факторів та обставин, що не є притаманними для інших сфер суспільного буття. Окремо особливості здійснення публічного управління в даній сфері будуть проаналізовані нижче, зараз слід наголосити на тому, що сам по собі комплекс та зміст, а також інструментарій публічного управління формується з урахуванням таких вихідних умов та зауважень:

- зміст форм і методів відповідає так би мовити класичному змісту публічного управління як форми реалізації державою свого владно-управлінського впливу на суспільні відносини;

- реалізація окремих елементів публічного управління здійснюється в спосіб, який передбачає необхідність додаткового правового режиму, а отже – додаткового функціонального наповнення;

- сам об'єкт публічного управління – сфера забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони – має власні особливості, що обумовлює специфіку форм його реалізації.

Крім цього слід зауважити, що саме по собі публічне управління деякими елементами аналізованої нами сфер чи сегментами відповідного сектору передбачає наявність широкої зацікавленості громадянського суспільства, а також пошук відповідного балансу між публічністю та режимом секретності. Публічне управління вже з самого визначення детермінується як відкрита, транспарентна діяльність, яка здійснюється в інтересах суспільства та держави, а тому повинна відповідати тим вимогам, що склалися в ціннісному вимірі суспільства.

Розглядаючи питання про формування ефективної системи публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони необхідно в першу чергу визначитися із теоретико-методологічним змістом базових категорій для розуміння механізмів їх практичної дії та відповідно реалізації державної політики.

Так, наприклад, В. Авер'янов визначає публічне управління як організаційний процес взаємодії керівних структур із суспільством, спрямований на системне впорядкування, гармонізацію та координацію спільних зусиль для досягнення визначених суспільних амбіцій та цілей» [1]. Це визначення вважається одним із найбільш класичних та відображає основне призначення публічного управління – організувати суспільні процеси. Акцентуємо увагу на таких «м'яких» категоріях, в яких мінімум імперативного навантаження. Це пояснюється тим, що категорія та власне сам феномен «публічного управління» притаманна виключно демократичним суспільствам.

Така теза знаходить своє підтвердження у визначенні, яке пропонує Т. Забейворота «публічне управління – інтегрована система управлінських заходів, яка забезпечує взаємодію державних структур і громадських інституцій у процесі колаборації та співучасті у прийнятті рішень з ключових суспільних питань» [46, с. 40]. З точки зору цивільного контролю таке визначення уявляється найбільш доцільним, оскільки воно демонструє не тільки можливість скільки необхідність залучення громадськості до участі в

державних справах, розширення можливостей для генерування ідей та форматів ефективного здійснення публічного управління.

Але при цьому ми звертаємо увагу на ту обставину, що залучення громадськості вимагає відповідний рівень транспарентності самої моделі публічного управління та його конкретних форм. Теорія адміністративно-правової науки нам демонструє, що органи публічного управління створюються у відповідності до законодавства за безпосередньою участю носія суверенітету та джерела влади. В демократичному суспільстві таким джерелом є народ, а отже народ або суспільство вже бере участь в управлінні державними справами, формуючи відповідні органи. З точки зору держави, особливо враховуючи важливість системи національної безпеки та мети її забезпечення, може існувати певна необхідність обмеженого доступу суспільства до процесів публічного управління. Натомість управління в сфері цивільного контролю, передбачає необхідність запровадження таких форм публічного управління, які б не лише не обмежували доступ інститутів громадянського суспільства, але передбачали тісну співпрацю з ними по цілій низці питань. Воно демонструє суб'єктно-об'єктний склад та наявність чіткої залежності форми реалізації такого управління від суспільного інтересу. З точки зору предмету даного дослідження суспільний інтерес має подвійну природу:

– суспільний інтерес у забезпеченні національної безпеки. Тобто, досягнення такого рівня сприйняття безпеки в суспільстві, яке надасть можливість йому самостійно та найбільш ефективно розвиватися в стані збалансованості всіх без виключення сфер суспільного буття;

– суспільний інтерес в досягненні максимального рівня контролю за сферою національної безпеки з метою недопущення узурпації влади державними інституціями, прикриваючи це потребою забезпечення національної безпеки або обмеження на тих же самих підставах обсягу демократичних прав і свобод, що гарантуються державою.

Досягнення балансу між цими двома площинами є питанням оцінки ефективності функціонування форм публічного управління в сфері цивільного контролю за сектором безпеки та оборони. Хоча і сама організація цивільного контролю вже є певним результатом задоволення суспільного інтересу.

Ю. Битяк, Н. Матюхіна, М. Ковтун розкривають інший важливий аспект категорії «публічне управління», визначаючи його як регламентовану законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів управління, спрямовану на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [10, с. 8–10]. Розглядаючи проблематику публічного управління в сфері цивільного контролю над сектором безпеки та оборони, можна зробити висновок про те, що основна форма діяльності органів публічного управління втілюватиметься в практичній реалізації певних приписів отриманих від відповідного суб'єкту управління чи політичного інституту, уповноваженого на здійснення управління в означеному секторі.

Тобто, мова йде про реалізацію державної політики в цілому. Натомість слід наголосити, що цивільний контроль в секторі безпеки та оборони передбачає перш за все акцент лише на контролі, як складової управлінської діяльності. Отже, основна форма діяльності відповідних органів публічного управління втілюється через реалізацію контрольних та моніторингових функцій. Йдучи за такою логікою, ми робимо такі важливі висновки:

– управління в секторі безпеки та оборони здійснюють відповідні уповноважені державні органи або інститути держави, які акцентують свій управлінський вплив виключно на військово-поліцейських функціях самої держави;

– вказані органи здійснюють весь комплекс управлінських процедур і в тому числі реалізують контрольну функцію, але такий контроль має

внутрішньовідомчий або внутрішньо системний характер і забезпечує в першу чергу потреби самої системи управління та суб'єктів управління в секторі безпеки та оборони з метою оцінки якості всього процесу управління;

– цивільний контроль у вказаному секторі здійснюється окремою системою органів та інститутів, як державного так і недержавного характеру, але мета та призначення такого контролю полягає у виявленні недоліків здійснення державного управління безпековим сектором держави в частині порушення прав людини, зменшення обсягу таких прав або наявності ознак узурпації влади силовими структурами.

Сутність цивільного контролю полягає в запобіганні перевищенню повноважень органів військового та поліцейського управління та їх втручання в суспільні відносини поза законодавчо визначеним мінімумом такого втручання або впливу.

Тому, можна говорити, що форма публічного управління в сфері цивільного контролю над сектором безпеки та оборони передбачає переважання виконання саме контрольних-наглядових функцій. Але така теза не може вважатися повноцінною, враховуючи на визначення публічного управління, яке дає Б. Мельниченко. Так, науковець вважає, що під публічним управлінням слід розуміти вплив суб'єкта управління (що володіє публічною владою) на об'єкт (суспільство), відповідно до покладених на нього значущих функцій і повноважень [69, с. 108–109]. Отже, органи публічного управління в сфері цивільного контролю повинні забезпечувати функціонування системи цивільного контролю, а не реалізовувати сам контроль. Цивільний контроль – це складний процес і він повинен бути забезпечений відповідними діями з боку держави, враховуючи при цьому, що до такого контролю залучаються серед іншого інститути громадського суспільства.

Тому, доцільно говорити про те, що вплив суб'єкта управління на об'єкт реалізується в певній формі, яка передбачає акцент на координації та оптимізації діяльності різних за своїм правовим статусом та приналежністю

інституцій, спільна мета діяльності яких і полягає в забезпеченні цивільного контролю над сектором безпеки та оборони. Крім того, науковець наголошує на тому, що безумовним атрибутом суб'єкту управління в аналізованій сфері є наявність публічної влади, тобто відповідного мандату здійснювати імперативний вплив. Знову ж таки нагадуємо, що в сфері цивільного контролю серед його безпосередніх виконавців часто присутні інститути громадянського суспільства, які не мають мандат на виконання функцій публічної влади. Це означає, що публічне управління в аналізованій нами сфері не може здійснюватися виключно або навіть переважно в формі імперативного впливу, а переважати має саме координація та кооперація зусиль і діяльності різних інститутів.

В цьому контексті слушним видається підхід А. Грицяка, який зазначав, що публічне управління – це системний процес координації дій між державними установами, регіональними адміністраціями, органами місцевої влади, неурядовими організаціями та іншими елементами громадянського суспільства з метою ефективного виконання державних стратегій у різнопланових аспектах соціальної динаміки [39, с. 5–11]. Тобто, дослідник акцентує увагу на певній сторонній силі, певному управлінському впливі, за рахунок якого відбувається ефективне функціонування суб'єктів управління та досягнення цілей розвитку об'єкту такого управління. В контексті даного дисертаційного дослідження така позиція є слушною, оскільки відображає основну детермінуючу рису публічного управління в аналізованій сфері – забезпечення поєднання завдань та функцій держави із можливостями та потенціалом громадянського суспільства з метою досягнення завдань, які стосуються суспільного інтересу (недопущення зменшення обсягу громадянських прав в безпековому секторі) але повинні забезпечуватись державою (державні гарантії дотримання громадянських прав і свобод).

В такому контексті цивільний контроль уявляється потужним інструментом координації державної політики в сфері безпеки та оборони з метою дотримання конституційних гарантій, але із активним залученням до

оцінки ефективності такого дотримання інститутів громадянського суспільства з їх баченням та можливостями для визначення реального стану порушення балансу між інтересами держави, суспільним інтересом та індивідуальним обсягом прав і свобод.

О. Оболенський інтерпретує публічне управління як процес виконання ряду логічних (тобто прогнозованих і визначених на основі конкретних ціннісних критеріїв, з урахуванням зовнішнього контексту) дій, спрямованих на організацію та розвиток групи осіб. Цей процес ґрунтується на стратегії управління та даних про активність і статус об'єкта контролю і має на меті забезпечення стабільності, вдосконалення та прогресу об'єкта управління для виконання заданих цілей [73, с. 59]. Такий підхід представляє для нас інтерес з точки зору конкретних виконавців цивільного контролю. Він здійснюється певною сукупністю суб'єктів: органи державної влади, інститути громадського суспільства тощо. Всі вони, маючи різне правове становище, покликані виконувати спільну функцію. Але безпосереднє виконання відбувається громадянами, посадовими особами та іншими спеціалістами із різним обсягом службових обов'язків. Тобто, об'єктом публічного управління в сфері цивільного контролю над сектором безпеки та оборони є сукупність відповідних контролюючих органів, отже, безпосередньо колектив осіб, що мають різний правовий статус, посадові та інші обов'язки, але які повинні спільно діяти для забезпечення відповідної мети цивільного контролю.

Тобто, О. Оболенський акцентує увагу на психологічно-емоційному аспекті публічного управління, необхідності використання інструментів психологічного впливу для створення відповідної єдності, що дасть змогу скоординувати зусилля, а що головне – консолідувати інтелектуальний, людський та соціальний капітали. Результатом такої консолідації, на наш погляд, має бути високий рівень організаційного впорядкування та функціональної спроможності виявляти ті недоліки, які впливають на порушення прав людини в безпековому секторі.

З огляду на це, найбільш поширеними та ефективними мають бути такі форми публічного управління в аналізованому секторі, центральним елементом яких є вплив на кадровий потенціал відповідних контролюючих органів із обов'язковим акцентом на реалізацію ними контрольно-наглядових та моніторингових функцій. Тобто, має забезпечуватись доволі вузька компетентність відповідних фахівців.

Цікавим на наш погляд видається бачення змісту публічного управління запропоноване Н. Обушною. Так, вчена стверджує, що ця структура є глибокою і різноаспектною, яка базується на доктрині, ґрунтуючись на нерозривних зв'язках між політичною доктриною і юридичними нормами, процесами управління та владарювання, а також зв'язками між політичними структурами і загальносуспільним контекстом, включаючи взаємовідносини між спільнотою та ключовими компонентами соціальної ієрархії [74]. Дана точка зору демонструє зв'язок між суспільним інтересом щодо забезпечення цивільного контролю в аналізованій сфері та обов'язком держави здійснювати комплекс заходів із управління процесом такого забезпечення. Чому взагалі доцільно говорити про публічне управління в контексті забезпечення цивільного контролю? Відповідь на це питання знаходиться в структурі елементів та суб'єктів його практичної реалізації.

Держава не може впливати імперативно чи застосовувати державний примус до інститутів громадянського суспільства, оскільки це свідчить про порушення принципів демократичного врядування. Через це публічне управління в сфері цивільного контролю над сектором безпеки та оборони повинно здійснюватися в такий спосіб, який забезпечуватиме максимальну можливість м'якого впливу відповідних уповноважених органів на інституції та органи недержавного сектору. Цей м'який вплив може здійснюватися у формі координації, кооперації або, навіть, делегування і контролю за повнотою реалізації делегованих повноважень.

Таке делегування і означатиме зв'язок влади та суспільства і державної політики з суспільним запитом, оскільки відбуватиметься зміщення центру прийняття рішення за безпосереднім здійсненням контрольно-наглядових функцій на недержавний сегмент організацій та інституцій. Тому, нам уявляється слушним підхід Н. Обушної до визначення публічного управління через утворення, організм, єдиний дихотомічний механізм функціонування різних за правовим статусом та природою структурних елементів. Термін «публічне» означає, що суб'єкти управління мають правовий режим учасників публічно-правових відносин, а їх правовий статус визначається з урахуванням способу формування – делегування повноважень від джерела державної влади. Тобто публічність виступає характеризуючою ознакою відповідного суб'єкту управління, що буквально означає делегування йому повноважень від народу. Це в свою чергу демонструє тісний зв'язок суспільства та держави і розуміння того, що суспільство не може бути «відірваним» від держави у питаннях пов'язаних із повнотою реалізації громадянських прав та свобод в безпековому середовищі. З цієї позиції можна говорити про зустрічне делегування функцій з управління державними справами, що на наше переконання, суттєво підвищує рівень ефективності здійснення цивільного контролю в аналізованому сегменті.

Цікаве бачення на сутність публічного управління з точки зору системного підходу пропонують С. Чернов, В. Воронкова, В. Банах. Наприклад, ці вчені розглядають публічне управління як цілісний процес співпраці державних органів з юридичними та приватними суб'єктами, метою якої є забезпечення виконання законодавчих та підзаконних норм. Цей процес включає такі ключові етапи: стратегічне планування, спрямоване на визначення пріоритетних векторів розвитку; формування правового, економічного та інших аспектів з метою задоволення потреб усіх зацікавлених сторін; оптимізація розподілу завдань; забезпечення ефективного співробітництва та координації дій; а також системний аналіз отриманих результатів [130, с. 20–21]. Цінність даного визначення

розкривається через наявність певного зв'язку між органами публічного управління та іншими юридичними особами приватного права. Така форма публічного управління передбачає не лише і навіть не стільки делегування повноважень, скільки організуючий вплив на об'єкт управління, яким виступає сукупність органів цивільного контролю.

Дослідники доводять можливість, доцільність та головне – необхідність запровадження такої організації процесу публічного управління, за якого досягнення його основної мети відбуватиметься за рахунок ресурсів держави, але через функціональний та організаційний інструментарій суб'єктів недержавного сектору. Такий підхід суттєво розширює утилітарність самого цивільного контролю, а також значно раціоналізує використання обмеженої ресурсної бази держави, особливо в умовах воєнного стану.

Підсумовуючи проведений вище аналіз підходів науковців до визначення сутності публічного управління, та з урахуванням потреби його реалізації в сфері цивільного контролю над сектором безпеки та оборони, слід зробити низку висновків стосовно того, які саме детермінанти є вихідними та важливими з точки зору ефективності організації вказаного процесу:

– в першу чергу, публічне управління – це процес трансляції владними структурами свого впливу на об'єкт управління з метою реалізації державної політики в конкретній сфері. Але кінцева форма реалізації такого впливу, з огляду на сферу та сектор аналізовані в даному дисертаційному дослідженні, повинна враховувати особливості правового становища об'єкту управління, тобто інституцій, які здійснюють цивільний контроль;

– по-друге, публічне управління не має домінування імперативної складової під час поширення владного впливу, а навпаки, тяжіє в бік використання м'яких форм: кооперація, координація, делегування тощо. За рахунок цього відбувається більш ефективний процес поєднання державного матеріально-технічного ресурсу та функціональної й організаційної

спроможності інститутів недержавного сектору та громадянського суспільства;

– по-третє, публічне управління передбачає високий рівень поєднання суспільного та державного інтересів з метою досягнення високого рівня ефективності у функціонуванні об'єкту управління – системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони. Таке поєднання має на меті створення потужної системи інституцій, які діють в єдиному векторі цілей, але при цьому кожна з яких має власну місію та первинну філософію: для приватного сектору примат мають суспільні інтереси; для державного – державні. Таке поєднання створює необхідний синергетичний ефект для розвитку всього об'єкту управління.

Таким чином, ми можемо визначити публічне управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони як системну діяльність органів держави з метою створення необхідного організаційно-правового, інституційного, функціонального, ресурсного та іншого забезпечення функціонування суб'єктів державного та недержавного секторів у спільній взаємодії шляхом координації їх зусиль, розмежування зон відповідальності для забезпечення повноцінної реалізації цілей цивільного контролю у вказаному секторі.

Ми наполягаємо саме на такому формулюванні, оскільки в ньому відображається одразу три ключові аспекти здійснення публічного управління в означеній сфері:

– поєднання інститутів державного та недержавного секторів в процесі здійснення цивільного контролю;

– забезпечення єдності тренду функціонування тих інституцій, які забезпечують цивільний контроль;

– відсутність імперативно визначених форм реалізації публічного управління, що характеризує примат адаптивного ситуативного управління над проектним чи плановим підходами.

Як слушно зазначає В. М. Нагаєв, публічне управління в тих сферах суспільних відносин, в яких відбувається домінування суспільного інтересу, доволі активну позицію в управлінні державними справами займають інститути громадянського суспільства. Тому, громадянське суспільство виступає одним із суб'єктів формування цілей публічного управління, а отже має відповідний вплив і на визначення форм його здійснення [70, с. 70–78]. Ми погоджуємося із думкою вченого, хоча і вважаємо, що держава не може виходити свавільно за межі тих форм здійснення публічного управління, які є усталеними в практиці державотворчих процесів та які закріплені на законодавчому рівні.

У свою чергу В. Столбовий зазначає, що форми реалізації функцій цивільного контролю в сфері національної безпеки, особливо в умовах ведення війни, має ґрунтуватися на принципах взаємної зацікавленості органів державного управління та громадських організацій. Саме військові дії, агресія проти України засвідчили той факт, що цивільний контроль виявився більш ефективним від державного контролю [123, с. 106–112]. Мова про те, що інститути громадянського суспільства не залучені до процесів державотворення та прийняття державних рішень, а тому в суттєво меншому ступені знаходяться під впливом корупційних процесів. Саме завдання подолання корупції виступає одним із першочергових в контексті задоволення потреб суспільного інтересу під час здійснення аналізованого виду контролю над сектором безпеки та оборони.

В контексті дискусії про підходи до публічного управління О. Корнієвський та Г. Палій вказують на державно-громадську модель. Вона стимулює публічні структури переосмислити та адаптувати сучасні демократичні методи управління до вимог новітнього інформаційного суспільства, сприяючи розвитку плюралістичних цінностей та нововведень у методах і процедурах. Ефективність у сфері національної безпеки можна досягти, базуючись на наукових підходах і перевірених практичних рішеннях, які об'єднують як державні, так і громадські форми контролю.

Важливо підкреслити, що практика громадського контролю активно розповсюджується серед громадських ініціатив, експертних співтовариств та активістів [59, с. 40]. Ми поділяємо точку зору стосовно більш активного залучення інститутів громадянського суспільства та вирішення проблеми впливу на них з боку держави, але ми наголошуємо на тому, що така форма – державно-громадська – не може відноситися до самого публічного управління в аналізованій сфері, а лише до безпосередньої організації процесу самого цивільного контролю.

Сутність цивільного контролю полягає в тому, що відбувається реалізація механізму підзвітності органів публічної адміністрації недержавними структурами та окремими особами, сукупність дій яких здійснюється на диспозитивних засадах. І тут ми повинні чітко визначити, що сама по собі категорія «форма» означає будь-який зовнішній вияв певного змісту.

Під час виконання своїх обов'язків органи публічного управління активно користуються розпорядчими повноваженнями, що полягають у застосуванні законодавства та організації правових норм. У відповідних випадках вони також можуть використовувати адміністративну юрисдикцію. Цей процес включає в себе видання юридичних документів, які визначають певні правові наслідки, формуючи, модифікуючи чи припиняючи адміністративні відносини між учасниками управлінського процесу. Така діяльність підкреслює, що повноваження управлінських органів мають характер влади і визначені конкретними методами їх впровадження через правові акти. Багато аспектів роботи виконавчої влади виходить за рамки стандартного правового контексту, не обмежуючись виданням юридичних документів або проведенням конкретних юридичних дій. Отже, ці дії не впливають на створення, модифікацію чи припинення адміністративних відносин [108]. Такий висновок відкриває для нас можливість констатувати про наявність двох типів форм реалізації публічного управління в сфері цивільного контролю над сектором безпеки та оборони:

– правові форми – видання нормативно-правових актів та юридично значимих приписів органами публічного управління з метою впливу на об'єкт управління;

– неправові форми – здійснення безпосередніх владних дій, спрямованих на підпорядкування діяльності об'єкту управління волі та цілям суб'єкту управління та меті державної політики в даній конкретній сфері.

Отже, двома першочерговими формами публічного управління в аналізованій нами сфері виступає законодавча та правотворча діяльність та діяльність, пов'язана із виданням актів локального характеру на виконання завдань державної політики та з метою уточнення, деталізації або організаційної визначеності мети, засобів та методів діяльності органів публічного управління і власне самого об'єкту управління – сукупності інституцій, що здійснюють цивільний контроль.

Такі правові або юридичні форми, за допомоги яких фіксуються відповідні управлінські дії, мають юридичне значення, оскільки передбачають встановлення і застосування правових норм загальнообов'язкового характеру. Саме правові форми визначають зміст та сукупність неправових форм, оскільки вони їх регламентують та передбачають з урахуванням суспільного інтересу, але реалізується це на законодавчому рівні [45].

Узагальнюючи можна стверджувати, що правові форми втілюються у законотворчій діяльності парламенту; нормативно-творчій діяльності органів державної виконавчої влади, які відповідають за розробку та реалізацію державної політики в безпековій сфері; нормотворчій діяльності органів публічного управління, на який (які) покладено завдання забезпечення ефективного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони.

У такий спосіб реалізується правотворча функція держави в цілому, а в розрізі забезпечення цивільного контролю – досягається певний рівень компромісу між державними та недержавними інституціями в процесах реалізації відповідних цілей його здійснення. Це передбачає активну участь

інститутів громадянського суспільства, експертного середовища тощо в процесі законотворчої діяльності, тобто держава повинна враховувати позицію недержавного сектору, а суспільний інтерес, провідниками якого як раз таки і виступатимуть в подальшому недержавні органи цивільного контролю.

У свою чергу неправові форми управлінської діяльності пов'язані з правом, але в загальному вигляді є опосередкованими. Їх застосування базується на правовій основі шляхом встановлення загальної процедури, в них також визначаються повноваження суб'єктів управління на їх здійснення. Неправові форми, як і правові, пов'язані з компетенцією органу виконавчої влади та його державно-владними повноваженнями. Відповідний орган виконавчої влади реалізує свою компетенцію шляхом не тільки видання юридичних актів, а й проведення різних організаційних заходів і здійснення матеріально-технічних дій [4, с. 107–110]. Тобто неправові форми публічного управління є похідними від компетенції та завдань органів, які такі форми реалізують.

За таких обставин виникає проблема оптимізації та ефективності неправових форм публічного управління в сфері цивільного контролю над сектором безпеки та оборони. Сучасні геополітичні умови існування різних держав є вкрай нестабільними, що продемонструвала російська агресія проти України. Тому, цивільний контроль над вказаним сектором повинен бути ефективним в незалежності від суспільно-політичних та безпекових обставин, що вкрай складно передбачати заздалегідь, закріпивши в обсяг повноважень органів держави, які повинні реалізувати публічне управління у відповідній сфері.

З цієї точки зору, нам видається доволі слушною теза, яка запропонована В. Пастуховою, В. Пастуховим, О. Мулярцем про те, що в сфері захисту прав громадян (що є однією із ключових завдань цивільного контролю) існує потреба виходити за імперативні межі державного управління або компетенцію органів державної влади. Необхідно керуватися

принципом диспозитивності, дискреції при реалізації органами державної влади управлінських завдань [78, с. 417–418]. Це дійсно так, органи публічного управління повинні діяти не в спосіб визначений законом, а в межах, які незаборонені законом, але які передбачають можливість реалізації певних завдань в такий спосіб, який прямо не відображений в обсязі компетенцій, хоча за змістом та духом не суперечить їм.

Це вже вдруге ми згадуємо про доцільність застосування адаптивного та ситуативного управління в сфері цивільного контролю на сектором безпеки та оборони. Звідси випливають і домінуючі неправові форми його реалізації, які мають яскраво виражений характер організаційного забезпечення; ресурсно-матеріального забезпечення; контрольо-наглядову.

В межах діючого законодавства, різні структури державної влади мають свої організаційні засади. Хоча правова база визначає основні принципи їхньої діяльності, деталі їх організаційних дій часто залишаються нерегламентованими. Такі дії здійснюються без необхідності введення додаткових правових норм і проводяться відповідно до звичних процедур [120, с. 495–499]. Організаційні форми публічного управління у контексті цивільного нагляду за оборонно-безпековим комплексом відображають сукупність дій та ініціатив, які забезпечують розвиток гармонійних відносин в сфері національної безпеки, де центральне місце займають інтереси громадян; прозорість та відкритість діяльності органів безпеки і оборони, відповідно до правових стандартів; перевагу цивільних інтересів при формулюванні та виконанні стратегій національної безпеки; дотримання законних обмежень у діяльності оборонних і безпекових служб, що виключає їх зловживання владою та порушення громадянських прав; підтримку в розробці та втіленні в життя доктрин, стратегій та програм, які служать основою національної безпеки [43, с. 117–122]. Із наведеного вище переліку завдань реалізації організаційних форм публічного управління, основний акцент припадає на створення таких передумов розвитку системи цивільного

контролю, які б забезпечили своєчасне виявлення проблем в безпековому секторі та забезпечили оперативне реагування на них з боку держави.

Органи публічного управління, виконуючи свої основні функції та реалізуючи свою компетенцію, консолідують зусилля інституцій громадянського суспільства, державних органів, експертного середовища, а часто, навіть представників міжнародної спільноти. Ми можемо говорити, що організаційні форми публічного управлінням активізують так званий організаційний механізм – це спосіб поєднання та діяльності функціонально-змістовних складових публічного управління в сфері цивільного контролю за сектором безпеки та оборони. Ми повинні акцентувати увагу на наявності організаційного механізму, оскільки враховуючи особливість безпекового середовища держави важливим його елементом, і особливо в сфері цивільного контролю, виступає також і політичний механізм. Так, політичний механізм – це комплекс політичних заходів, які спрямовані на створення сприятливих умов для виконання цілей розвитку держави у воєнно-політичній сфері та визначення її місця в стратегічному розвитку глобального світопорядку, а також спрямовані на виконання взятих на себе державою міжнародних зобов'язань у сфері цивільного контролю над сектором безпеки та оборони, особливо враховуючи участь країни у військово-політичних організаціях, таких як НАТО, ЄС, ОБСЄ тощо.

Політичний механізм, не зважаючи на його важливість, не є предметом даної дисертаційної роботи, але ми повинні констатувати, що саме політична воля та політичні рішення керівництва України впливають на обсяги, межі та методи здійснення цивільного контролю в аналізованій сфері, оскільки вони уявляються елементами зовнішньополітичного вектору країни на шляху до інтеграції в ЄС та НАТО.

Ключовим аспектом організаційних форм публічного управління в розглянутому контексті є забезпечення правових та соціальних гарантій для військовослужбовців та їх родин. Приймання рішень у сфері діяльності оборонного та безпекового секторів вимагає уваги до громадської позиції, а

також рекомендацій від громадян і соціальних об'єднань. Особлива увага приділяється ефективному розподілу та використанню бюджетних коштів, призначених для підтримки та функціонування військових структур, спецслужб і правозахисних інституцій країни [43]. Останнє обумовлює наявність таких форм публічного управління, які втілюються у матеріально-технічному та ресурсному забезпечення функціонування системи цивільного контролю над сектором безпеки та оборони.

Не дивлячись на те, що такий контроль передбачає поєднання суспільних та державних інтересів, його забезпечення повинно відбуватися в першу чергу за рахунок держави, оскільки дотримання суспільного інтересу є першочерговим завданням держави. Це пряма гарантія забезпечення повноцінної реалізації громадянських прав та свобод, особливо в безпековому секторі. Тому, саме держава повинна створити такі форми та моделі реалізації публічного управління в сфері цивільного контролю, які передбачають повноцінне ресурсне забезпечення з метою ефективної реалізації завдань такого контролю. Для недержавного сектору участь ресурсному забезпеченні є дискрецією, яка однак частіше за все реалізується через інструменти волонтерської, благодійної діяльності, фандрайзингу чи краудфандінгу.

Деталізований аналіз організаційної форми та форм ресурсного забезпечення публічного управління в сфері цивільного нагляду за сектором безпеки та оборони нами буде проведено в наступних розділах дисертаційного дослідження. Наразі важливим є визначення тих форм реалізації публічного управління, які притаманні та утилітарні з точки зору особливостей самого цивільного контролю над сектором безпеки та оборони і сутності публічного управління, як категорії адміністративно-правової науки та науки державного управління.

Тому, викликає інтерес і така форма як контрольно-наглядова, що є елементом управлінської функції, і в даному випадку не має відношення до здійснення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони, а лише

способом забезпечення ефективності діяльності компетентних органів держави щодо досягнення цілей організації ефективної системи цивільного контролю в аналізованому секторі. Формами контролю в аналізованій сфері можуть бути: парламентський контроль, судовий контроль та нагляд.

Сам по собі парламентський контроль є однією із найбільш дієвих форм реалізації контрольного-наглядового елементу функції публічного управління, оскільки передбачає безпосередню участь в оцінці реалізації державної політики у відповідній сфері того органу, який власне цю політику запроваджує – парламент.

Парламентський контроль, як акцентує увагу Ю. Вичалківська, є ключовою роллю парламенту. Ця функція реалізується не лише самим парламентом, а й його структурними підрозділами, службовими особами та народними депутатами України. Головною метою такого контролю є моніторинг законності, адекватності та ефективності дій усіх рівнів влади, включаючи підприємства та інші організації. Цей контроль має на увазі виявлення та виправлення недоліків, а також попередження їх появи у майбутньому [29]. Такий контроль значною мірою опосередковує відносини між законодавчою і виконавчою владою. Тобто, реалізуючи контрольну функцію в процесі здійснення публічного управління в сфері цивільного контролю над сектором безпеки та оборони, парламент самостійно перевіряє стан виконання тих чи інших законів, а також реалізацію безпекової політики і дотримання гарантій прав і свобод людини і громадянина в аналізованому секторі. Тому, парламентський контроль є більш наочним для самого законодавчого органу способом перевірки ефективності реалізації інших форм публічного управління, а також одним із найбільш інформативних способів забезпечення ефективності власне цивільного контролю завдяки оперативному усуненню недоліків законодавчого регулювання останнього.

Цікаво, що ще на початку 2000-х років М. Теплюк висунув тезу про те, що парламентський контроль в існуючих умовах поділу влади в демократичному суспільстві, будучи одним із механізмів «стримувань і

противаг» між гілками влади, не передбачає прямого втручання парламенту в безпосередню діяльність державних органів, але виступає механізмом реальної політики, у той час як в умовах авторитарних і тоталітарних режимів контрольні повноваження парламентів, по суті, виявляються фіктивними [124, с. 463–464]. Загалом, як зазначають Ф. Флурі та В. Бадрак, Парламент є тим єдиним органом державної влади, який одночасно здійснює і функцію цивільного контролю і реалізує контрольні функції в процесі публічного управління ним [125]. Таке поєднання видається нам в певній мірі слушним, оскільки розкриває можливості для законодавчого органу змінювати та трансформувати систему публічного управління в аналізованій сфері із безпосереднім розумінням тих недоліків, які не дають йому можливість досягати завдань цивільного контролю.

С. Герасименко вважає, що судовий контроль не поступається за ефективністю парламентському. Він реалізується через процедури, передбачені законом, коли суд розглядає скарги або інші звернення щодо законності та доцільності обмежень конституційних прав громадян. Мета такого контролю полягає у перевірці правомірності та виправданості таких обмежень. У сучасному світі судовий контроль виступає як ключовий інструмент забезпечення гарантій прав та свобод особи в контексті публічного адміністрування [34, с. 194–196]. Така форма публічного управління має певну особливість, оскільки фактично відбувається реагування одного органу держави на порушення встановленого порядку управління з боку іншого органу. В цьому контексті слід зауважити, що судовий контроль частіше за все ініціюється інститутами громадянського суспільства або самими громадянами, що суттєво підвищує його ефективність через розгляд судом конкретного правового конфлікту, на який вказує суспільство [71]. Але вирішення такого конфлікту частіше за все має значні переваги для держави, яка демонструє практичну реалізацію взятих на себе гарантій та зобов'язань в сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Важливість та цінність судового контролю розкривається ще й через те, що під час здійснення цивільного контролю звернення до суду означає необхідність не лише виправлення недоліків в системі публічного управління, але в більшій мірі – виправлення недоліків в системі реалізації державної безпекової політики, що завдає певних утисків або обмежує обсяг громадянських прав свобод [44]. Саме це і виступає предметом судового розгляду в переважній більшості випадків.

На відміну від різних форм контролю, нагляд частіше за все представляє собою постійну діяльність з визначення законності застосування заходів адміністративного примусу та виправлення відповідних недоліків у їх застосуванні [121, с. 14–17]. З цього приводу С. Стеценко зазначав, що нагляд здійснюється переважно в тих сферах публічного управління, де існує домінування або паритетна участь державних органів та інститутів громадянського суспільства [122, с. 175–176]. Ми цілком погоджуємося із даною тезою, оскільки вона в повній мірі розкриває для нас специфіку суб'єктного складу здійснення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони.

Нагляд, як форма публічного управління, характеризується також застосуванням переважно диспозитивних м'яких методів управління на відміну від власне контролю, в якому переважають методи та інструменти імперативного впливу. Тому, за результатами нагляду видаються рекомендації, які потребують обговорення між всіма суб'єктами системи цивільного контролю [108]. В даному випадку не слід вважати, що така форма публічного управління втрачає власну ефективність та утилітарність, оскільки в процесі обговорення інститути громадянського суспільства частіше за все виробляють значно більш оптимальні та ефективні форми реалізації цивільного контролю над аналізованим сектором.

Отже, система цивільного контролю над воєнною і безпековою організацією держави передбачає існування розгалужених форм публічного управління нею, але ефективність такого управління як рази і визначається

найбільш оптимальним поєднанням різних форм та методів управління [115]. При цьому пошук оптимальної моделі здійснення публічного управління в аналізованій сфері та поєднання різних форм його реалізації повинен здійснюватися виключно з урахуванням тих особливостей, які обумовлені внутрішніми та зовнішніми факторами функціонування такої системи.

1.3. Характеристика механізмів публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні

Реалізація публічного управління в будь-якій сфері суспільних відносин має здійснюється в першу чергу з урахуванням цілей державної політики у відповідній галузі. Цілі державної політики визначають завдання та методи діяльності органів публічного управління, на які покладається реалізація такої політики. Разом з тим, слід пам'ятати, що суспільні відносини в різних галузях є неоднорідними, вони мають певні особливості, характеризуються наявністю специфічних ознак та рис. Частіше за все, це пов'язано із самою предметною сферою публічного управління, але в деяких випадках існують такі особливості, які притаманні виключно конкретному виду суспільних відносин або суспільним потребам.

Механізм публічного управління – це складно структурована, ієрархічно підпорядкована система впливу суб'єкта публічного управління на об'єкт публічного управління, що має на меті приведення, релевантних на даний момент для держави, завдань у необхідний стан. Суб'єктом механізму публічного управління є державні та регіональні державні органи наділені владними повноваженнями, що представляють інтереси держави та рішення яких носять обов'язкові для суспільства характер, а також посадові особи, які мають владні повноваження для регулювання суспільних відносин, а також різні державні установи, рішення яких не мають обов'язкового для всього

суспільства характер, але ці установи можуть бути рупором держави для трансляції своєї волі. Об'єктом механізму публічного управління можуть виступати різні сфери суспільного життя, відносини в яких становлять інтерес для держави та їх регулювання необхідно на даний момент.

Цивільний контроль у сфері безпеки і оборони виражається в існуванні не декларованих, а реальних механізмів суспільного впливу на державні інститути. Механізми реалізації цивільного контролю у даній сфері, з точки зору функціонування у суспільстві спеціальних інститутів, що опосередковують «громадську думку», повинні включати:

а) розгляд організаційних форм та процедур участі громадян у процесах забезпечення контролю над сектором безпеки та оборони;

б) розгляд вимог до процедур та результатів діяльності інших акторів, які беруть участь у реалізації контролю над сектором безпеки та оборони (зокрема, державних органів), з боку пересічних громадян, їх організацій та спільнот.

Механізм цивільного контролю, нашу думку, містить технологічні параметри системи контролю, що дозволяють здійснювати його на практиці, і включає у себе методи, засоби та форми громадського контрольного впливу у сфері безпеки та оборони з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян та організацій.

Під методом контролю ми розуміємо спосіб впливу суб'єкта цивільного контролю на підконтрольний об'єкт для досягнення поставленої мети. Цей вплив є втіленням у життя громадською структурою однієї з функцій управління – контролю. Тому, буде логічним щодо механізмів контролю застосувати існуючу в теорії соціального та державного управління класифікацію та характеристику методів управління. Це дозволяє виділити групу загальних механізмів контролю, яким властиві риси механізмів управління та які у тій чи іншій мірі використовують усі органи контролю, у тому числі і цивільного контролю. Водночас природа суб'єкта та об'єкта контролю, характер контрольної діяльності зумовлюють існування

спеціальних методів контролю, властивих групі однорідних органів чи окремому контрольному органу.

Загальні механізми контролю втілюються у конкретних прийомах, способах дій контролюючих органів прокуратури та організацій, відбивають змістовну бік своєї діяльності. Основним тут є встановлення характеру взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом контролю. Якщо суб'єкт контролю бере участь у контрольних відносинах, безпосередньо визначаючи відповідність діяльності у сфері безпеки та оборони нормативно-правовим стандартам, та вживає заходів щодо коригування виявлених відхилень, то йдеться про механізми прямого контролю.

Механізми непрямого контролю спрямовані на досягнення потрібного результату на основі формування певних умов для нормального функціонування системи національної безпеки та оборони. При цьому суб'єкт контролю безпосередньої участі у контрольних відносинах не бере.

Соціально-правова сутність цивільного контролю визначає соціальний метод, за допомогою якого підвищується соціальна зрілість суспільства та підприємливість громадян, досягаються соціально значущі цілі контролю та правовий метод, який охоплює основну частину контрольних відносин.

Контроль над сферою безпеки та оборони як соціальний інститут реалізується з допомогою соціальних методів. Соціальний метод контролю включає в себе широкий спектр методів: соціально-політичних, соціально-психологічних, соціального регулювання, морального впливу.

Юридична домінанта контролю передбачає пріоритет правових механізмів, тобто способів на діяльність у сфері безпеки та оборони за допомогою юридичних норм, дієвість яких забезпечується державним примусом. Правовий механізм контролю дозволяє впорядкувати контрольні відносини на основі єдиних, обов'язкових для всіх учасників правил (правових норм). Він включає механізми: правотворчий, правового регулювання, законності. Правотворчий механізм контролю покликаний своєчасно виявити потреби суб'єктів та об'єктів контролю у правовій

регламентації певного сегмента контрольних відносин, підготувати та прийняти відповідні нормативні правові акти.

Механізм правового регулювання контролю полягає у регламентуванні контрольних відносин шляхом застосування юридичних засобів, у тому числі шляхом встановлення прав та обов'язків їх учасників та порядку їх здійснення.

Механізм законності контролю передбачає, що юридично значущі дії здійснюються на основі та в строгих рамках закону, забезпечуючи однакове застосування правових норм як суб'єктом, так і об'єктом контролю.

Результативність застосування механізмів цивільного контролю за діяльністю у сфері безпеки та оборони багато в чому визначається їх науковим змістом. Тому, до загальних механізмів контролю ми відносимо наукові механізми, які дозволяють отримати достовірну інформацію про діяльність у сфері безпеки та оборони, забезпечують її всебічну перевірку, виявляють відхилення від встановлених стандартів, вказують засоби впливу, дозволяють прогнозувати майбутній стан підконтрольного об'єкта. Такі механізми контролю, як статистичні, соціологічні механізми, експертні оцінки, системний аналіз, моделювання, наповнюють науковим змістом інші методи контролю і тим самим посилюють їх ефективність. Суб'єкт контролю обирає той чи інший науковий механізм в залежності від цілей контролю, конкретних умов та ресурсних можливостей. Найбільш перспективним механізмом, на нашу думку, є механізм моніторингу – постійного, систематичного збору інформації про стан об'єкта контролю з метою виявлення його відповідності встановленим критеріям та прогнозування розвитку. Цей механізм дозволяє не стільки фіксувати відхилення, скільки заздалегідь виявити негативні тенденції, встановити та нейтралізувати їх джерела, запобігти кризовим ситуаціям.

Спеціальні механізми контролю визначаються насамперед природою контролюючого органу, який виконує лише йому властиву функцію контролю властивими лише йому методами. Головним спеціальним

механізмом державного контролю є адміністративний, що ґрунтується на реалізації владних повноважень суб'єкта контролю. Адміністративний метод має характер прямого («жорсткого») контрольного впливу. Вказівки, зауваження, розпорядження державного контрольного органу для підконтрольного органу є обов'язковими, їх невиконання тягне у себе застосування адміністративних чи інших юридичних санкцій.

На відміну від державного, контроль громадян та інститутів громадянського суспільства не володіє владністю, він здійснюється на демократичних засадах для забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян та організацій. Відповідно основним механізмом контролю тут стає механізм самоврядування, який визначає перетворення громадянина, об'єднання громадян з об'єкта контрольної діяльності на її суб'єкт. Громадяни та створені ними інститути в рамках правового поля самостійно, під свою відповідальність, покладають на себе обов'язки щодо здійснення контролю за діяльністю у сфері безпеки та оборони, приймають за його результатами управлінські рішення. Самоврядування як механізм контролю передбачає вступ громадянина, громадського об'єднання у контрольні відносини за власним бажанням (на свій розсуд), тоді як для органів державного контролю участь у таких відносинах — обов'язок. Механізм самоврядування не має директивності та обов'язковості, а носить ініціативний характер. За підсумками контрольного заходу суб'єкт громадського контролю для вжиття заходів звертається, як правило, до компетентних державних органів. При використанні механізму самоврядування важливе місце відводиться громадській думці, яка, сама не будучи контрольною діяльністю, виступає як спосіб її реалізації. Громадська думка формується за результатами контролю та оприлюднюється, що відповідає принципу гласності. Вона може бути позитивною або негативною, висловлюючи позицію схвалення чи засудження дій у сфері безпеки та оборони, оцінюючи їх насамперед із моральних позицій.

Проблема механізмів цивільного контролю у сфері безпеки та оборони полягає в тому, щоб забезпечити правильне поєднання ефективного управління з інтересами суспільства та окремих громадян. Механізми контролю у цій галузі тісно пов'язані між собою, доповнюють один одного, їх виділення та розмежування дуже умовно і служить на меті складання різнобічної характеристики діяльності органів державної влади у сфері безпеки та оборони та полегшення узагальнення матеріалу для надання допомоги, виправлення становища, прийняття необхідних заходів. З розвитком новітніх інформаційних технологій розширилися можливості громадськості в оперативному використанні різноманітності механізмів контролю та отримання результатів, що, безсумнівно, вплине на якість контрольної діяльності, усуне поверхневий характер її проведення та буде сприяти забезпеченню прав та свобод громадян.

Науковці ототожнюють механізм управління з правовим методом, який використовується для досягнення цілей, вирішення завдань та здійснення функцій державно-управлінської діяльності. Поняття правових методів цивільного контролю – це система юридичних установлень та процедур, за допомогою яких здійснюється діяльність суб'єктів цивільного контролю щодо встановлення відповідності функціонування підконтрольного об'єкта нормативно-правовим стандартам та коригування виявлених відхилень. При цьому правові методи контролю створюють та забезпечують загальні, гарантовані державою та суспільством можливості для посилення позитивних факторів у функціонуванні органів публічної влади у сфері безпеки та оборони та одночасно спрямовані на усунення негативних моментів у їхній діяльності. Будучи елементом системи правового забезпечення контрольних відносин, правові засоби мають комплексний, багатоаспектний характер. В даний час законодавство містить значну кількість норм та інститутів, що встановлюють правовий статус суб'єктів цивільного контролю, що регулюють порядок здійснення ними контрольної діяльності, відповідальність за перешкодження її реалізації.

Система встановлених у законодавстві якісних юридичних методів контролю, адекватність та ступінь їх використання не лише підвищує ефективність цивільної контрольної діяльності, а й належним чином забезпечує досягнення цілей публічного управління, реалізацію права і свободи громадян.

Зміст методів та засобів цивільного контролю набуває реальних рис, закінченість у певних формах контролю. Незважаючи на активне використання терміна «форма контролю» в адміністративній та суміжних з ним галузях законодавства, у науковій та науково-практичній літературі відсутня єдність при формулюванні та визначенні змістовного аспекту цього терміна.

Під формою цивільного контролю треба розуміти зовнішній вираз контролю у конкретній дії його суб'єктів, вкладених у досягнення цілей контрольної діяльності. Найважливішою методологічною відсилкою при дослідженні форм цивільного контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері безпеки та оборони є визнання безпосередньою взаємозв'язку між змістом форм контролю та інших форм управління. Форми контролю, як різновид форм соціального управління, передбачають вчинення конкретними суб'єктами певних дій, які специфічним чином розкривають зміст цієї функції управління та самого контрольного впливу. Форми контролю покликані забезпечити найбільш доцільне виконання цієї функції управління та досягнення цілей контролю.

До неправових форм цивільного контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері безпеки та оборони насамперед слід віднести організаційні форми. Вони застосовуються у процесі контролю для забезпечення його правових форм, що не вимагають повного і чіткого певного закріплення у нормативно-правових актах, які не тягнуть за собою прямих юридичних наслідків.

Форми цивільного контролю у більшості випадків виступають у комплексному поєднанні. Організаційні форми підкріплюються ухваленням

відповідних рішень, що мають правові наслідки. Правові форми потребують організаційної упорядкованості їх здійснення. Організаційні форми контролю можуть передувати правовим чи слідувати їм.

Організаційні форми цивільного контролю можуть відрізнятися один від одного залежно від виду контролю та функція, які виконуються громадськими інститутами. Під час проведення державного контролю переважають владні, жорсткі форми (перевірка, ревізія, заслуховування та інших.). Суб'єкти цивільного контролю застосовують контроль у більш м'яких формах: обстеження, експертизи, відвідування, збирання документів та іншої інформації, листування з посадовими особами, аналіз інформації в засобах масової інформації (далі – ЗМІ) тощо.

У процесі здійснення дієвого демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки та оборони зокрема активними його суб'єктами, крім органів державної влади, повинні бути недержавні структури: ЗМІ, громадські об'єднання і безпосередньо громадяни.

Для зміцнення демократії та правового стану, відкритість та підзвітність усіх органів державної влади перед громадянами є критично важливою. Не можна обмежувати цю відповідальність лише правоохоронними органами. Всі органи влади, які підлягають демократичному нагляду, мають демонструвати прозорість у своїй роботі. Це допомагає запобігти потенційному зловживанню повноваженнями та забезпечує довіру громадян до державних структур. Коли правоохоронні органи опиняються в ізоляції, вони можуть стати об'єктом політичних ігор або неправомірного тиску, тому активна громадська позиція і контроль за всіма виконавчими органами є ключем до збалансованої системи управління.

Вивчення розвитку ключових елементів громадянського суспільства в Україні підкреслює затяжність їхньої еволюції. Незважаючи на це, зараз ми спостерігаємо зростання активізації українців у ролі активних громадян. Однак важливо відзначити недостатність ефективних механізмів громадянського впливу на державне управління.

Цілком справедливо вказує Г. Братель [12, с. 22–23], що стратегії зовнішньої підтримки політичних курсів держави та створення громадських органів під керівництвом представників владних структур при відсутності реальних засобів громадянської участі формують лише видимість демократії. Це, в свою чергу, створює ілюзію контролю громадянського суспільства над діяльністю правоохоронних органів і ефективно уникне виконання основних демократичних принципів у діяльності цих органів.

У контексті формування в Україні системи парламентсько-президентського управління відмічається розширення горизонтів спеціалізованого нагляду. В рамках виконання парадигми парламентського контролю розглядається ідея введення додаткових наглядових структур прилеглих до парламенту, особливо у ключових державних і суспільних доменах. І, безумовно, сектор національної безпеки та оборони може бути розглянутий як пріоритетний для такої ініціативи з урахуванням його стратегічного значення.

Щодо відносин органів виконавчої влади та органів, які створені при Президентові України – Радою національної безпеки і оборони України, консультативно-дорадчими, іншими допоміжними органами і службами то ряд вчених та практиків справедливо зауважують про не відпрацьованість механізмів взаємодії цих органів, що часто призводить до випадків не лише накладення (дублювання) їхніх функцій, а й спроб президентських структур підпорядкувати собі окремі органи виконавчої влади. При цьому Конституція України не врегульовує цих питань.

Постає питання щодо правомірності та доцільності наділення допоміжних служб при Президенті України повноваженнями у сфері цивільного контролю над СБО. Їх повноваження повинні обмежуватись лише технічними питаннями і не виходити за межі внутрішньо управлінських відносин.

Є обґрунтованими рекомендації щодо розташування Кабінету Міністрів та органів, створених при Президентові України, у

горизонтальному устрої. Важливо, щоб модель цих взаємодій корелювала з відповідальністю за здійснення конкретних повноважень. В наш час існує аномалія, коли владні структури приймають рішення, але часто не відповідають за їх планування та втілення [13, с. 84].

Для досягнення ефективності у секторі національної безпеки, розмежування компетенцій між Президентом України та Кабінетом Міністрів має вирішальне значення. На законодавчій основі слід чітко окреслити права та зобов'язання Кабінету Міністрів України у контексті безпеки і оборони, уникнувши при цьому перекриття та повторення функцій.

Тому аналіз українського законодавства, стандартів міжнародного права та досвіду держав-членів НАТО підтверджує, що Україна розробила комплексну систему демократичного цивільного нагляду за органами у сфері безпеки та оборони. Цей контроль базується на діяльності Президента України, парламентських інстанціях, Кабінеті Міністрів та інших виконавчих та місцевих органах. За пунктом 17 ст. 106 Основного Закону, Президент має статус Верховного Головнокомандувача Збройних Сил [57]. Він також координує діяльність у сферах оборони, призначає та відставляє командний склад ЗСУ та інших військових утворень. Згідно із ст. 7 закону про ЗСУ, керівництво Збройними Силами також належить Президентові. За ст. 5 Закону України «Про національну безпеку України» [91] виокремлено напрямки виконання повноважень Президента у контексті нагляду. Такий нагляд здійснюється безпосередньо, а також через Раду національної безпеки і оборони України (РНБО) чи інші консультативно-дорадчі структури, створювані за потреби. РНБО є координаційним органом під егідою Президента. Ч. 2 ст. 107 Конституції [57] встановлює обов'язки Ради щодо контролю за виконавчими органами в сфері національної безпеки.

Крім цього, у 2015 році створено робочий орган, відомий як Воєнний кабінет, в рамках Ради національної безпеки і оборони України. Ця структура функціонує в складі робочих органів Ради національної безпеки і оборони, і

має ключове значення для забезпечення цивільного контролю над безпекою та обороною.

Слід зазначити, що Президент України відіграє важливу роль у цьому контексті. Він має повноваження визначати та керувати реалізацією стратегії безпеки та оборони держави. Однією з його основних функцій є нагляд за діяльністю всієї системи безпеки та оборони, а також перевірка її ефективності. Паралельно з цим, Президент має право вносити законодавчі ініціативи щодо поліпшення всіх аспектів цієї системи.

Ця структура та функції Президента України у сфері безпеки та оборони важливі для забезпечення національної безпеки та ефективного функціонування оборонної системи країни. Детальніше про це можна дізнатися за посиланням. У відповідності до «Положення щодо проведення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань» [83], існують основні методи контролю, які включають:

1. Інспектування: це означає ретельний аналіз стану об'єкта контролю та його структурних підрозділів. Інспектування дозволяє отримати глибоке розуміння функціонування і готовності військових формувань.

2. Перевірку: цей метод включає вивчення конкретних аспектів діяльності об'єкта контролю та його структурних підрозділів. Перевірка допомагає вирішувати окремі питання та визначати ефективність діяльності.

Ці процеси координуються Інспекцією з контролю за діяльністю військових формувань. Об'єктами контролю є:

– ступінь бойової та мобілізаційної готовності Збройних Сил України, Національної Гвардії України, Державної Прикордонної Служби України. Це критичний аспект для забезпечення національної безпеки;

– виконання Міністерством оборони України функцій військово-політичного та адміністративного керівництва Збройними Силами України, забезпечення їх функціонування та життєдіяльності;

- готовність Державної Спеціальної Служби Транспорту до виконання завдань у виняткових ситуаціях;
- виконання Державною Службою Спеціального Зв'язку та Захисту Інформації України завдань, пов'язаних із захистом держави;
- забезпечення безпеки органів державної влади України та боротьба з тероризмом Управлінням Державної Охорони України;
- стан озброєння та військової техніки, а також утилізація надлишкового військового майна і боєприпасів;
- забезпеченість військових формувань матеріально-технічними засобами в мирний час і в особливий період, а також їх наявність, збереження, обслуговування, оновлення;
- реалізація військової кадрової політики, розвиток військової освіти і науки;
- додержання Конституції та законів України стосовно соціального захисту, прав і свобод громадян, що знаходяться на військовій службі, а також питання забезпечення військової дисципліни і правопорядку у Збройних Силах України та інших військових формуваннях.

Цільове призначення цих функцій у сучасних умовах може справді потребувати перегляду та удосконалення для забезпечення більшої ефективності та унікальності в їх виконанні. Дійсно, деякі з цих функцій можуть перекриватися з іншими державними структурами, такими як Міністерство оборони України або Кабінет Міністрів.

Однак, важливо відзначити, що Президент України, як головнокомандувач Збройних Сил та голова Ради національної безпеки і оборони, повинен мати доступ до різноманітної інформації для прийняття комплексних рішень, особливо в сфері національної безпеки та оборони. Запит на інтегровану інформацію, яка враховує не лише структурні аспекти, але й політичні, економічні, технічні та наукові аспекти, є зрозумілим.

Для досягнення цієї мети важливо вдосконалювати інформаційно-аналітичне забезпечення та взаємодію між різними структурами влади для забезпечення найкращого можливого рівня інформаційного обміну та аналізу. Подальший розвиток Інспекції та інших відповідних організацій може підвищити ефективність контролю та прийняття рішень у галузі національної безпеки та оборони.

Отже, перегляд та удосконалення цих функцій може сприяти забезпеченню більшої ефективності та відповідності потребам сучасного державного управління.

Наукові дослідження підкреслюють важливу роль Президента України у сфері національної безпеки та координації діяльності органів влади. Президент має завдання сприяти гармонійній взаємодії між центральною державною владою та органами місцевого самоврядування.

У вирішенні внутрішніх проблем країни, Президент виступає не лише як гарант конституційного ладу, але й як посередник у разі виникнення суперечок між законодавчою та виконавчою владою. Він має значні повноваження у відношенні виконавчої влади та приймає рішення з численних кадрових питань.

Національна, військова, та оборонна політика Президента України повинна обов'язково аналізуватися через призму контрольних прерогатив громадянського суспільства. Верховна Рада України, як головний орган законодавчої влади, є ключовим суб'єктом цивільного контролю та виражає інтереси та прагнення громадян України. Її контрольна функція визначається не лише ухваленням законів, але і визначенням стратегічних напрямків внутрішньої та зовнішньої політики, основ національної безпеки, а також організацією Збройних Сил України, забезпеченням державної, військової, економічної та інформаційної безпеки, а також забезпеченням громадського правопорядку.

Цей комплексний підхід сприяє демократичному контролю та забезпечує важливий баланс владних повноважень в інтересах громадян

України. Отже, парламент відіграє ключову роль у формуванні безпекової політики держави, включаючи воєнну політику, яку втілює в законодавчих актах. Верховна Рада України має важливі контрольні повноваження у сфері військового будівництва, визначаючи загальну структуру, чисельність та функції Збройних Сил України та інших військових формувань, що створені відповідно до законів України, а також правоохоронних і розвідувальних органів України.

Парламент активно вивчає основи правового та соціального захисту військовослужбовців, затверджує Державний бюджет України, що забезпечує оборону, державну безпеку та громадський порядок. При цьому парламент зосереджує увагу на конкретному напрямку розподілу бюджетних асигнувань. Також Верховна Рада займається реформуванням і розвитком Збройних Сил України та правоохоронних органів, вирішує соціальні проблеми та сприяє іншим програмам, пов'язаним з обороною та безпекою держави. Крім того, парламент здійснює програми військового, військово-політичного та військово-технічного співробітництва з іншими державами та міждержавними союзами.

Слід звернути увагу, що соціальний і правовий захист військовослужбовців має особливий статус у системі цивільного контролю, і це обумовлено не лише його життєвою важливістю, але і безпосередньою забезпечувальною роллю для ефективного виконання військовослужбовцями своїх професійних обов'язків. Зокрема, важливо підкреслити, що соціальний контроль у цій сфері має процедурно-технологічний характер і є механізмом, за допомогою якого суспільство та його об'єднання (групи, організації) забезпечують дотримання системи обмежень та умов, порушення яких може нашкодити функціонуванню соціальної системи.

Відповідно до законодавства, Верховна Рада України виконує такі повноваження у цій сфері:

- визначає правовий режим воєнного і надзвичайного стану, а також затверджує укази Президента України щодо введення воєнного чи

надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальний чи частковий мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

– оголошує стан війни та схвалює рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України.

– схвалює рішення щодо надання військової допомоги іншим державам, направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав, включаючи участь в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки, та допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України.

– надає згоду на обов'язковість міжнародних договорів України, зокрема тих, які стосуються Воєнної організації держави та правоохоронної діяльності.

Важливо відзначити, що саме Верховна Рада України виступає ключовим суб'єктом цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, виконуючи важливу політико-правову та організаційну роль у цьому процесі. Згідно зі статтею 85 Конституції України [57], Верховній Раді надані прямі та опосередковані можливості впливу на діяльність сектору безпеки і оборони. Цей контроль обумовлений статусом Верховної Ради як постійно діючого законодавчого та контролюючого органу державної влади.

Для ефективного здійснення цього контролю Верховною Радою створюються відповідні структури і комітети, такі як Рахункова палата. Однією з її важливих функцій є контроль за виконанням законів України і прийнятих постанов Верховною Радою України, а також моніторинг Державного бюджету України. Важливим кроком було введення інституту Уповноваженого з прав людини, який здійснює нагляд і контроль за дотриманням прав людини в секторі безпеки і оборони.

Як відзначає Г. Ситник, український парламентський контроль над сферою безпеки і оборони є повноцінним, коли в рамках його законодавчих ініціатив постійно враховуються п'ять основних напрямів управлінської

діяльності безпекових та оборонних структур: політика, особовий склад (персонал), фінанси, діяльність і матеріально-технічне забезпечення. Ці напрями визначають ефективний контроль і надають змогу забезпечити відкритість та прозорість у сфері безпеки і оборони [115].

Контроль Верховної Ради України під час розробки, прийняття та реалізації законів здійснюється через профільні комітети Верховної Ради України, перш за все – Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони і розвідки. Комітети і комісії мають повноваження проводити слухання посадових осіб та розглядати питання, що підлягають розгляду Верховною Радою; вони також надають контроль над діяльністю міністерств, інших державних органів і органів місцевого самоврядування у плані виконання законів України тощо. У випадку потреби Верховна Рада України організовує публічні слухання з питань, які становлять загальний суспільний інтерес у сфері національної безпеки і оборони.

Питання контролю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є важливим аспектом в забезпеченні демократичного цивільного контролю. У сучасному світі інститут омбудсмена став невід'ємною складовою кожної держави, яка прагне мати демократичну та правову систему. Саме тому, під час розроблення Концепції нової Конституції України стало актуальним питання введення інституту омбудсмена.

З прийняттям Конституції України у 1996 році і прийняттям Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» інститут омбудсмена отримав відповідні конституційні основи. Важливим кроком було офіційне визнання конституційно-правового статусу омбудсмена. Цей процес враховував норми міжнародного права та досвід інших країн. Зокрема, при розробці цього інституту враховувалися вимоги резолюцій Генеральної Асамблеї ООН від 14 грудня 1978 року та 8 грудня 1989 року стосовно розробки принципів для національних установ, що сприяють захисту прав людини. Також враховувалася Віденська декларація і

програма дій, які вказували на необхідність створення та зміцнення національних установ для захисту прав людини, а також Паризькі принципи від 20 грудня 1993 року, де було сформульовано положення про повноваження і функції національних омбудсменів, які повинні бути максимально широкими і закріплені в конституційному або законодавчому акті. Україна вибрала універсальну модель омбудсмена.

Згідно зі ст. 55 Конституції України [57], кожна особа має право звертатися до Уповноваженого Верховної Ради України за захистом своїх прав. Дефініція «кожна особа» охоплює будь-кого, хто перебуває на законних підставах на території України, включаючи громадян України, незалежно від їхньої професії, місця проживання та інших характеристик. Це право, безумовно, поширюється і на військовослужбовців України.

Компетенція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, стосовно контролю за дотриманням конституційних прав і свобод військовослужбовців, визначена у Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [106]. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, як суб'єкт парламентського контролю, відіграє важливу роль у виконанні цивільного демократичного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави. Однак, в контексті захисту прав військовослужбовців, ця роль має свої особливості. Тут важливо враховувати певні аспекти правового статусу Уповноваженого. Стаття 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [106] характеризує Уповноваженого як посадову особу.

Відповідно до частини 2 статті 19 Конституції України [57], органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також їхні посадові особи зобов'язані діяти виключно на підставі, в межах повноважень та способу, передбачених Конституцією і законами України. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має юридичний статус як персоніфікований суб'єкт парламентського контролю, і його дії повинні ґрунтуватися виключно на повноваженнях, визначених законом України

«Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [106], який є спеціальним законом у цій сфері.

Формулювання широкого спектру повноважень Омбудсмена в законодавстві, які дозволяють йому контролювати дотримання конституційних прав військовослужбовців, виявляє важливість його юридичної природи як суб'єкта парламентського контролю та велику сферу його компетенції загалом. Ця широта проявляється у різноманітних заходах, які здійснює секретаріат Уповноваженого: обробка звернень військовослужбовців, моніторингові візити, включаючи відвідування районів проведення операцій Об'єднаних сил, аналіз ситуації, складання звітів і подання звернень до центральних органів виконавчої влади щодо відновлення порушених прав. Важливо відзначити об'єктивність оцінки стану дотримання законності суб'єктами сектора безпеки і оборони, оскільки Уповноважений з прав людини не є стороною в конфлікті і діє відносно незалежно. Він часто стає останньою надією військовослужбовців у відновленні справедливості, що підтверджується зростанням кількості звернень військовослужбовців до його секретаріату.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини активно впроваджує широкий спектр інструментів для забезпечення захисту прав військовослужбовців. Серед цих заходів важливе місце займають обробка звернень військовослужбовців, проведення моніторингових візитів, включаючи райони проведення операцій Об'єднаних сил, аналіз ситуації, складання звітів та подання звернень до центральних органів виконавчої влади щодо відновлення порушених прав. Важливо зауважити, що Уповноважений діє об'єктивно і незалежно, не заангажований у конфлікт і часто є останньою надією військовослужбовців у відновленні справедливості, що підтверджується зростанням кількості звернень військовослужбовців до його секретаріату.

Один із головних засобів контролю за діяльністю суб'єктів сектора безпеки і оборони полягає у роботі Рахункової палати Верховної Ради

України. Згідно з відомостями звіту Рахункової палати за 2018 рік, було проведено ряд заходів контролю у галузі державної безпеки та обороноздатності держави, включаючи:

- аудит ефективності використання бюджетних коштів, призначених для забезпечення функціонування Головного управління розвідки Міністерства оборони України (класифікований як «цілком таємно»);

- аудит ефективності використання бюджетних коштів, виділених для забезпечення виконання завдань і функцій Національної гвардії України (класифікований як «таємно»);

- аналіз реалізації рекомендацій, наданих Рахунковою палатою органам державної влади в результаті аудитів ефективності використання бюджетних коштів на заходи з інженерно-технічного облаштування кордону та міжнародної технічної допомоги (класифікований як «таємно»);

- аудит ефективності використання бюджетних коштів Управлінням державної охорони України (класифікований як «таємно»);

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

Ці дії Рахункової палати [101] спрямовані на забезпечення ефективного використання бюджетних ресурсів та виконання завдань у сфері безпеки та обороноздатності держави.

Надзвичайно вагомим аспектом з погляду цивільного контролю є здійснення Кабінетом Міністрів ряду ключових функцій, серед яких: розробка та забезпечення виконання схваленого Верховною Радою України Державного бюджету України, включаючи повний обсяг виділених бюджетних асигнувань на потреби національної безпеки і оборони; проведення моніторингу процесу розробки загальнодержавних програм у сфері національної безпеки і оборони, а також програм військового, військово-політичного і військово-технічного співробітництва України з

іншими державами та міждержавними союзами; організація розроблення і схвалення державного замовлення на виробництво військової продукції, а також контроль за його виконанням (включає в себе створення, збереження та розвиток мобілізаційних потужностей та матеріальних цінностей мобілізаційного резерву); контроль над процесом експорту озброєнь та військової техніки, установлення правил відчуження та реалізації військового майна та матеріальних цінностей мобілізаційного резерву (охоплює контроль за діяльністю в Збройних Силах та інших військових формуваннях і правоохоронних органах України у господарській сфері); подання пропозицій Президентові України з питань вдосконалення організаційної структури Воєнної організації та правоохоронних органів держави.

Вищезазначені функції Кабінету Міністрів ілюструють важливу роль цього органу в системі демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, зокрема у забезпеченні ефективного використання економічних, фінансових та матеріальних ресурсів для належного функціонування Збройних Сил, військових формувань та правоохоронних органів. Крім того, Кабінет Міністрів відіграє важливу роль у контролі за виконанням функцій та програм у сфері національної безпеки і оборони, які визначені законодавством та розроблені ним.

Належну роль у реалізації цивільного контролю відіграють органи місцевого самоврядування. Ці органи на повсякденному рівні здійснюють ряд заходів для формування та підтримання цивільно-військових відносин. Ця функція визначена статтею 8 Закону України «Про національну безпеку України» [91] і передбачає взаємодію органів місцевого самоврядування з органами військового управління під час планування та проведення потенційно небезпечних заходів, які включають участь особового складу Збройних Сил України, інших створених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки. Метою цієї співпраці є запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідація їх наслідків, особливо в контексті

проведення операції об'єднаних сил.

Важливе значення набуває взаємодія з населенням в районі проведення цієї операції. Це передбачає розробку та впровадження механізмів спільної роботи, спілкування та координації між органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями та правоохоронними органами для забезпечення безпеки і благополуччя населення в умовах операції об'єднаних сил. Така взаємодія має на меті не лише забезпечити контроль цивільної складової над військовою, але і забезпечити належний рівень взаємодії та захисту цивільного населення.

Громадський нагляд є надзвичайно важливим елементом системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони України. Однак варто враховувати, що впровадження нових гуманістичних та громадянських цінностей у діяльність інституцій сектору безпеки та оборони вимагає часу.

Процес оволодіння суб'єктами громадського нагляду цивілізованими формами та інструментами впливу на діяльність суб'єктів сектору безпеки та оборони може бути складним і потребує систематичних зусиль. Важливо створювати можливості для навчання та підвищення кваліфікації представників громадськості, які займаються наглядом за діяльністю сектору безпеки та оборони.

Також необхідно активно працювати над формуванням переконаності серед громадян у тому, що військовослужбовці і правоохоронці вірно виконують свої завдання щодо охорони та захисту як загальних інтересів суспільства, так і особистих інтересів кожної особи. Це може бути досягнуто через інформаційну роботу, відкритість діяльності сектору безпеки та оборони перед громадськістю, а також активну участь громадських організацій у моніторингу та взаємодії з сектором безпеки і оборони.

Громадський нагляд є невід'ємною складовою правової держави, який забезпечує рівність перед законом для кожної особи та кожної державної структури. Цей принцип відображає основну ідею правової держави: ніхто не

може перебувати поза обсягом закону, і кожен має однакові права та обов'язки перед ним.

Ефективний громадський контроль над діяльністю правоохоронних органів виступає як надійний гарант того, що влада не зловживає своїми повноваженнями та дотримує законність у своїй діяльності. Він забезпечує взаємну відповідальність між владою та громадянами, змушуючи державні структури відповідати за свої дії перед суспільством.

Громадський нагляд є запорукою недопущення будь-якого формування чиновницького свавілля та безконтрольності влади. Він сприяє підтримці владних органів на шляху до більшої прозорості, відкритості та демократії в суспільстві, а також сприяє підвищенню довіри громадян до державних інституцій.

Відповідно до наукових поглядів автора, існує недооцінена роль громадського нагляду у системі демократичного цивільного контролю, що можна відзначити в логіці законодавця при закріпленні повноважень суб'єктів контролю. Зокрема, у сфері військового та безпекового законодавства спостерігається тенденція, коли громадському нагляду відводиться незаслужено останнє місце.

В. Крутов має вагому думку про це питання, вказуючи на те, що у безпековому законодавстві існує «консервування» ситуації фактичного переважання державних структур у забезпеченні національної безпеки [65, с. 161]. Проте, коли мова йде про розбудову демократичної держави, важливість інститутів громадянського суспільства в системі демократичного цивільного контролю важлива. Паралельно з цим, елементи державного сегменту цивільного контролю також повинні бути відкритими для громадського нагляду, щоб забезпечити більшу прозорість і відкритість у діяльності державних структур та підвищити рівень довіри громадян до цих інституцій.

Для опису суб'єктів, які впроваджують громадський нагляд над сектором безпеки та оборони, можна використовувати існуючий підхід до

класифікації самого контролю [13], який розрізняє зовнішній і внутрішній громадський нагляд, а також визначає групи суб'єктів, які здійснюють ці види нагляду.

Вважаємо, що дана класифікація базується на критерії приналежності або не приналежності до системи органів сектору безпеки та оборони. Проте суб'єкти, які проводять внутрішній громадський нагляд, не можуть бути частиною цієї системи органів. Включення їх до системи органів створює ризик порушення принципу незалежності наглядового органу. У такому випадку, наглядовий орган може стати залежним від об'єкту нагляду і втратити свою незалежність, перетворившись на «ручний наглядовий орган», і його діяльність може стати формальною.

На наш погляд, необхідно побудувати класифікацію суб'єктів громадського нагляду на дві категорії: тих, які мають загальну компетенцію і здійснюють нагляд не лише над конкретним органом, але й над іншими об'єктами, і суб'єктів, які мають спеціалізовану компетенцію і здійснюють нагляд виключно над конкретним органом СБО та елементами його системи.

До першої групи суб'єктів громадського нагляду варто віднести: громадян, політичні партії, більшість громадських об'єднань та організацій, ЗМІ. До другої групи слід включити окремих військовослужбовців та працівників, колективи підрозділів, профспілкові організації працівників, громадські ради, громадські організації ветеранів та консультативні ради.

Діяльність громадських організацій врегульовано чинним законодавством, зокрема, Законом України «Про громадські об'єднання» [86], який гарантує право громадян створювати громадські організації та в межах законодавства захищати свої права.

Громадські організації є важливі суб'єкти цивільного контролю над сектором безпеки та оборони. В даному випадку їх значимість виявляється у тому, що:

1) своєю діяльністю організації демонструє способи та методи самостійного вирішення проблем у секторі безпеки та оборони державного та місцевого значення;

2) залучають до вирішення проблем у секторі безпеки та оборони населення, тим самим підвищуючи громадянську та соціальну активність;

3) формують у населення почуття залучення до вирішення проблем у секторі безпеки та оборони та почуття власної соціальної значущості;

4) сприяють формуванню у населення суспільно-правової культури.

Соціально-економічна значимість заходів, які проводяться громадськими організаціями, визначається:

1) здійсненням даними організаціями діагностики важливих проблем у секторі безпеки та оборони. У ході проведення різноманітних заходів громадськими організаціями виявляються найбільш актуальні проблеми. Це сприяє приверненню уваги ЗМІ, громадськості, органів державної та муніципальної влади до їх вирішення. Визначаючи найважливіші проблеми, ці організації формують напрями їх вирішення;

2) рішенням та сприянням вирішенню проблем державного та місцевого рівнів. У ході своєї діяльності громадські організації вирішують багато проблем у секторі безпеки та оборони самотужки, а також виробляють та пропонують рекомендації органам державної та муніципальної влади, ЗМІ та громадським організаціям;

3) вкладом громадських організацій у розвиток ресурсної бази сектору безпеки та оборони через волонтерський та благодійний рухи.

Здійснюючи свою діяльність, громадські організації роблять внесок у розвиток наступних ресурсів:

– людський капітал, тобто організації залучають та використовують трудові ресурси населення, включаючи здатність до фізичної та інтелектуальної праці;

– соціальний капітал, тобто організації за допомогою регулярного проведення заходів серед населення сприяють зміцненню та розвитку

соціальних мереж співробітництва, соціальної довіри до некомерційного сектору, органів влади та бізнесу;

– фінансовий капітал, тобто організації залучають кошти приватних інвесторів для реалізації соціально-значущих проєктів. Це сприяє вирішенню проблем у секторі безпеки та оборони, підвищенню добробуту населення та знижує економічне навантаження держави у цій сфері;

– серед суб'єктів громадського нагляду, які мають загальну компетенцію, громадяни та засоби масової інформації виявляються найбільш активними. У сучасних умовах спостерігається зміна ідеології стосунків між державою та громадянами, що особливо важливо враховувати при проведенні громадського нагляду. Як відзначав В. Авер'янов [3], у нових умовах особа, яка потрапляє у сферу дії адміністративного права, має розглядатися не як «об'єкт владарювання» з боку держави, а, перш за все, як головний «адресат» виконуваних публічною владою обов'язків. Тобто, вона повинна бути розглянута як суб'єкт, для якого держава зобов'язана служити [15, с. 33].

Засоби масової інформації (далі – ЗМІ) займають важливе місце серед суб'єктів, які здійснюють громадський нагляд над сектором безпеки та оборони. Вони виступають одночасно як канал вираження громадської думки, інструмент її формування і засіб контролю громадськості над владою та державою. Однак, слід відзначити, що частина 3 статті 10 Закону України «Про національну безпеку України» [91], де визначається роль ЗМІ в здійсненні цивільного контролю, не враховує специфічних завдань ЗМІ щодо нагляду за сектором безпеки та оборони.

В останні роки в Україні відбулися важливі зміни у правовому статусі політичних партій і їх впливу на публічно-правові відносини. На жаль, чинне законодавство не надає чіткого визначення участі політичних партій у громадському нагляді за діяльністю суб'єктів сектору безпеки та оборони. Проте Закон України «Про політичні партії в Україні» гарантує політичним партіям свободу діяльності, включаючи можливість публічно висловлювати

свою позицію з питань державного і суспільного життя, участь у висвітленні та обговоренні дій і рішень органів влади через використання державних та недержавних ЗМІ, а також внесення пропозицій для розгляду органами влади.

Необхідно враховувати ці права і можливості політичних партій при розгляді питань громадського нагляду над сектором безпеки та оборони. Можливість публічного висловлювання критики і представлення пропозицій є важливим аспектом забезпечення громадського контролю і забезпечення відкритості діяльності цих секторів. Необхідно розглядати можливості розвитку співпраці між політичними партіями і іншими суб'єктами громадського нагляду для забезпечення більшої прозорості та відповідальності у цих сферах.

Між громадськими організаціями, які активно виконують свої наглядові повноваження у сфері діяльності правоохоронних органів та військових формувань, включаючи громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону, можна виділити наступні категорії: правозахисні організації (спрямовані на захист прав і свобод громадян); волонтерські організації (зокрема, волонтери активно підтримують правоохоронні органи і військові формування, надаючи їм допомогу в різних аспектах, включаючи матеріальну, медичну та психологічну підтримку); спілки адвокатів (забезпечують права і законні інтереси громадян у судових процесах та перед правоохоронними органами); ветеранські організації (так, ветерани зазвичай мають великий досвід у військових справах та можуть бути активними учасниками громадського нагляду, допомагаючи зберігати важливі військові традиції та стежити за питаннями ветеранів); антикорупційні об'єднання (спрямовані на боротьбу з корупцією у правоохоронних органах та в інших сферах суспільства); природоохоронні громадські об'єднання (зосереджуються на збереженні довкілля і можуть виконувати функції громадського нагляду за дотриманням екологічних норм у військових та правоохоронних діяльностях).

У сучасних умовах реформування України як демократичної держави, важливо переглянути та вдосконалити механізми громадської участі у забезпеченні громадського порядку та захисті державного кордону. Традиційні підходи та практики, що існували в минулому, недостатньо відповідають вимогам сучасного законодавства України та принципам демократії.

В сучасних умовах наявних загроз важливо здійснити мобілізацію всіх ресурсів українського суспільства та держави для забезпечення недоторканності державного кордону та захисту національних інтересів у прикордонному просторі. Сучасні громадяни та їх об'єднання стають активними учасниками суспільних відносин, пов'язаних з охороною правопорядку. Вони не лише об'єктами, але й суб'єктами адміністративно-правових відносин, рівноцінними органам державної влади. З метою реалізації принципу рівності між такими суб'єктами, як держава та громадянське суспільство (громадяни та їх об'єднання) у сфері охорони правопорядку, більш логічним є використання терміну «взаємодія» замість «участь». Саме цей термін відповідає новому змісту відносин між ними.

Залишається актуальним питання щодо участі військовослужбовців у профспілкових організаціях [38]. Ця ситуація пояснюється прогалиною в законодавстві, оскільки відсутній спеціальний закон, який б визначав правове становище профспілок військовослужбовців СБО. Варто відзначити, що у військовому законодавстві немає прямої заборони на членство військовослужбовців та працівників у громадських організаціях. Зокрема, статтею 15 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» визначено [87], що військовослужбовці та працівники Держприкордонслужби України можуть бути членами громадських організацій, статутні положення яких не суперечать засадам діяльності Держприкордонслужби України, і можуть брати участь у їх роботі у вільний від виконання службових обов'язків час.

Важливо розглянути можливість залучення профспілок військовослужбовців до роботи щодо розробки законопроектів, пов'язаних з правами, свободами, обов'язками і гарантіями військовослужбовців. До компетенції профспілок у сфері громадського нагляду також може бути включено відслідковування дотримання норм військового права, надання згоди на просування по службі військовослужбовців та інші аспекти [61, с. 55]. Головною метою демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони є отримання повної та об'єктивної інформації щодо діяльності суб'єктів вказаного сектора. На основі аналізу цієї інформації приймаються заходи, спрямовані на зміцнення державного суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості нашої держави, забезпечення законності і правопорядку, а також захисту прав і свобод людини і громадянина як у часи збройних конфліктів, так і в мирний період.

Проводячи аналіз чинного законодавства, що регулює як безпосереднє здійснення контролю над силами оборони, так і їх функціонування, показує, що на сьогоднішній момент недостатньо розвинена нормативно-правова база для повноцінного виконання вищезазначених завдань. У цьому контексті важливо розглянути думку С. Крука [63-64], який вважає за доцільне закріпити в законодавстві основні параметри функціонування суб'єктів сектора безпеки для ефективного оцінювання їхньої інституційної продуктивності.

Недолік системної конкретизації переліку та функцій органів державної влади ускладнює оцінку їх діяльності. Це призводить до невизначеності щодо сфери відповідальності суб'єктів сектора безпеки і складнощі у визначенні предмету демократичного цивільного контролю, який повинен також брати участь у їхньому оцінюванні. Отже, важливо внести певні зміни до Закону України «Про національну безпеку України», зокрема в Розділ IV, де слід закріпити параметри моніторингу та оцінювання інституційної результативності суб'єктів сектору національної безпеки

України, а також врахувати особливості реалізації демократичного цивільного контролю в цьому контексті [91].

Проте, слід зауважити, що закріплення всіх параметрів моніторингу та оцінювання безпосередньо у законодавчому акті може призвести до ускладнення користування ним через значне збільшення його обсягу. Тому важливо зберегти баланс і не перевантажувати законодавчий акт. Проте, критерії оцінювання результатів контрольних заходів обов'язково мають знайти своє нормативне закріплення.

Відповідно до сучасного порядку організації діяльності органів виконавчої влади та специфіку розподілу компетенції між ними [8, с. 68], стан розвитку взаємодії між силами оборони та громадянським суспільством [12, с. 12], а також ситуацію в сфері протидії військовим злочинам та правопорушенням [13], вважаємо, що необхідно створити документ, в якому будуть визначені критерії оцінювання сил оборони в процесі цивільного демократичного контролю. Цей документ повинен бути затверджений на рівні рішення Ради національної безпеки і оборони України і введений у дію Указом Президента України.

Незважаючи на деякі зрушення в системі демократичного цивільного контролю над силами оборони, залишається кілька невирішених проблем. Перша група проблем пов'язана з недоліками в правовому забезпеченні діяльності демократичного цивільного контролю над силами оборони. Друга група проблем має організаційний характер і стосується недостатньої взаємодії між суб'єктами контролю, а також недостатньо розвиненої концепції стратегічних комунікацій у секторі безпеки і оборони. Третя група проблем пов'язана з недостатнім розмежуванням правових і морально-етичних норм, що регулюють діяльність військовослужбовців і інших осіб, уповноважених виконувати функції держави. Четверта група проблем стосується визначення довгострокових критеріїв оцінки ефективності контролю.

Ці проблеми потребують уваги та вирішення для подальшого зміцнення системи демократичного цивільного контролю над силами оборони. Підсумовуючи вищезазначене, важливо акцентувати увагу на тому, що в контексті дослідження питань організаційно-правового забезпечення публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, ми приходимо до певних висновків. Найбільш важливу роль у системі такого контролю відіграють його суб'єкти. Аналіз правових актів, що регулюють діяльність сил оборони, підтверджує, що серед суб'єктів контролю над ними знаходяться такі органи і структури: Президент України; Верховна Рада України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; судова система; громадські інституції.

Президент України реалізує демократичний цивільний контроль над силами оборони як безпосередньо, так і через різноманітні інституції, включаючи Раду національної безпеки і оборони України, а також через створення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, якщо це необхідно [91]. Функції контролю Президента України спрямовані на аналіз діяльності сил оборони, оцінку ефективності їхнього функціонування, а також можуть включати подання законодавчих ініціатив у відповідному напрямку.

Контрольні функції Ради національної безпеки і оборони України (РНБО) щодо діяльності сил оборони виконуються на постійній основі як у мирний час, так і в умовах воєнного або надзвичайного стану, а також у кризових ситуаціях, які загрожують національній безпеці України. У 2015 році було створено робочий орган РНБО під назвою "Воєнний кабінет", який володів повноваженнями, включаючи контрольні функції, особливо під час надзвичайних обставин.

Проте 24 лютого 2022 року, у зв'язку з повномасштабним вторгненням РФ, Президентом України було припинено діяльність Воєнного кабінету РНБО та створено Ставку Верховного Головнокомандувача. Цей крок

відповідає наступним заходам, які були прийняті у зв'язку із загрозою національній безпеці та були спрямовані на забезпечення ефективного керівництва оборонними операціями та захистом національного територіального цілісності в умовах війни.

Важливим суб'єктом контролю над силами оборони в Україні є Верховна Рада України. Цей орган не лише приймає закони і здійснює парламентський контроль, а також в своїй структурі має створені відповідні інституції та комітети, які відповідають за реалізацію функцій демократичного цивільного контролю над силами оборони. Серед цих органів і комітетів важливу роль у контролі відіграють: Рахункова палата (відповідальна за фінансовий контроль та аудит в галузі оборони та безпеки); Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має завдання контролювати дотримання прав та свобод громадян у сфері оборони та безпеки; Тимчасові слідчі комісії та тимчасові спеціальні комісії – створюються для розслідування конкретних подій та ситуацій у сфері оборони та безпеки; Профільні комітети, передусім – Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони і розвідки – відповідають за розгляд та розробку законопроектів та стратегічних планів у галузі національної безпеки та оборони.

Ці органи та комітети відіграють важливу роль у забезпеченні ефективного контролю та нагляду над силами оборони та їхньою діяльністю в інтересах національної безпеки України.

Кабінет Міністрів України відіграє вагомую роль у реалізації демократичного цивільного контролю над силами оборони. Цей орган має ключову відповідальність за створення необхідних правових умов, які регулюють і полегшують здійснення цивільного контролю над силами оборони органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Однією зі сфер діяльності Кабінету Міністрів України є забезпечення економічних, фінансових і інших матеріальних ресурсів для ефективного функціонування сил оборони. Фінансова стійкість та безпека мають

надзвичайно важливе значення, особливо в умовах збройної агресії. Обороздатність країни на великому рівні залежить від наповненості державного бюджету і від того, як ефективно та законно використовуються бюджетні кошти.

Наступним суб'єктом демократичного цивільного контролю над силами оборони є органи місцевого самоврядування, які на повсякденному рівні здійснюють заходи з практичного формування та підтримання цивільно-військових відносин. Не менш важливими в здійсненні цивільного контролю є суди, які здійснюють процесуальну діяльність, спрямовану на відновлення порушених прав та притягнення винних до відповідальності.

Важливим механізмом публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони є кадровий механізм. Кадровий механізм передбачає наявність у структурах інститутів громадянського суспільства, які здійснюють цивільний контроль над сектором безпеки та оборони, фахівців, аналітиків, експертів у сфері формування та реалізації воєнної політики та оборонно-промислового комплексу, які знають основи проведення контрольної діяльності та вміють застосувати такі знання на практиці. Тому виникає питання щодо залучення професійних аналітиків, експертів до проведення цивільного контролю над сферою безпеки та оборони.

І ще один механізм публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони – це фінансовий механізм – система встановлених державою форм, видів та методів організації фінансових відносин, що передбачає фінансування методів, інструментів проведення цивільного контролю.

Таким чином, до основних механізмів публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони слід віднести наступні: нормативно-правовий, організаційний, інформаційний, фінансовий, кадровий (рис. 1.1).

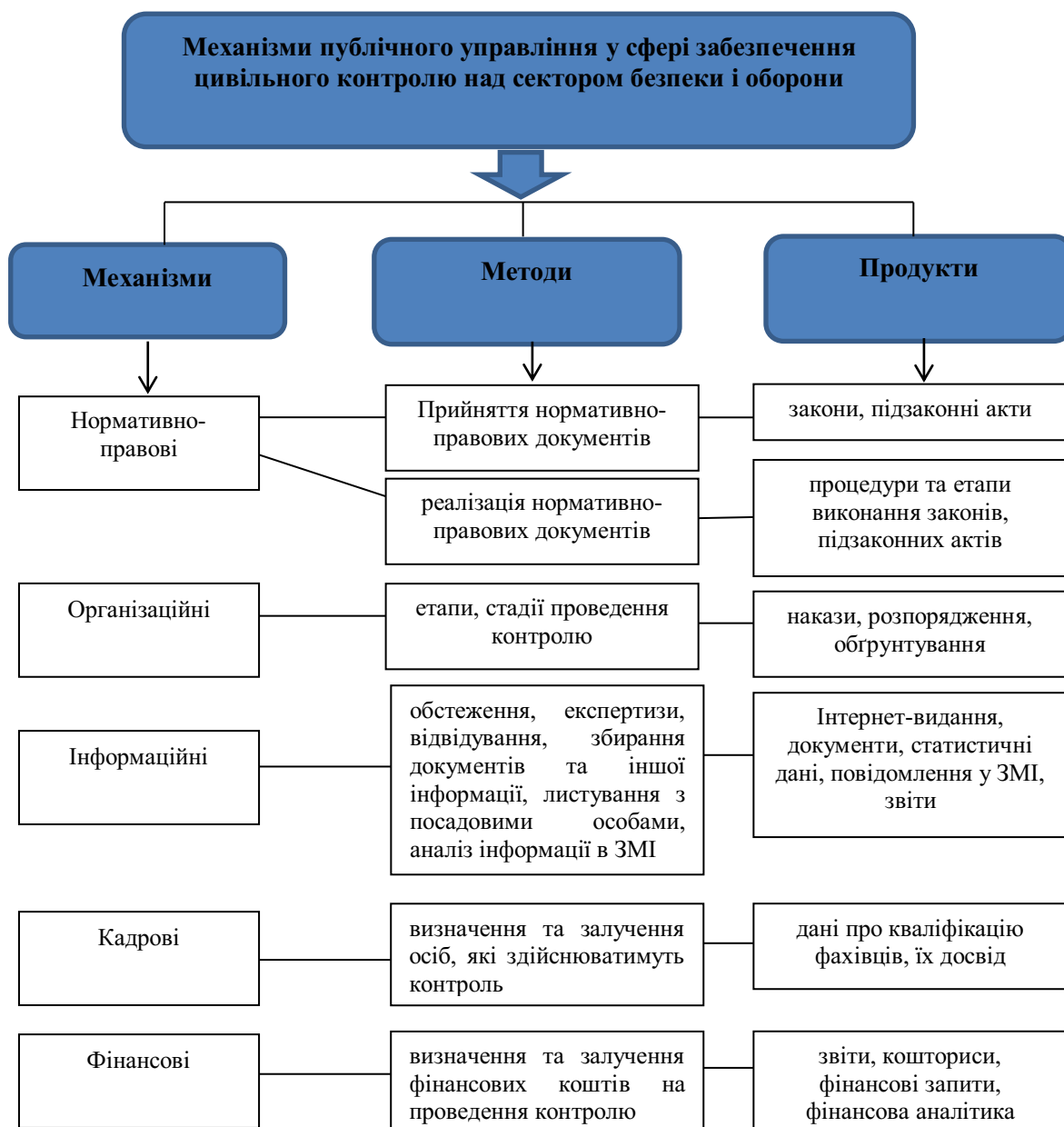


Рис. 1.1. Механізми публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони

Механізм здійснення контрольної діяльності знаходить своє відображення у процесі контролю. Контрольний процес включає інформаційний і корекційний етапи та контрольні-процесуальні стадії: встановлення фактичних обставин справи; аналіз фактичних даних, доказів; вибір та аналіз норм; якщо контроль пов'язаний із застосуванням права, вирішення справи, виражене у акті застосування права.

Цивільний контроль над сектором безпеки та оборони як вид юридичного процесу, наш погляд, можна умовно поділити на два основні етапи:

1) контроль за правотворчістю (забезпечення якості нормативно-правових документів, що приймаються), коли він спрямований на створення найбільш сприятливих умов для формування та вдосконалення правових норм;

2) контроль за реалізацією правових норм (забезпечення ефективності правового регулювання поведінки, діяльності суб'єктів суспільних відносин). Кожен з них поділяється на декілька стадій, які тісно пов'язані з розробленими в теорії та здійснюваними на практиці етапами (стадіями) правотворчості та правореалізації.

У ході правотворчої діяльності цивільний контроль, з одного боку, є формою прояву принципів демократизму та гласності, з іншого – він покликаний забезпечити дотримання таких основних засад правотворчості, як законність, науковість, пріоритет прав людини та ін. Від стану контролю у правотворчому процесі багато в чому залежить якість видаваних нормативно-правових актів, насамперед законів, які регламентують діяльність у сфері безпеки та оборони.

Особливо важлива роль цивільного контролю на стадії обговорення проекту нормативно-правового акта у сфері безпеки та оборони. Попереднє обговорення проводиться, як правило, із залученням представників громадських об'єднань, експертів, широкого кола зацікавлених осіб на науково-практичних конференціях, семінарах, засіданнях круглих столів, публічних слуханнях та ін. Важливе місце у здійсненні цивільного контролю за якістю нормативно-правових актів на цьому етапі займають такі форми контролю, як громадська експертиза, громадські обговорення, громадські слухання. Тим самим контроль на правотворчому етапі забезпечує високий рівень нормативного регулювання конкретної галузі суспільних відносин, а сам нормативний документ створює базу для здійснення контролю на етапі

реалізації правових норм, насамперед інститутами громадянського суспільства. Тут процес контролю охоплює всі основні форми реалізації права: використання, користування, дотримання та застосування.

В основі цивільного контролю за використанням органами публічної влади наданих їм повноважень лежать розпорядження Конституції України, законодавства України, що визначають можливість участі громадян та їх об'єднань у публічному управлінні. Процес цивільного контролю охоплює встановлення ступеня реалізації законодавчо закріплених правочинів органів публічної влади у підзаконній нормотворчості та практиці застосування нормативних правових актів.

У процесі виконання права контролюється реалізація норм законодавства, що зобов'язують виконання державними органами та органами місцевого самоврядування, а також їх посадовими особами покладених на них обов'язків. Виконання обов'язків виявляється у вчиненні цими суб'єктами дій, передбачених нормами законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, що визначають порядок та умови виконання державних функцій у сфері безпеки та оборони.

Контроль за дотриманням права пов'язаний з реалізацією забороняючих норм, які встановлюють вимоги до суб'єктів контрольних правовідносин утриматися від вчинення певних дій, заборонених законом.

Особливе місце у діяльності органів публічної влади займає правозастосування. Застосування права з інших форм його реалізації у сфері публічного управління відрізняє ту обставину, що тут право державних органів та їх посадових осіб на правозастосовну діяльність зливається з обов'язком її здійснити, а застосування одних законодавчих норм одночасно вимагає дотримання, виконання та використання інших. Тому правозастосування є комплексною правореалізуючою діяльністю, що контролюється з використанням практично всіх форм цивільного контролю.

Дослідження механізмів цивільного контролю буде неповним без виявлення його змісту як певного виду процедурної діяльності. Існує

декілька підходів до виділення стадій процесу контролю як просторово-часових якостей цього явища. Їхній аналіз дозволив виявити наступні стадії процесу контролю над сферою безпеки та оборони, у реалізації яких беруть участь громадські структури:

- 1) нормативне встановлення стандартів функціонування сфери безпеки на оборони;
- 2) самоконтроль об'єктів контролю;
- 3) моніторинг стану об'єкта контролю;
- 4) коригування відхилень від встановлених стандартів;
- 5) оцінка ефективності контролю.

Першою стадією процесу цивільного контролю можна визначити як встановлення стандартів функціонування об'єкта контролю. Вона має дві цілі. З одного боку, поінформувати органи публічної влади про те, які поведінки від них очікують чи – у негативному плані – які їхні дії будуть вважатися порушеннями та тягнуть за собою санкції. З іншого боку – визначити, які завдання мають перебувати в полі зору органів цивільного контролю, та обмежити їх дії цими завданнями.

Друга стадія процесу контролю – самоконтроль. Метою цієї стадії є добровільне дотримання встановлених стандартів діяльності державними та муніципальними органами, їх службовцями. Самоконтроль останніх базується на їх правосвідомості, правовій культурі, позитивній юридичній відповідальності. При цьому причини добровільного дотримання норм права різні: вона може бути звичним стандартом поведінки, може впливати з переслідування якихось власних інтересів, може бути результатом впливу загрози застосування санкцій тощо. Без добровільного дотримання обмежень масштаб та інтенсивність контролю можуть стати нестерпними. Для публічних службовців самоконтроль важливий не лише для недопущення службових провин, але й просування по службі, отримання заохочень і нагород. Важливе місце у самоконтролі діяльності органів публічної влади у сфері безпеки та оборони займає внутрішньовідомчий контроль, який

організують керівники різного рівня, а також діяльність різноманітних комісій, в яких можуть брати участь представники громадськості.

Основною стадією цивільного контролю є моніторинг. Моніторинг можна визначити як постійне (тимчасове) спостереження за будь-яким процесом виявлення його відповідності бажаного результату або вихідного положення. Головна сфера практичного застосування моніторингу – інформаційне забезпечення цивільного контролю над сферою безпеки та оборони. Відстежуватися можуть як уже здійснені дії, так і тільки передбачувані. Моніторинг може бути всеосяжним та вибіркоvim, коли перевіряється окремий напрямок діяльності державного органу або органу місцевого самоврядування, наприклад, прозорість та чесність державних закупівель у військовому секторі. В цьому випадку спостереження здійснюється не лише за практичною діяльністю державного органу у цій галузі, а й за відповідністю нормативного порядку виконання Конституції України та законів.

На нашу думку, моніторинг як стадія цивільного контролю – це система постійного (тимчасового) спостереження, оцінки та прогнозу діяльності органів публічної влади у сфері безпеки та оборони України, а також стану правотворчості та правозастосовчої практики у цій сфері.

Цивільний моніторинг ґрунтується на однойменному науковому методі, тому інформація, що отримується в процесі моніторингу, є основою комплексної оцінки вказаних процесів. Інформація, що використовується для контролю, повинна задовольняти наступним вимогам: відповідати рівню, на якому здійснюється контроль; бути об'єктивною (містити конкретні факти та дані) та несуперечливою; бути представлена у наочній (візуальній) формі; повинна мати адресата, повноважного здійснювати контроль.

Для отримання інформації та її оцінки використовуються такі засоби та форми цивільного моніторингу: спостереження та особиста участь, опитування та обговорення, поточна статистика, відкрита інформація про діяльність органів публічної влади, їх звіти та доповіді.

Застосування інформаційних технологій дозволяє суб'єктам цивільного контролю створювати власні бази даних про діяльність органів публічної влади у сфері безпеки та оборони, використовувати інші бази даних, а також суттєво прискорювати підготовку поточних звітів, збираючи інформацію з багатьох джерел.

У перспективі моніторинг, як стадія процесу контролю має бути у діяльності всіх суб'єктів цивільного контролю. Якісний моніторинг створює основу для вироблення та здійснення коригуючої дії. Мета цієї стадії не лише виявлення та усунення порушень у сфері безпеки та оборони та їх причин (відновний контроль), а й стимулювання позитивної діяльності (позитивний контроль). У процесі контролю коригуюча дія за формою є, як правило, акт застосування права, який має владну силу і тягне за собою юридичні наслідки. Зважаючи на те, що суб'єкти цивільного контролю самі не володіють владними повноваженнями, вони звертаються до компетентних органів державної влади з пропозиціями щодо притягнення винних до відповідальності або поширюють за допомогою інформаційно-комунікативних технологій виявлені порушення, розміщуючи відповідні матеріали у засобах масової інформації.

Заключною стадією цивільного контролю над сферою безпеки та оборони є оцінка його ефективності. Метою цього етапу є оцінка всього механізму контрольної діяльності суб'єктів цивільного контролю та його вдосконалення (контроль контролю). Його зміст становлять дії керівництва інститутів громадянського суспільства щодо визначення ефективності контролю. На нашу думку, ефективність контролю можна встановити, виходячи з таких показників: своєчасність контролю, ступінь досягнення цілей контролю, рівень витрачених коштів, якість контролю, задоволеність контрольованих об'єктів.

Таким чином, цивільний контроль це вид процесу, що є певними послідовними процедурами участі громадян та інститутів громадянського суспільства у встановленні якості прийнятих у сфері безпеки та оборони

нормативно-правових актів та ефективності їх реалізації державними органами з метою запобігання порушенням прав, свобод та законних інтересів громадян та організацій, мінімізації наслідків подібних правопорушень та відновлення порушених прав.

Висновки до розділу 1

За результатами проведеного аналізу теоретико-методологічних засад реалізації публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони слід зробити такі висновки.

Визначена сутність цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, під яким слід розуміти сукупність організаційно-правових, інституційних, кадрових та інших заходів з боку цивільного сегменту органів державної влади, інститутів громадянського суспільства за діяльністю органів, інституцій та відомств силового та правоохоронного блоку, які мають на меті дотримання останніми виконання делегованих їм безпекових завдань; забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості в їх діяльності, а також неухильне дотримання та гарантування непорушності законодавчо визначених демократичних прав та свобод громадян держави, в тому числі під час воєнного стану або реалізації будь-яких легітимізованих у відповідний спосіб силових та антитерористичних операцій. Доведено, що цивільний контроль над сферою безпеки та оборони має такі ключові аспекти: реалізується цивільними органами публічної влади над військовими інституціями держави; має на меті досягнення балансу між застосуванням військовими засобів примусу та діяльністю цивільної адміністрації із забезпечення відповідної діяльності військових; спрямований на недопущення узурпації військовими влади та виходу ними за межі виконуваних завдань й делегованих повноважень.

Виокремленні основні механізми публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони слід віднести наступні: нормативно-правовий, організаційний, інформаційний, фінансовий, кадровий. Зазначено, що цивільний контроль це вид процесу, що є певними послідовними процедурами участі громадян та інститутів громадянського суспільства у встановленні якості прийнятих у сфері безпеки та оборони нормативно-правових актів та ефективності їх реалізації державними органами з метою запобігання порушенням прав, свобод та законних інтересів громадян та організацій, мінімізації наслідків подібних правопорушень та відновлення порушених прав.

Публічне управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони здійснюється в різних формах, але їх можна розділити на правові та неправові типи. Так, до правових форм традиційно відноситься діяльність органів публічного управління, що пов'язана із виданням законів, нормативно-правових актів галузевого та відомчого характеру, якими забезпечується виконання завдань державної політик в аналізованій сфері. Серед неправових форм традиційно провідні місці посідають організаційні форми, форми ресурсного забезпечення та контрольно-наглядового характеру. Останні також мають певну диверсифікацію на парламентський, судовий контроль, адміністративний нагляд та громадський контроль.

Матеріали даного розділу оприлюднені в наступних публікаціях автора [19; 21; 23].

РОЗДІЛ 2.

СУЧАСНИЙ СТАН ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ В УКРАЇНІ

2.1. Аналіз міжнародного досвіду впровадження цивільного контролю над сектором безпеки і оборони держави

У кожній окремо взятій державі система контролю над сферою безпеки та оборони відрізняється залежно від громадського та державного устрою, типу правової системи, рівня розвитку демократії. Проте, незалежно від зазначених факторів контроль над сферою безпеки та оборони виражається у зборі інформації про діяльність підконтрольних організацій, виявлення порушень у їх роботі та на завершальному етапі – формування аналітичної записки про допущені порушення, контроль за усуненням порушень та недоліків, доведення до відома громадськості результати роботи.

При здійсненні контролю у більшості демократичних держав виходять із того, що сфера безпеки та оборони, будучи важливою частиною суспільства, має бути інформаційно відкритою та демократичною. Найбільш успішний досвід цивільного контролю над сферою безпеки та оборони є в країнах Західної Європи та Північної Америки.

Форми здійснення контрольної діяльності у різних країнах залежать від особливостей національної правової системи, її приналежності до тієї або іншої правової сім'ї, державного та суспільного устрою, рівня розвитку демократії та багатьох інших показників. На сьогоднішній день найбільший інтерес у аналізованій проблемі представляє система цивільного контролю у Сполучених Штатах Америки (США).

В США дана соціальна практика має багаторічну історію. Хоча система цивільного контролю, що склалася в США, більшою мірою орієнтована на

контроль за діяльністю поліції, все ж таки різноманіття існуючих у ній окремих форм контролю, безумовно, становить інтерес.

Цивільний контроль у США має досить широкий спектр інструментів для його реалізації, який ґрунтується, насамперед, на засадах прозорості діяльності органів державної влади, громадянської участі та спільних дій громадян.

Політична ідея про підзвітність органів влади пронизує всю історію США. Президент Авраам Лінкольн свою відому Геттінсбергську промову, вимовлену в 1863 під час Громадянської війни в США, закінчує словами про уряд, керований «владою народу, волею народу, для народу». Джеймс Медісон пише у «Федералісті», що «Дух республіканської свободи, вочевидь, вимагає... не лише того, щоб вся влада походить від народу, але й щоб ті, кому вона довірена, залишалися залежні від народу...» [152]. Ця формула – підзвітність влади перед народом прийнята в політичній традиції США.

Цивільний контроль здійснюється двома основними способами – прямим (безпосереднім) волевиявленням громадян та непрямим (представницьким) через обрані громадянами органи, що діють за їх дорученням. При цьому не можна говорити про пріоритет того або іншого способу цивільного контролю, тому що вони так само важливі для реалізації його цілей та завдань.

Прямий та представницький методи цивільного контролю мають різні форми реалізації. Прямий метод цивільного контролю волевиявлення громадян здійснюється безпосередньо через такі форми, як:

- доступ громадян до інформації про діяльність влади;
- журналістські розслідування;
- звернення – індивідуальні чи колективні звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування;
- участь громадян в управлінні справами суспільства через органи місцевого самоврядування, зборів громадян, громадських слухань;

- науково-дослідні, журналістські та художні твори, що формують суспільну думку та впливають на правлячу еліту;
- громадське обговорення проектів законів та інших важливих питань державного життя;
- народної законодавчої ініціативи;
- громадської експертизи законопроектів;
- суд присяжних.

Непрямий – представницький – спосіб контролю громадян має наступні форми: парламентський контроль, контроль законодавчого органу регіону та контроль представницького органу місцевого самоврядування [107].

Всі перелічені форми і можна назвати в широкому сенсі цивільним контролем над урядом. Однак, у США є також інші, більш спеціалізовані інструменти нагляду за державою – це цивільний контроль з боку всіляких громадських організацій та ЗМІ.

Так, у США набув широкого поширення цивільний контроль над поліцією. У 1993 році було створено Спеціальна рада при відділі шерифа округу Лос-Анджелес із постійним штатом. Це ознаменувало народження «аудиторської моделі» цивільного нагляду – одного з двох видів програм нагляду за поліцією, які існують у Сполучених Штатах (інша модель зазвичай передбачає роботу добровільного комітету громадян, які працюють на основі неповної зайнятості та займаються конкретними скаргами). До Спеціальної ради входить група експертів, наділених усіма повноваженнями для аудиту та моніторингу будь-яких аспектів діяльності департаменту шерифа. Спеціальна рада видала кілька десятків піврічних публічних доповідей, у яких розглядаються найбільш актуальні питання, пов'язані з підзвітністю поліції: застосування сили, позови проти департаменту, кадрові проблеми, управління районними відділеннями та безліч інших питань. Проведений Спеціальною радою регулярний моніторинг зі звітністю з

цивільних позовів проти відомства шерифа зменшив кількість позовів проти департаменту та суму компенсаційних грошових виплат позивачам.

Часто цивільний контроль ще ототожнюють з поняття «цивільне спостереження». На сьогодні цивільне спостереження над поліцією в США існує у чотирьох моделях.

Перша модель – цивільна наглядова рада. Ця модель вважається найбільш незалежною, оскільки рада формується виключно із громадян без залучення співробітників правоохоронних органів. Члени ради займаються розглядом скарг, проведенням незалежних розслідувань та винесенням рекомендацій. Таку модель громадянської наглядової ради створено у Лас-Вегасі (штат Невада). До ради входять двадцять осіб, які призначаються муніципалітетом, і вони залежать від поліцейського департаменту. Член ради не може бути посадовцем, який працює в Лас Вегасі [143].

Друга модель – нагляд за поліцією. Контролюючі органи, які побудовані за такою моделлю, безумовно, є менш незалежними, оскільки попередню перевірку скарг здійснюють поліцейські. Розслідування за скаргами та винесення рекомендацій також здійснюється співробітниками поліції, але під контролем громадян. Подібна модель існує у Портленді (штат Орегон). Поліція ревізійного слідчого комітету складається з членів міської ради, які розглядають скарги у закритому режимі, проводять вибіркові перевірки про законність застосування сили з боку поліцейських. Незалежних розслідувань вони здійснюють, всі рішення приймаються начальником поліції одноосібно [134].

Третя модель – апеляційна рада. Ця модель передбачає, що якщо після розгляду скарги у поліцейській службі внутрішніх розслідувань заявник не буде задоволений результатами розслідування, він має право подати апеляцію спеціально створеній раді. Така модель функціонує у Лос-Анжелесі (штат Каліфорнія). Комісія у справах поліції складається з громадян та чиновників, приведених до присяги. Комісія, по суті, є елементом цивільного нагляду з боку Департаменту поліції Лос-Анжелеса, але не розглядає скарги.

Таким чином, вона здійснює лише нагляд за власними розслідуваннями поліції [162].

Четверта з найпоширеніших моделей цивільного контролю — незалежний громадянський аудитор. Аудитор здійснює контроль за розглядом скарг правоохоронними органами щодо законності та дає відповідні рекомендації. Аудитор має доступ до процесу розгляду скарг, він оцінює його ефективність і за необхідності вносить рекомендації. Він також зв'язується із заявником для оцінки задоволеності результатом. Дана модель є у Санта-Крусі (штат Каліфорнія). Незалежний аудитор приймає скарги від населення, але не займається їх розслідуванням. Це є прерогатива Департаменту поліції Санта-Круса. Він може бути присутнім на допиті, на стадії розслідування скарги, але не може вносити пропозиції та піддавати щось сумніву. Його поради мають рекомендаційний характер і не обов'язкові до виконання. Він також не може оскаржити рішення щодо справи. Таким чином, процес обробки скарг повністю перебуває в руках поліції [149].

Перша модель передбачає постійну участь громадян у здійсненні спостереження. Друга та третя передбачають їхню участь, коли вже є початкове рішення поліції. У четвертій моделі весь процес проходить під патронажем поліції, здійснюється спостереження лише за законністю та процесом розгляду скарги, і лише за необхідності даються рекомендації. Наведені чотири моделі є найбільш поширеними, проте трапляються й інші.

Ми розглянули основні моделі побудови організацій, які займаються цивільним контролем у США. Для ухвалення рішення про створення таких спостережних структур та визначення їх організаційно-правових форм необхідно попередньо спрогнозувати можливі наслідки для міської влади, правоохоронних органів та громадянського суспільства; розглянути передбачувані джерела та обсяги фінансування; звернути увагу до процедури відбору членів наглядових органів. Оцінивши всі зазначені критерії, міська влада чи влада штату приймають рішення про те, в якій формі має існувати цивільний контролюючий орган.

Загалом у США є близько 90 цивільних наглядових органів, що існують у різних формах. Незважаючи на декларативність деяких структур вони допомагають сформувати громадську довіру, адже якщо громадяни не мають реальної можливості отримувати достовірні відомості про роботу правоохоронних органів, є корупційні прояви, різноманітні зловживання, що неодмінно призведе до зниження рівня довіри та авторитету правоохоронців і, як наслідок, може спровокувати втрату поваги до влади та закону.

Існує цивільний контроль над збройними силами (civilian control of the military), демократичний контроль за діяльністю спецслужб (democratic oversight of intelligence agencies), цивільний контроль кримінальних процедур (public control of the criminal justice), цивільний екологічний контроль, цивільний контроль за лікувальними установами тощо [107].

Конституція США містить низку положень, які мають пряме відношення до підзвітності органів державної влади. Ведення журналу засідань кожною палатою Конгресу, обов'язкове опублікування президентом відомостей «про стан Союзу», відомостей про витрати та доходи держави, право обвинуваченого у кримінальному злочині на відкритий суд — усі ці норми реалізують підзвітність офіційних осіб.

Крім цих конституційних гарантій підзвітності, пряме ставлення до законодавства мають нормативні акти, що регулюють такі питання, як обов'язок кандидатів надавати документацію на ознайомлення на виборах, розкривати інформацію про фінансування їхньої виборчої компанії, відкритість засідань законодавчих органів для громадськості. У зв'язку з цим, низка американських законів гарантує право громадян стежити за діями та рішеннями посадових осіб, розуміти їх та робити оцінку. Доступ до офіційної інформації дозволяє громадянам активно брати участь у житті суспільства та контролювати дії влади у тому числі у сфері безпеки та оборони, а з іншого боку, обов'язок розкриття інформації стримує чиновників від зловживань і нагадує їм про відповідальність перед суспільством.

У Джеймса Медісона, одного з батьків-засновників і четвертого президента США, є відомий вислів з цього приводу: «Народна влада без загальнодоступної інформації та способів її отримання – це лише пролог до фарсу чи трагедії, а можливо, і до того, і до іншого» [152].

Найвідомішим американським законом, що дав найменування аналогічним законам у багатьох країнах світу, призначеним для досягнення «прозорості» (transparency) у роботі органів влади та безсумнівно мають на увазі ідеал «відкритої влади», є Федеральний Закон про свободу інформації США (The Freedom of Information Act, не менш відома аббревіатура – FOIA), прийнятий у 1966 році. Ідея закону з'явилася в період так званої «правової революції» 1960-х років, коли значно розширилася сфера цивільних прав завдяки судам та федеральному уряду. Закон вимагав, щоб урядові організації публікували матеріали, що стосуються їх структур та функцій, а також прийняті рішення та інформацію про напрямок політики та управління [81].

У закон кілька разів вносилися зміни та доповнення, з яких останні зміни були внесені у 1996 році Законом «Про свободу електронної інформації». У результаті зазначене дозволяє кожній людині чи організації, незважаючи на громадянство чи країну народження запитувати документи, які є у розпорядженні федеральних урядових органів. Дані органи повинні надати відповідь не пізніше ніж через 20 робочих днів. Закон «Про свободу електронної інформації»:

- вимагає від відомств «надавати документи у будь-якій запитаній формі.., якщо документ може бути легко відтворений у цій формі»;

- вимагає від відомств «сприймати розумні зусилля для пошуку документа в електронній формі» за умови, що це не порушує сумісність документа з автоматизованою інформаційною системою відомства;

- вимагає від відомств забезпечити наявність в електронній формі всіх документів та індексів, створених після 1 листопада 1996 р.;

- вимагає від відомств встановлювати двосторонні зв'язки в процесі обробки запитів на документи та дозволи відомствам;
- вимагає встановлювати обмеження обсягів запиту для прискорення обробки;
- допускає продовження часу пошуку «за виняткових обставин», до яких належать: 1) необхідність отримання документа з філій, 2) необхідність перегляду та обробки великого числа окремих самостійних документів; 3) необхідність консультації з іншим відомством;
- дозволяє надавачам запитів «особливої терміновості» прискорений доступ до документів. «Особлива терміновість» може бути визнана, якщо надавач запиту доведе, що 1) є «загроза життю чи фізичній безпеці людини» або 2) надавач запиту «є особою, яка займається головним чином поширенням серед громадськості термінової інформації про фактичну або передбачувану діяльність уряду»;
- продовжує термін рішення щодо можливості відповіді на запит із 10 до 20 днів;
- вимагає, щоб кожне відомство щороку представляло Генеральному прокурору США доповідь, яка була би доступна в електронній формі широкому загалу і включав би такі відомості: кількість та причину відмов у видачі документів; кількість оскаржень відмов; перелік законів, що дозволяють відомству відмовляти у видачі документів; кількість необроблених запитів та «середня кількість днів, необхідна для їх обробки»; кількість запитів, отриманих відомством, та кількість оброблених запитів; середня кількість днів, що витрачається на обробку різних типів запитів; надходження від сплати за видану інформацію; штатну чисельність працівників, які повністю зайняті обробкою запитів;
- вимагає від Генерального прокурора США виставляти електронну версію зведеної доповіді в єдиній загальнодоступній базі даних та надсилати доповідь до відповідних комітетів Конгресу;

- вимагає від Генерального прокурора США розробити «керівні принципи звітності та практичної роботи» на підставі отриманих доповідей;
- вимагає від керівників відомств надавати інструкції про порядок запитів відомчої інформації, що має містити опис інформаційних систем відомства [81].

Закон визначає дев'ять категорій винятків з доступу до інформації. Це національна безпека, внутрішні правила організації, інформація, захищена від доступу відповідно до інших законів, ділова інформація, робочі записи органу влади, інформація про приватне життя, правоохоронні звіти органів, фінансові інститути та інформація про нафтові свердловини.

Поправки до Закону «Про свободу електронної інформації» 1996 року встановили вимогу щодо створення органами влади «електронних читальних кімнат» та здійснили доступною в електронному вигляді інформацію, яка має бути опублікована разом із загальними документами, які були запитані. Позитивний досвід США в даній сфері слід використовувати для забезпечення реальної ефективності та незалежності роботи цивільного контролю над сектором безпеки та оборони в Україні.

Найбільш близьким до поняття «цивільний контроль» в Україні є поняття «парламентський (цивільний) контроль» Скандинавських країн: Фінляндія, Норвегія, Швеція, Данія [85]. Успішна міжнародна практика цивільного контролю у Скандинавських країнах говорить про те, що контролером держави має виступати все суспільство в особі його різноманітних, розгалужених інститутів: підприємницьких та профспілкових, загальнонаціональних, молодіжних та ветеранських, правозахисних та споживчих, а також громадських організацій у різних сферах публічного управління.

Перші «задатки» розвитку системи соціального контролю у Скандинавських країнах можна побачити у виникненні інституту уповноважених Швеції [55]. Ще в 1810-х роках виникла необхідність створення незалежних від королівської влади інститутів, які здійснювали б

контроль за дотриманням законів не лише громадянами, а й державними органами.

Протягом 1880-1930-х років вектор розвитку державного управління був спрямований на побудову держави загального добробуту, яка вимагала цивілізованого вирішення конфліктів, що виникають у сфері управління та контролю. Наприклад, у Швеції з метою контролю за діяльністю виконавчої влади обираються так звані прокуратори, до функцій яких входить ревізія та розгляд звернень громадян на дії органів виконавчої влади. У Данії та Норвегії обирають спеціальних комісарів, які здійснюють контроль за виконанням законів, що діють від імені парламенту.

З 1995 р. у Швеції широкого поширення набуває соціальний аудит [6; 55]. Його суть полягає у проведенні досліджень, які спираються на наукові дослідження та емпіричну базу і, в той же час, доступності результатів соціального аудиту для широкого загалу. Таким чином, контрольні повноваження набувають також і позапарламентські контрольні інститути.

Ще одним цікавим прикладом методу здійснення цивільного контролю є інститутом омбудсмена. Система інституту омбудсменів має довгу традицію в усіх країнах. До його основних функцій, а це, як правило, цілий штат співробітників, відноситься розбір скарг населення з питань дотримання правами людини. В деяких країнах, за наявності розширених повноважень кваліфікованого юриста, існує можливість самостійно ініціювати розслідування випадків порушення прав і свобод громадян.

Модель державного управління у сфері цивільного контролю у скандинавських країнах залишалася у незмінній формі [14]. На сьогоднішній день в основі політичної системи всіх цих країн лежить принцип парламентаризму разом із принципом поділу влади. В цих країнах Парламентам належить законодавча влада, а виконавча влада знаходиться в руках кабінету міністрів та прем'єр-міністра, згідно з принципом поділу влади. В основі ж принципу державного управління лежить твердження того, що вся влада в країні належить народу, а реалізується це через обрання

народних представників у парламент. Так, парламент, будучи представником народу, здійснює від його імені контроль роботи уряду.

Проаналізуємо аспекти формування цивільного контролю у Європейських країнах. У Європейському Союзі передбачений обов'язок національних органів державної влади та місцевого самоврядування (місцевої влади) щодо нормативно-правового забезпечення інституту цивільного контролю за публічною владою. Крім того, на рівні держав-учасниць Європейського Союзу мають бути створені умови для реалізації проектів цивільного контролю, які приймаються та реалізуються в рамках усього ЄС, включаючи прийняття відповідних національних законів та підзаконних правових актів.

У зв'язку з цим основними принципами контролю суспільства над публічною владою виступають прозорість і підзвітність влади. Так, на думку Європейського уповноваженого з прав людини Якоба Седермана, під прозорістю слід розуміти «процедуру, за допомогою якої державна влада приймає рішення, які мають бути зрозумілими та відкритими, а самі рішення мають бути обґрунтованими; інформація, на підставі якої приймаються такі рішення, має бути доступна громадськості настільки, наскільки це можливо» [140].

При цьому прозорість повинна забезпечуватися на всіх етапах діяльності органів публічної влади: під час підготовки рішень (актів) органів влади, під час його прийняття (затвердження), під час реалізації.

У свою чергу, підзвітність влади передбачає обов'язок органів публічної влади та їх посадових осіб надавати громадянам країни необхідну інформацію про будь-яку свою діяльність, що зачіпає їхні права, свободи та законні інтереси, а також право громадян на застосування по відношенню до даних органів влади та їх посадових осіб необхідних заходів впливу у тому випадку, якщо їхня діяльність носить незадовільний характер. На справедливую думку Р. Баркера, даний принцип є найважливішим елементом демократії та демократичне суспільство має постійно розширювати межі

його застосування, прагнучи охопити всі сфери діяльності державного та муніципального управління [136].

Так, у Європейському Союзі та Великій Британії за наявності сумнівів щодо задовільного характеру діяльності посадових осіб органів публічної влади представники громадянського суспільства, які здійснюють контроль за органами публічної влади, можуть ініціювати процедуру відкликання цих виборних осіб чи чиновників до чергової процедури виборів [136].

Таким чином, реалізація принципу сумлінності сумнівів представників громадянського суспільства, які здійснюють контроль за органами публічної влади, щодо задовільного характеру діяльності останніх дозволяє збільшити відповідальність представників влади перед суспільством, а також посилити контроль над діяльністю посадових осіб.

Серед форм цивільного контролю в країнах Європейського Союзу, як зазначають автори аналітичної доповіді Фонду відкритої нової демократії, можна виділити чотири основні: «1) роботу з даними та запитамі громадян (роботу з даними опитувань громадської думки; роботу з петиціями та пропозиціями громадських об'єднань; вивчення поданих громадянами скарг); 2) громадські консультації (відкриті слухання з участю всіх зацікавлених сторін; закриті слухання) за участю громадських представників; консультації письмово (електронні фокус-групи); 3) дорадчі форуми (воркшопи; конференції; цивільні журі); 4) інтерактивний діалог через соціальні мережі (у існуючих соціальних мережах; на спеціально створених соціальних майданчиках)» [107].

Досить цікавою формою громадського контролю у країнах Європейського Союзу виступає інститут цивільного вето, під яким слід розуміти право та можливість громадян країни чи окремого її регіону чи муніципалітету відхиляти (визнавати недіючими, які не мають юридичної сили) окремі нормативні правові акти, прийняті органами державної влади та місцевого самоврядування, а також їх посадовими особами. Останнім часом така форма цивільного контролю, як цивільне вето поширюється дедалі

ширше. Дана процедура дозволяє відхиляти прийняті владними органами нормативні правові акти через голосування на референдумі. За допомогою цивільного вето населення може впливати на діяльність представницького органу, внаслідок чого підвищується активність громадян у вирішенні юридичних питань, що мають соціальне значення [107].

Дійсно, дана форма цивільного контролю особливо актуальна, оскільки дозволяє безпосередньо впливати на законодавчі (представницькі) органи влади, цивільний контроль щодо яких ускладнений через представницький характер повноважень останніх, що складаються з осіб, які обираються населенням безпосередньо.

За кордоном існує унікальна практика реалізації такої форми цивільного контролю, як відкликання посадових осіб громадянами на референдумі. При цьому якщо у США мова йдеться в основному про відкликання виборних посадових осіб (наприклад, депутатів федерального парламенту, парламентів штатів) [161], то в Японії законодавчо передбачена можливість відкликання депутатів місцевих органів самоврядування [72]. У низці країн Європейського Союзу громадяни можуть ініціювати питання усунення від влади чи переобрання виборної особи або чиновника до чергової процедури виборів (наприклад, Конституція Австрії передбачає можливість відкликання федерального президента народним голосуванням). Завдяки цій формі цивільного контролю, з одного боку, посилюється відповідальність перед виборцями не лише виборних посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, а й призначених чиновників, а з іншого боку, контроль за їх діяльністю набуває постійного характеру, а не зводиться лише до періоду виборних компаній.

У Польщі з 2003 року функціонує громадянська мережа «Вотчдог Польща», яка є мережею «стражників» – громадян, які проживають у різних регіонах і населених пунктах країни взяли на себе функцію цивільного контролю (найчастіше це журналісти чи блогери).

Стражники здійснюють спостереження щодо діяльності органів влади в області, що їх цікавить, або за конкретною установою. У разі виявлення проблем стражник вживає необхідних дій, які можна розділити на наступні групи:

- юридичні – підготовка та подача скарги до суду чи в контролюючі органи;
- політичні – ініціювання проведення зустрічей, конференцій, експертиз для обговорення та аналізу прийнятого закону та іншого нормативно-правового документу;
- громадські – ініціювання та організація демонстрацій, маршів, масове поширення листівок.

Оскільки стражники є фахівцями у тій галузі, в якій вони проводять моніторинг, вони часто запрошуються до парламентських комісій, на публічні слухання, консультаційні зустрічі у міністерствах, де вони надають експертні оцінки з того чи іншого питання.

Крім стражників в організації працюють «сигнальники» – працівники державних та муніципальних установ, які сигналізують стражникам про порушення, що були помічені ними у своєму робочому середовищі.

У Франції діє економічна, соціальна та екологічна рада, що складається з представників різних професійних груп, об'єднаних у секції, делегації та тимчасові комісії. Секції представляють собою робочі структурні формування, що відповідають за проведення досліджень та підготовку проектів висновків щодо прийнятих законопроектів у межах своєї галузі.

Делегації та тимчасові комітети є робочі групи, які створюються для вивчення конкретних проблем або питань, що виходять за межі компетенції секції. Результати досліджень, які проведені секціями, делегаціями та тимчасовими комітетами приймаються бюро, після чого публікуються в офіційному журналі та направляються до уряду і парламент [12].

Слід зазначити, що за кордоном діяльність громадських організацій, що беруть участь в організації та проведенні цивільного контролю за органами

публічної влади, фінансується активно за рахунок державного бюджету, а також коштів органів місцевого самоврядування Крім того, дані організації наділені правом на збір коштів безпосередньо від населення, а також від юридичних осіб. Так, частка державного фінансування у доходах некомерційних організацій складає, зокрема: Західна Європа, Канада, Ізраїль – 54%; Східна Європа – 42%; англосаксонські країни – 36%; Скандинавія – 35%; розвинені країни Азії – 34%; Латинська Америка – 19%. У таких країнах, як Франція – 60% і Бельгія – 76%, державне фінансування становить переважну частку некомерційних організацій. У цих країнах державне фінансування є основним джерелом доходів некомерційних організацій [37; 80].

Таким чином, у економічно розвинених країнах склався досить широкий перелік форм та інструментів цивільного контролю, вибір яких залежить від специфіки держави (державного та суспільного устрою, правової системи, юридичних традицій, ступеня розвитку демократії тощо). Варто зазначити, що найважливішою складовою цивільного контролю в цих країнах є гласність, відкритість та прозорість діяльності органів влади. Крім того, важливим на сьогодні є регламентація електронного цивільного контролю, суть якого зводиться до можливості здійснення населенням (як окремими громадянами, так і громадськими організаціями) інтерактивного доступу до будь-якої інформації, що стосується їх прав, свобод та законних інтересів.

Важливе значення мають такі форми цивільного контролю у США та Європейському Союзі, як правотворча ініціатива, громадянська ініціатива та законотворчий ініціативи, коли ініціатива чи законопроект, підтримані певною кількістю громадян (як правило, в електронній формі на сайті в Інтернеті), набувають статусу законопроекту. Важливим аспектом формування цивільного контролю за кордоном є дієва співпраця з органами державного управління, які постійно відкриті та доступні для інститутів громадянського суспільства.

2.2. Особливості реалізації публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні

Розвиток системи публічного управління в сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки демонструє стійку тенденцію до збільшення рівня кооперації між власне цивільними суб'єктами управління та військовими. Це пояснюється тим, що забезпечення національної безпеки та оборонних потреб держави виходить далеко за межі компетенції суто військового командування та органів управління силовими структурами держави. Під час воєнного стану та виконання завдань із протидії ворогу, зокрема терористичним військам РФ, вітчизняне військово командування має певний примат прийнятті рішень в сфері оборони. Однак, навіть за таких умов цивільний контроль над сектором оборони з боку органів публічної влади не припиняється. Хоча для максимізації його ефективності виникає потреба пошуку нових механізмів та форм взаємодії між обома сегментами управління: військовим та цивільним.

Особливої актуалізації дана проблематика набуває в умовах євроінтеграційних прагнень України та її курсу на вступ до Організації Північноатлантичного договору – НАТО. Основний акцент в цьому контексті спрямовується на дотримання певних вимог до побудови системи цивільного контролю над сектором оборони. Мова йде не стільки про вимоги оборонного характеру, оскільки стримуючи ворога понад півтора року Україна довела, що насправді саме вона захищає демократичні цінності та досягає цілей для яких власне НАТО і було створено. Натомість в контексті демократичного врядування та розширення концепту сталого розвитку на весь спектр суспільних відносин в нашій державі, в тому числі і військового характеру, існують певні потреби для розширення окремих елементів цивільного контролю в аналізованій сфері. І тут мова йде про забезпечення демократичних свобод військових, впровадження принципів толерантності,

мультикультурності та гендерної рівності. Останній елемент має особливе значення з урахуванням стійкого тренду до збільшення кількості жінок-військовослужбовців, а також розширення можливостей для доступу жінок до керівних посад в сфері безпеки і оборони.

Впродовж 2008–2022 рр. у Міністерстві оборони та Генеральному штабі ЗСУ було введено посади працівників для забезпечення напрямку «гендерна політика» та у 2010 році затверджено посаду радника з гендерних питань (на громадських засадах) та створено робочу групу із впровадження плану забезпечення гендерної рівності у ЗСУ. Нині ця робота через об'єктивні причини, на жаль, не ведеться. Разом з тим, у ЗСУ є всього одна жінка-генерал, хоча й достатньо велика кількість жінок-полковників. Впродовж 1992-2005 рр. близько 40 українських військовослужбовців-жінок пройшли службу у складі миротворчих контингентів України у різних країнах світу. Але після загибелі жінки-миротворця в Іраку у 2005 р. у ЗСУ було прийнято рішення більше не направляти жінок до миротворчих контингентів. Враховуючи, що Україна проголошувала мирний характер своєї політики в усіх стратегічних документах, потреби у пропаганді ненасильницьких форм вирішення конфліктів та культури миру не були нагальними.

Разом з тим, протягом загострення громадянських протистоянь у листопаді 2013 – лютому 2014 р. та після окупації АР Крим російськими військами, громадські лідерки, діячки культури і мистецтва, журналістки та інші українські жінки відіграли активну роль у здійсненні ненасильницького опору та сприянні національній єдності. Учасниці громадянських протестів («Євромайдану») сформували Жіночу сотню самооборони ім. О. Кобилянської, надавали правову, медичну та іншу волонтерську допомогу, забезпечували громадську безпеку, проводили навчальні заходи та вживали безліч зусиль, як для збереження мирного характеру протистояння, так і для подолання наслідків насильства тоді, коли протистояння перестало бути мирним [60; 43, с. 23–24].

Серед найзначущих досягнень варто відзначити прийняття Закону України «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків», що стало можливим завдяки активному і тривалому лобіюванню громадських організацій із гендерною спрямованістю.

У період з 2006 по 2007 роки, відбулися важливі ініціативи на рівні центральних органів виконавчої влади та обласних державних адміністрацій. Були створені гендерні робочі групи і координаційні ради, а при Кабінеті Міністрів була утворена Міжвідомча рада з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку, запобігання насильству в сім'ї та протидії торгівлі людьми. Також були призначені радники Міністрів та голів обласних державних адміністрацій з питань гендерної рівності. У 2010 році була створена Експертна рада з питань розгляду звернень за фактами дискримінації за ознакою статі. Усе це призвело до покращення координації між різними складовими національного механізму та сприяло міжнародному обміну досвідом щодо розвитку національних механізмів. З 2001 року почалася систематична збірка гендерно-чутливої статистики, яка наразі охоплює 113 показників і регулярно публікується у вигляді статистичної збірки під назвою «Жінки і чоловіки в Україні».

Особливості реалізації публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони проявляються одразу в декількох аспектах і пов'язані головним чином із таким:

– специфікою предметної сфери реалізації цивільного контролю – сектором безпеки та оборони, що розкривається через надзвичайну цінність досягнення найбільш збалансованого стану національної безпеки, за якого суспільство та держава розвиваються в заздалегідь визначеному стратегічному напрямку;

– поєднанням вимог та потреб державних та суспільних інтересів, які визначають завдання, напрямки та методи здійснення цивільного контролю, а отже, встановлюють детермінанти та межі реалізації публічного управління в цій сфері;

– специфікою суб'єктного складу інституцій, які здійснюють цивільний контроль над сектором безпеки та оборони, що проявляється в поєднанні зусиль державних органів та інститутів громадянського суспільства, а також представників експертного середовища та міжнародних органів;

– особливим правовим режимом діяльності органів системи забезпечення безпеки та оборони, а також правовим режимом самих відносин в безпековій сфері, що пов'язано із функціонуванням військових формувань правоохоронних органів тощо;

– необхідністю дотримання балансу гарантій безпекових прав громадян та недопущення скорочення обсягу або порушення інших громадянських прав та свобод, що військові органи можуть обґрунтувати необхідністю забезпечення національної безпеки або виникненням суспільних потреб. Тому завдання органів в сфері реалізації цивільного контролю над сектором безпеки та оборони повинні включати завдання із нагляду за дотриманням органами військового управління громадянських прав та прав військовослужбовців.

Розпочинаючи аналіз особливостей реалізації публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони доцільно розпочати із предметної сфери його здійснення – сектору безпеки та оборони. Актуалізація визначення категорії «безпековий сектор» або «сектор безпеки та оборони» отримала свого пікового стану після Мюнхенського безпекового форуму в 2008 році, на якому вперше були проголошено протистояння ліберальної демократії західних країн із авторитарними режимами східних колоніальних імперій: росії та Китаю.

Раніше сектор безпеки сприймався в контексті широкої інтерпретації, охоплюючи структури, установи та людей, які несли відповідальність за керування, забезпечення та контроль безпеки в державі. В деяких міжнародних наукових ресурсах під «сектором безпеки» розуміють комплекс органів, відповідальних за захист суспільства, національних інтересів та державних установ. Цей комплекс включає ключові елементи, такі як армія,

поліція, воєнізовані війська, служби розвідки та безпеки, митниця, берегова і прикордонна охорони, а також інституції, які формують і контролюють стратегію національної та міжнародної безпеки. Європейський Союз та Європейська Парламентська Асамблея розподіляють сектор безпеки на чотири основні частини: оборонну, поліцейську, розвідувальну та управління кордонами [125-126]. К. Валасек розглядає сектор безпеки як комплекс державних установ та інших органів, що сприяють забезпеченню безпеки країни та її жителів. Це включає основних учасників у сфері безпеки, представлених державними військовими установами; управлінські органи, які контролюють систему безпеки – від парламенту та уряду до громадянських інституцій, включаючи ЗМІ; судові органи і правопорядок; і ті, які не прописані у законі [16].

Отже, в основу поняття «сектор безпеки та оборони» завжди ставлять силові структури, які здатні за рахунок особливого правового режиму діяльності, спеціалізованих військових формувань поширювати державний примус в суспільстві. Це підтверджується і в дослідження Д. Гріна, який визначає сектор безпеки як набір «інститутів та структур, до компетенції яких держава включила легітимне право застосовувати або погрожувати застосуванням силових заходів у суспільстві, аби протидіяти зовнішнім або внутрішнім загрозам стабільності країни та її населення» [144]. Тобто сектор безпеки, як правило, об'єднує (інтегрує) питання політичної, економічної, інформаційної, воєнної тощо сфер безпеки, вирішення яких забезпечуються воєнними й невоєнними методами. В свою чергу Г. Гончаренко робить висновок, що сектор безпеки – це система органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськість, які реалізують державну політику у сфері забезпечення національної безпеки держави. Управління сектором безпеки – це система правових, організаційних та економічних механізмів управлінської діяльності суб'єктів сектору безпеки, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері забезпечення національної безпеки держави. Інші державні органи й органи місцевого самоврядування

здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки. Ефективна система управління в секторі безпеки неможлива без удосконалення взаємодії між суб'єктами сектору безпеки [35]. Натомість В. Чорний визначає дане поняття через сукупність державних органів та організацій, які покликані гарантувати безпеку особи, суспільства й держави, наділяючи в такий спосіб повноваженнями із застосування примусу виключно інституції державного сектору [132, с. 9]. Інституційний підхід запропонований наведеними вище дослідниками також є цілком обґрунтований оскільки силові структури точно повинні мати певну організаційну визначеність із обмеженою дискрецією дій, що пояснюється недопустимістю свавілля у виборі способів та методів досягнення стабільності національної безпеки та оборони.

З цього приводу А. Семенченко визначає сектор безпеки та оборони як сферу практичного застосування державного примусу органами наділеними для цього спеціальною компетенцією [114, с. 59]. Ми розділяємо такий підхід вченого, коли він фактично однозначно не визначає власне суб'єктний склад організацій та інституцій, що до нього входять, а детермінує лише критерії віднесення до такого сектору: наявність повноважень на реалізацію державного примусу силовими методами.

Тобто, державний примус можуть використовувати значно ширше коло державних органів, наприклад, суди, але лише спосіб його застосування – силові методи – детермінують ті структури, які входять до сектору безпеки та оборони. При чому важливо усвідомлювати, що мова йде не лише про класично виражені військові структури: збройні сили, національна гвардія, прикордонна служба тощо, але й про поліцейські органи. Вони також під час виконання покладених на них завдань із забезпечення громадського правопорядку або дотримання режиму законності наділені повноваженнями із застосування силових методів впливу, а під час виникнення безпекових ризиків чи загроз національній безпеці – залучаються до виконання значно ширшого кола безпекових завдань.

Визначальною ознакою при цьому стають методи реалізації таких завдань, оскільки більшість структур системи запобігання та протидії надзвичайним ситуаціям в державі також залучаються до виконання безпекових завдань, але лише силові структури здатні застосовувати силові методи з державного примусу: спеціальні засоби фізичного впливу, травматичну та вогнепальну зброю тощо.

З точки зору цивільного контролю саме законність та обґрунтованість випадків застосування вказаних вище засобів впливу і викликає один із найбільших інтересів для суб'єктів, які такий контроль здійснюють. Ці суб'єкти не можуть застосовувати будь-які контрзаходи або чинити протидію в силу фізичної відсутності в них такої можливості та протизаконності таких дій. Натомість їх моніторингова діяльність, контроль-наглядові заходи сприяють створенню необхідного рівня транспарентності в діяльності силових структур, передбачуваності їх діяльності та підвищенню рівня толерантності їх представників до осіб, щодо яких вони можуть або повинні застосовувати силові методи впливу.

Держава повинна забезпечувати громадський порядок, національну безпеку серед іншого і таким чином, коли відбувається свідоме обмеження громадянських прав тих осіб, які порушують порядок або створюють загрози для національної безпеки. Вина таких осіб на етапі застосування проти них силових методів не доведена, а отже такі методи повинні мати відповідний рівень обґрунтованості, зваженості, щоб це давало можливість повернути безпекове середовище держави у стан балансу та протидіяти діяльності окремих осіб. Іншими словами, силові структури повинні застосовувати методи фізичного впливу в найбільш стислих обсягах та найбільш гуманних проявах, що в той же час дасть змогу ефективно запобігати порушенням безпекового середовища.

У цьому є, так би мовити, видима особливість сектору безпеки та оборони як об'єкту цивільного контролю. Натомість існує ще одна похідна особливість від вказаного вище – обґрунтування з боку держави дій силових

структур по відношенню до осіб чи організацій, які несуть загрозу для національної безпеки. В таких випадках держава діє переважно превентивно, і лише під час протистояння агресору в оборонній війні такі дії держави є похідними від дій агресора. Превентивність силових структур полягає у протидії ризикам національної безпеки або порушенням громадського контролю на тому етапі, коли реалізації такими порушниками їх прав і свобод також гарантованих державою перетворюється на загрозу навколишньому оточенню. Основна складність полягає в тому, яким чином визначити той самий момент, коли силові структур повинні застосувати відповідний фізичний вплив для відновлення балансу безпекового середовища.

Відповідь на це питання наразі уособлюється в індивідуальному рішенні конкретної посадової особи, яка надає наказ підлеглим їй силовим структурам або особовому складу застосовувати відповідний силовий вплив. Тобто безпосереднім об'єктом перевірки з боку суб'єктів цивільного контролю стають рішення такої особи та межі застосування фізичної сили. Тут суттєву роль відіграє людський фактор, який втілюється в особі, що віддає наказ, та системний фактор, який втілюється в системі підготовки силових структур, рівня їх професійної компетентності під час визначення конкретних меж застосування силових заходів.

Держава має право та обов'язок застосовувати силу через реалізацію державного примусу у формі фізичного безпосереднього впливу на осіб, що порушують громадський порядок та несуть загрозу національній безпеці. Але при цьому держава повинна визначати межі застосування такої сили, а також межі компетенцій силових структур в умовах мирного часу, щоб запобігти узурпації влади з їх боку чи обмеженню громадянських прав і свобод. Цивільний контроль в аналізованій сфері, з урахуванням аналізованої особливості реалізації публічного управління ним, не має миттєвого ефекту. Суб'єкти, які його здійснюють, не можуть реагувати інтерактивно та одночасно на певні дії силових структур. Тому ми повинні констатувати, що

з урахуванням цього цивільний контроль має стратегічний характер і саме це необхідно враховувати під час визначення суб'єктного складу його здійснення.

Чи не найбільш визначальною особливістю здійснення публічного управління в аналізованій сфері нам уявляється та обставина, що цивільний контроль має на меті задовольнити одночасно потреби держави та суспільні потреби. Державні потреби цілком зрозумілі – забезпечити сталий стан національної безпеки та створити передумови для ефективного реагування на зовнішні та внутрішні загрози в безпековому середовищі. Для держави немає інших пріоритетів, оскільки вона взяла на себе зобов'язання забезпечити безпечний розвиток суспільства та громадян, обов'язок із захисту населення та протидії будь-яким ризикам та викликам у військовій і безпековій сферах.

Створення таких умов передбачає високий рівень матеріально-технічного, інформаційно-аналітичного та організаційного забезпечення органів військового і безпекового секторів, на які держава покладає основні завдання із створення сталої та потужної системи національної безпеки. Такий рівень уваги з боку держави означає необхідність перенесення частини ресурсів та управлінської уваги з інших сфер суспільного буття у тих випадках, коли цього потребує реагування на загрози для безпекового середовища. Відтак, створюється уявлення про першочерговість задоволення потреб саме в даному секторі за рахунок інших секторів державного управління та інших галузей державної політики, що у громадян може каталізувати появу певного відчуття розбалансування системи задоволення та гарантій їх громадянських прав.

Частіше за все держава пояснює це національними інтересами, до яких на її думку входить і коло інтересів та першочергових потреб громадянського суспільства, а також суспільною необхідністю, тобто виставляє інтереси безпекового сектору в авангарді всіх інших інтересів та пріоритетів державного розвитку.

У подальшому, за відсутності контролю (в даному випадку таким контролем виступає цивільний контроль), така ситуація призводить до ще більшої концентрації ресурсного забезпечення органів, які відповідають за державну політику в сфері безпеки та оборони й мають відповідний мандат на застосування сили, військових та поліцейських формувань, тощо. І вже наслідком цього стає поява ризиків узурпації влади військовими, суттєве обмеження громадянських прав, формалізація демократичного розвитку, заміщення його процесом задоволення інтересів воєнно-політичного керівництва. Саме тому противагою державних інтересів виступають суспільні інтереси, інтереси громадянського суспільства.

Одразу акцентуємо увагу на тому, що багато в чому такі суспільні інтереси відповідають державним, головним чином у прагненні суспільства розвиватися усталено, стабільно в умовах повноцінної безпеки. Для громадян важливо реалізовувати свої права та свободи, не відчуваючи жодних загроз, і навіть більше – відчуваючи впевненість в майбутньому. Суспільство прагне стабільності, через що і отримала надзвичайної актуальності концепція сталого розвитку, в якій безпековий фактор виступає фундаментальним принципом побудови державно-суспільних відносин, розвитку демократичних цінностей.

Разом з тим, суспільний інтерес значно перевищує державний в частині реалізації державних гарантій, оскільки основну увагу соціуму привертає обсяг та рівень забезпечення громадянських прав та свобод. Вільний сталий розвиток розуміється суспільством в першу чергу не через призму забезпечення національної безпеки, а через створення такої системи публічного управління суспільними відносинами, за якої реалізується очікувана повнота громадянських прав та свобод. Суспільство прагне задовольняти власні потреби, оскільки для кожної особи індивідуальні особисті інтереси мають пріоритет над суспільними, навіть тоді коли вони збігаються або є тотожними. Тому громадяни розуміють потребу здійснення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони й реалізації

публічного управління ним через необхідність дотримання за його допомогою непорушності громадянських прав із одночасним досягненням цілей розвитку системи національної безпеки.

Така аксіологічна конструкція є доволі складною, оскільки передбачає задоволення індивідуальних потреб в такому суспільно-політичному середовищі, в якому національна безпека та громадський порядок виступають не стільки цілями, скільки рамочними умовами такого задоволення. Соціум розуміє, що без стабільності розвитку держави, остання просто не зможе консолідувати необхідний рівень ресурсів для всебічної реалізації власних гарантій із дотримання громадянських прав та свобод, оскільки буде зайнята питаннями досягнення балансу у безпековому середовищі. Тому розвиток громадянського суспільства, інститути якого виступають активними учасниками цивільного контролю над сектором безпеки і оборони відбувається з урахуванням того, що досягнення стабільності національної безпеки є запорукою для реалізації повноти громадянських прав, а зменшення рівня такої безпеки чи її кризовий стан призводить до того, що реалізація відповідних прав не скорочується, а ресурсно обмежується.

Держава не обов'язково зменшує обсяг прав і свобод, вона потрапляє в ситуацію, коли вибір напрямків використання фінансових, матеріальних та інших ресурсів здійснюється на користь забезпечення національної безпеки як пріоритету загальнодержавного, а отже і суспільного розвитку. Суспільство розуміє і те, що воно не зможе існувати в такому ж стані без держави або, коли держава перебуває в стані війни чи під впливом інших безпекових ризиків. Через це інститути громадянського суспільства спрямовують свою діяльність в сфері цивільного контролю над сектором безпеки та оборони в такому напрямку, який дасть змогу досягти його результатів та відновити повноту забезпечення громадянських прав і свобод з урахуванням потреби першочергового ресурсного забезпечення цілей

національної безпеки, виключно за умови існування реальних ризиків для неї.

У свою чергу, публічне управління здійснюється таким чином, щоб дотримання громадянських прав та свобод в секторі безпеки і оборони, й головне – в діяльності силових структур та органів військового управління, не перетворювалась в об'єкт контролю виключно з боку інститутів громадянського суспільства. Державні органи цивільного контролю вибудовують певну ієрархію цілей, а органи публічного управління ними – ієрархію форм реалізації владного впливу, метою якого буде максимально можливе забезпечення дотримання прав людини і громадянина або їх відновлення з урахуванням досягненням цілей розвитку системи національної безпеки. Особливо це має відбуватися в умовах, коли існують реальні загрози, не усунення яких автоматично призведе до ще більшого порушення громадянських прав та свобод. Отже, суспільний інтерес проявляється не лише через моніторинг потенційних порушень вказаної системи прав, але і в контексті контролю та нагляду за функціонуванням сектору безпеки та оборони на предмет виявлення потенційних ризиків національній безпеці. За умови їх виявлення інститути громадянського суспільства, а також органи публічного управління повинні чітко розставляти пріоритети реалізації тих чи інших заходів силовими структурами з метою, в першу чергу, відновлення національної безпеки, але з урахуванням дискретності власних повноважень, критерієм якої має стати максимальне дотримання громадянських прав та свобод, гарантованих державою.

Тут обов'язково слід зауважити, що участь інститутів громадянського суспільства в сфері здійснення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони держави, з поміж іншого може забезпечуватися шляхом:

- реалізації права складати протоколи про адміністративні правопорушення з боку представників силових структур;
- участі у діяльності органів внутрішніх справ із забезпечення охорони громадського порядку;

- реалізації права вживати, спільно з представниками силових органів, заходів з припинення адміністративних правопорушень і злочинів;

- участі з органами прикордонної служби в охороні державного кордону та протидії корупційним проявам, в тому числі поширенню контрабанди та нелегального перетину державного кордону тощо.

Таким чином, громадські угруповання активізують свою участь у нагляді за діяльністю військових структур держави та органів правопорядку. Вони також проводять незалежний нагляд за додержанням законодавчих норм, які націлені на протистояння та запобігання корупційним процесам, використовуючи при цьому методи, які відповідають діючому закону.

Окрім цього Г. Ситник визначає, що відповідні державні органи під час публічного управління забезпеченням здійснення цивільного контролю в аналізованому секторі за участі інститутів громадянського суспільства повинні спрямовувати головний акцент владного впливу з метою дотримання наступних пріоритетів на:

- встановлення чітких меж функціональних повноважень між політичним керуванням національними оборонними структурами і діяльністю правоохоронців, а також професійним управлінням військовими підрозділами, щоб уникнути перекриття їх обов'язків;

- співпрацю та відповідальність державних установ та органів військового управління з правоохоронцями в рамках, встановлених законом, у контексті реалізації стратегій оборони та підтримки порядку, а також гарантування своєчасного та комплексного матеріального і фінансового підтримання армії та інших оборонних підрозділів з метою виконання їх ключових задач;

- нейтралізацію політичного і ідеологічного впливу на роботу військових і силових органів країни, зосереджуючись на пріоритетності прав людини та запобіганню зниженню рівня державних гарантій у сфері захисту демократичних прав [115].

Дійсно, ключовим аспектом є встановлення меж між політичними та управлінськими ролями в рамках безпекової сфери. Відділення безпекового сектору від політичних інтриг є невід'ємною частиною його стабільності. Забезпечення принципу деополітизації передбачає, що державні силові структури не можуть служити інструментом політичних амбіцій конкретних партій, об'єднань або окремих осіб. Однак деополітизація в контексті безпекового сектору не має обмежувати права його працівників на реалізацію їхніх законодавчо визначених політичних прав. Крім того, принцип деополітизації не повинен слугувати прикриттям для ухилення від відповідальності у виконанні завдань у сфері національної безпеки та оборони, які встановлені законами України [50].

Суттєвою особливістю здійснення публічного управління в аналізованій в даному дисертаційному дослідженні сфері є неоднорідність суб'єктного складу самого цивільного контролю. Сукупність суб'єктів, які його здійснюють, а також форми та методи здійснення – все це виступає об'єктом для органів публічного управління в процесі реалізації ними владних повноважень. І, якщо вони мають компетенцію застосовувати інструменти прямого імперативного впливу (адміністративні приписи та владна ієрархія) до органів державного управління, то над інститутами громадянського суспільства такого впливу вони не мають. Держава не може реалізувати владний примус щодо інституцій недержавного сектору у випадку, якщо діяльність останніх здійснюється в межах визначених законодавством.

Побудова системи цивільного контролю в аналізованій сфері відбувається виключно на підставі законів держави, а також з урахуванням міжнародно-правових актів та усталеної традиції його здійснення. Залучення інститутів громадянського суспільства до цього процесу є обов'язком держави, який вона бере на виконання міжнародно-правових актів, що були нею ратифіковані. Саме тому органи публічного управління потрапляють у ситуацію, коли вони не стільки повинні здійснювати власне управління

вказаними інститутами, скільки виконувати більше забезпечувальну функцію. Органи публічного управління повинні забезпечити доступ інститутів громадянського суспільства до об'єктів, органів, процесів, які входять в предметне поле цивільного контролю. При цьому головним завданням органів публічного управління залишається створення умов для реалізації цивільного контролю. Вони повинні балансувати у виборі засобів та інструментів реалізації владного впливу між імперативними (для упорядкування та керування діяльністю органів державного сектору) та диспозитивними (для організації консолідованої діяльності інституцій недержавного сектору). Така перманентна потреба обумовлює необхідність використання нетрадиційних підходів до публічного управління.

Традиційний підхід до цивільного контролю включає в себе проектний підхід з чіткими часовими та процедурними рамками для виконання конкретних завдань у публічному управлінні. Однак, через різноманітність учасників і особливостей контролю, слід розглядати застосування адаптивного та ситуативного підходів. Це означає, що організація контролю має бути більш гнучкою і враховувати конкретні умови і потреби в кожній ситуації. Цей підхід може бути корисним, оскільки дозволяє більш ефективно реагувати на змінні обставини та вимоги громадян, які здійснюють цивільний контроль. Це пояснюється тим, що органи публічного управління можуть визначати межі та рамки його здійснення, але коригування та оперативне управління його реалізацією можуть застосовувати виключно до органів державної влади. На наш погляд, делегування виявляється більш ефективним оскільки передбачає наділення відповідних інституцій обсягом повноважень, реалізацію яких органи публічного управління можуть контролювати. В такий спосіб не зменшується обсяг свободи діяльності інститутів громадянського суспільства з приводу реалізації цивільного контролю над сектором безпеки та оборони, але в частині їх діяльності запроваджується більш жорсткий контроль з боку держави. Це необхідно переважно в частині проведення різного роду аудиту, перевірок, експертного та іншого контролю,

де держава забезпечує інститути громадянського суспільства необхідними ресурсами та можливостями для доступу до відповідної документації та сфер діяльності інституцій військової організації держави.

В іншій частині повноважень суб'єкти цивільного контролю недержавного сектору здійснюють діяльність спрямовану на моніторинг, перевірку, нагляд та контроль за діяльністю органів в секторі безпеки та оборони на предмет недопущення зменшення обсягу громадянських прав, порушення прав як безпосередньо військовослужбовців, так і демократичних цінностей, які проголошуються в суспільстві, дотримання воєнно-політичним керівництвом держави конституційних гарантій прав і свобод населення. Таким чином, експертне середовище, інститути громадянського суспільства не обов'язково використовують для цього державні ресурси. Вище нами зазначалося про те, що незалежність суб'єктів цивільного контролю недержавного сектору є запорукою його ефективного здійснення та суттєво підвищує транспарентність процесу публічного управління в аналізованій сфері. Така незалежність забезпечується з поміж іншого за допомогою таких форм фінансування діяльності як волонтерство, благодійні внески тощо. В такий спосіб населення напряму залучається до процесу цивільного контролю, стаючи одним із суб'єктів його забезпечення, що значно підвищує рівень утилітарності та релевантності його результатів, оскільки інституції недержавного сектору можуть діяти значно оперативніше не чекаючи на державне матеріально-фінансове забезпечення.

Ще однією особливістю здійснення цивільного контролю інституціями недержавного сектору є те, що вони фактично необмежені у виборі підходів, методів та форм його здійснення. Вони не зв'язані програмними чи іншими відомчими нормативно-правовими актами, а діють лише в межах не заборонених законом. Таким чином вони можуть застосовувати найбільш прогресивні методики аудиту, експертного оцінювання, контролю та моніторингу за дотриманням органами сектору безпеки та оборони тих вимог та обмежень що висуваються до їх діяльності законом, а також ефективно

протидіяти порушенню громадянських прав та свобод з боку цих органів. В даному випадку основну цінність представляє спроможність при застосуванні такого розгалуженого інструментарію віднайти найбільш ефективну їх комбінацію у поєднанні із інструментарієм державних інституцій.

Слід акцентувати також увагу і на особливості правового режиму діяльності органів системи забезпечення безпеки та оборони, що впливає на обсяги та можливості суб'єктів цивільного контролю, а також є визначальними детермінантами в реалізації публічного управління забезпеченням здійснення такого контролю.

Домінантним принципом функціонування силових структур у демократичному суспільстві є забезпечення ефективно діючої системи демократичного цивільного контролю за їх діяльністю, що є важливою складовою моделі взаємодії силовиків і політики у країнах із демократичним політичним режимом. В умовах демократичних режимів система цивільного контролю забезпечує контроль і керівництво силовими структурами з боку законодавчої, виконавчої, судової влади, а також – безпосередній контроль з боку громадянського суспільства [50, с. 20–22]. Така дисперсність суб'єктного складу на думку А. Азарова, Л. Ткачук, Л. Нікіфорова та інших [5] призводить до об'єктивної необхідності узгодження обміну інформаційно-аналітичними даними з приводу об'єкту цивільного контролю. Але проблема в тому, що всі суб'єкти мають різний рівень доступу та можливостей для отримання відповідної інформації.

Це представляється цілком логічним, враховуючи які завдання вирішуються в сфері забезпечення національної безпеки, а тому природнім є висока концентрація аналітичних даних та інформації, яка має особливий охоронюваний правовий режим – державна таємниця. З точки зору мети функціонування сектору безпеки та оборони, захист такої інформації є одним із пріоритетних напрямків діяльності силових структур. З точки ж зору потреб цивільного контролю така інформація представляє особливу увагу,

оскільки саме за грифом «цілком таємно» чи «особливо важливо» можна заховати випадки порушення силовими структурами прав та свобод людини і громадянина.

Однозначного та алгоритмічного рішення така проблема немає. Кожен суб'єкт, який здійснює цивільний контроль над сектором безпеки та оборони знаходиться в тісній співпраці та кооперації з іншими суб'єктами, а тому обмін інформації повинен відбуватися постійно в обсягах, які задовольняють потребам досягнення цілей цивільного контролю. Але органи публічного управління забезпеченням здійснення цивільного контролю з поміж іншого повинні охороняти державну таємницю, а тому мають цілком обґрунтоване право обмежувати доступ інститутів громадянського суспільства або представників експертного середовища до певної інформації, чи надавати їм її у відповідний, встановлений законом спосіб із заборонаю її подальшого використання чи розголошення.

Однією із найважливіших цілей публічного управління забезпеченням здійснення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони є прогнозування, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація загроз сталому розвитку людини, суспільства і держави. Тобто, значення державно-управлінських рішень, які приймаються органами у вказаній сфері є стратегічними. Особливо це проявляється в умовах, коли досить гостро стоїть питання щодо нейтралізації загроз життєво важливим національним інтересам у тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства та держави, в тому числі шляхом охорони інформації із особливим правовим режимом [5]. Ми погоджуємося із тим, що охорона державної таємниці є важливим елементом діяльності в сфері забезпечення національної безпеки, але це не повинно відбуватися таким чином, щоб поширювати режим державної таємниці на ті дані, які виступають об'єктом цивільного контролю в аналізованій сфері, або які містять актуальну та достовірну інформацію про порушення силовими структурами або їх окремими посадовими особами демократичних прав і свобод громадян.

Вирішення цієї проблеми можна шукати або в розробці такої форми публічного управління, за якої цивільний контроль здійснювали б інституції із відповідним рівнем доступу до державної таємниці, які при цьому виконують представницькі функції прямо делеговані ним від народу (наприклад, парламентський контроль у формі засідань слідчих груп спеціальних комісій тощо) або інститути громадянського суспільстві повинні бути наділені правом на збір інформації, що не має режиму державної таємниці, її аналіз та оцінка реального стану дотримання обсягу громадянських прав та свобод. Така інформація в подальшому не підлягає розголошенню, але повинна використовуватися з метою усунення виявлених недоліків чи проблем забезпечення здійснення цивільного контролю аналізованому секторі.

Участь представників експертного середовища, використання новітніх прогресивних інструментів аналітичної обробки даних, мережевий збір та аналіз інформації – все це інколи сприяє створенню умов, за яких інститути громадянського суспільства мають значно кращі висновки та експертне бачення щодо реального стану дотримання громадянських прав силовими структурами ніж офіційні органи державної влади.

За таких умов метою публічного управління забезпеченням здійснення цивільного контролю стає своєчасна координація всіх без виключення суб'єктів його здійснення з метою отримання оперативної інформації або результатів її аналізу для подальшого використання під час виконання власних для кожного органу завдань в сфері цивільного контролю. Органи публічного управління повинні створювати такі канали комунікації між різними контролюючими суб'єктами, за допомогою яких дотягатиметься максимальний рівень оперативності інформаційно-аналітичного забезпечення. При цьому важливо, щоб в першу чергу таку інформацію отримували органи, відповідальні за реалізацію державної політики в сфері забезпечення національної безпеки, а також органи військово-політичного керівництва країни. Захист розподілу інформації за такими каналам

комунікації обумовлює можливість часткового або обмеженого доступу інститутів громадянського суспільства до інформації, яка має правовий режим державної таємниці, але яка стала відома в результаті аналітичної діяльності останніх. Хоча метою в даному випадку буде не стільки реалізація цивільного контролю, скільки пошук слабких місць в забезпеченні режимно-секретної діяльності силових структур.

Ми допускаємо, що науково-експертний та аналітичний потенціал інститутів громадянського суспільства та представників експертного середовища настільки високий, що його консолідація може призвести до того, що деяка інформація, яка має обмеження у поширенні та доступі до неї потенційно може стати відкритою та доступною, але як результат аналізу, а не як вихідні дані для нього. Натомість перевірити ступінь дотримання силовими структурами громадянських прав та свобод неможливо без доступу до первинних даних, зокрема, до скарг представників громадськості чи навіть представників силових структур; внутрішніх рапортів, аналітичних звітів, довідко тощо. І тут постає проблема вибору найбільш ефективної форми реалізації публічного управління в аналізованій сфері. Зрозуміло, що як нами зазначалося вище, здійснення в таких умовах парламентського контролю суттєво спрощує процес отримання необхідних вихідних даних для аналізу. Але експертне заключення чи власне сам аналіз первинних даних для парламентських комісій, слухань чи розслідувань повинен робити відповідний фахівець, який частіше за все не є державним службовцем, а виступає в якості незалежного експерта чи аналітика інститутів громадянського суспільства.

З цього приводу О. Пучков зазначав, що реалізація громадського контролю над сектором безпеки та оборони повинна забезпечуватися доволі жорстко ієрархізованою системою державних органів, які повинні диверсифікувати застосовувані ними інструменти в залежності від потреб конкретної управлінської дії [110]. Ми це розуміємо таким чином, що, наприклад, обмін інформацією в системі цивільного контролю відбувається

під жорстким та імперативним контролем органів публічного управління, а використання аналітичного інструментарію її обробки є абсолютно диспозитивним.

Отже, цивільний контроль – це форма реалізації демократії і спосіб залучення населення до управління суспільством та державою, це невід’ємна складова системи публічного управління, чинник розвитку суспільства в умовах демократичної, соціальної правової держави, що полягає у «функціонуванні системи соціальних інститутів держави та громадянського суспільства з регулювання військово-громадських відносин, надання законності діям силових структур, вдосконалення їхнього розвитку в інтересах суспільства. І забезпечується він, на думку І. Ільницької, в тому числі шляхом розширення формату та механізму інформування громадськості про діяльність силових структур, виконання покладених на них завдань; реагування на звернення громадських організацій та громадян тощо [49, с. 208–210]. Тобто, інформування інститутів громадянського суспільства про стан дотримання силовими структурами громадянських прав та свобод повинно постійно вдосконалюватись в бік забезпечення ще більшої транспарентності діяльності органів, що відповідають за реалізації завдань держави в секторі безпеки та оборони. Для цього необхідно розуміти реальний стан забезпечення цивільного контролю в аналізованому секторі та особливості практичного здійснення публічного управління ним.

Першорядним пріоритетом держави у контексті зовнішньої політики є забезпечення воєнної стабільності. Від цього наряду безпеки залежить співпраця на міжнародній арені та згуртованість внутрішнього середовища. Концепція «симфонії безпеки», запропонована науковцями [1, с. 240], акцентує на невід’ємному взаємодії між громадянами та органами влади у відносинах національної безпеки. Тут важливим стає зв’язок між органами громадянської активності, визначеними законами, та офіційними інституціями державного управління безпекою. Водночас, законодавчий аспект цієї сфери передбачає участь окремих громадян та їхніх асоціацій у

процесах забезпечення стабільності. Існує дисонанс у визначенні ролі громадян: згідно зі ст.10 Закону України «Про національну безпеку» контроль за діями відомств безпеки виконують громадяни, але через спеціально зареєстровані об'єднання [91].

Як відомо, коли відбувається змішування функціональних обов'язків між громадськими організаціями та інститутами безпеки та оборони, це може призвести до непорозумінь та дублювання відповідальності. Іншими словами, важливо чітко розуміти, де закінчується роль громадськості як контролера дій органів безпеки, та, де починається їх роль як активного учасника в процесах забезпечення безпеки.

Це розмежування важливо не тільки для забезпечення ефективної взаємодії між секторами, але й для підтримки довіри громадян до системи безпеки. Якщо громадяни не розуміють своєї ролі або відчують, що їхні права ігноруються, це може підірвати загальну довіру до системи і, як наслідок, ефективність її роботи.

Згідно із змістом ст. 17 Основного Закону України [57], головною обов'язковістю держави є гарантія суверенітету та цілісності країни, що є спільним завданням усіх громадян. Відповідальність за захист України призначена Збройним Силам. В контексті військово-правових взаємин між громадою і сферою безпеки та оборони існує система правового регулювання, яка дозволяє громадським інституціям та окремим особам участь у діяльності захисних структур, а також нагляду за їхнім виконанням в області гарантій суверенітету та територіальної недоторканності країни. Основними нормативними актами, що регулюють військово-правові відносини між громадою, силами оборони та оборонною промисловістю, окрім Закону про національну безпеку, є Закон «Про оборону України». Останній, серед іншого, окреслює ключові аспекти підготовки країни до захисних дій. Закон також акцентує на необхідності забезпечення прозорого і демократичного контролю у секторі оборони згідно існуючого законодавства, а також дотримання вимог щодо конфіденційності

інформації [91].

Правовий контекст у сфері військових взаємовідносин між громадянським суспільством та структурами безпеки та оборони передбачає створення моделі співпраці. У такій моделі демократичний громадянський нагляд над сектором безпеки на базі законів повинен гармонійно співіснувати з дотриманням принципів конфіденційності. Цей баланс є складним, але життєво важливим для підтримання стабільності. Відтак впливає принцип «гармонії безпеки», який передбачає взаємодію оборонних структур і громадянського суспільства.

Ключовою метою є знаходження спільної мови щодо розуміння поточних викликів і потенційних загроз, а також демонстрація єдності у їхньому подоланні. Доцільно підходити до безпекової стратегії з акцентом на мінімізацію ризиків, пов'язаних із розголошенням чутливої інформації про оборонні структури. Правова основа передбачає особливі умови для засобів масової інформації щодо доступу та розповсюдження відомостей про оборонну діяльність. При цьому важливо забезпечувати гармонію між відкритістю даних та обмеженням доступу до інформації, що носить конфіденційний характер.

Співпраця громадянського суспільства з оборонними силами та оборонно-промисловим комплексом у контексті безпеки часто стикається з проблемами інформаційного опору. Іноді стратегічна інформаційна лінія стосовно підготовки до можливої війни має більший пріоритет, ніж безпосередні дії. Гібридні тактики сучасних війн стають стандартом в зіткненні з потенційними воєнними загрозами. Основний акцент робиться на стратегічні комунікації між сектором безпеки та громадянським суспільством, що дозволяє координувати заходи національної оборони.

У цій комунікації первинними є своєчасність, правдивість та компетентність наданої інформації, що лежить в сфері відповідальності Міністерства оборони України. Створення атмосфери довіри до такої комунікації та отримання активної реакції від громадянського суспільства є

важливими. Закон України «Про основи національного спротиву» надав новий вектор розвитку цієї взаємодії, регулюючи питання територіальної оборони, участі добровольчих груп та опірних рухів. Такий законодавчий підхід підкреслює важливість активної участі громадянського суспільства в оборонних заходах. Закон закріплює пряму участь громадян у діяльності сектору безпеки і оборони, що підсилює ефективність «симфонії безпеки».

Військове право, яке регулює відносини в сфері оборони та безпеки, слугує основою для формування та підтримки порядку в моменти збройних конфліктів, а також в часи мирного співіснування. Воно забезпечує юридичний механізм, що забезпечує захист інтересів військовослужбовців, членів їхніх сімей та інших учасників оборонних дій.

Обмеження доступу до важливої інформації є необхідним для забезпечення національної безпеки. Проте це також може викликати проблеми в контексті довіри між громадянським суспільством та сектором безпеки і оборони. Відповідно, є потреба в балансі між забезпеченням конфіденційності та забезпеченням громадського довір'я.

Основними чинниками, що можуть підсилити довіру та сприяти більш ефективній взаємодії, є: створення культури, яка визнає і дотримується цінностей та норм військового права, що сприяє підтримці правил, дисципліни та професійності; створення та оптимізацію спеціалізованих військових правоохоронних органів; забезпечення ефективної діяльності військового судового органу, який буде регулювати конфлікти та порушення відповідно до військового законодавства.

2.3. Проблеми функціонування механізмів публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення

Сучасний стан публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні ознаменувався суттєвим

впливом низки факторів зовнішнього середовища, які засадницьким фундаментальним чином впливають на ефективність реалізації державної політики в даній сфері. Ці фактори ознаменували собою нову суспільно-політичну та соціально-економічну реальність, яка створює відповідно нові контури для організації системи цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Головний акцент тут зміщується з предметної сфери управління процесами забезпечення сектору безпеки і оборони до питання ефективності та раціональності використання наявних ресурсів держави для досягнення цілей протидії ризикам, в тому числі прямій військовій агресії з боку рф. Але не лише останній фактор є новим викликом та новим базовим елементом для побудови системи публічного управління в аналізованій сфері.

Створення оптимальних цивільно-військових відносин та дієвого цивільного демократичного контролю над ЗСУ сприяє перетворенню збройних сил та інших військових формувань у відкриті і зрозумілі для суспільства, керовані державою інституції, які діють у відповідності до їх призначення за Конституцією та Законами України. Запропонована концепція виходить із загальних засад демократичного цивільного контролю і передбачає: цивільний контроль (цивільні органи державної влади контролюють застосування ЗСУ, бюджет та моніторинг закупівель у сфері оборони).

На сьогодні існують наступні проблеми функціонування механізмів публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні: по-перше, за ЗСУ залишається визначальна роль у військовому управлінні, оперативному та тактичному рівнях планування та реалізації політики, розробленої цивільним керівництвом Міністерства оборони; по-друге, проблема доступу до «таємної» та «секретної» інформації щодо сектору безпеки та оборони демократичним органам влади (демократичні парламентські та судові інститути, сильне громадянське суспільство, незалежні ЗМІ, які забезпечують можливість рівного доступу до інформації про ЗСУ як представників влади,

так і громадськості); по-третє, для проведення якісного цивільного контролю потрібна наявність експертної компетенції цивільних осіб (необхідна для виконання функцій із контролю та нагляду паралельно із фаховою компетенцією військових фахівців); по-четверте, неможливість безпосереднього впливу військових на внутрішню політику держави (ані ЗСУ загалом, ані конкретні представники ЗСУ, не повинні мати інструментів впливу на внутрішню політику через використання свого статусу); по-п'яте, обмежена роль у національній економіці (ЗСУ можуть бути значущим роботодавцем і одним з найбільших гравців національного ринку, але не мають можливості використовувати це як важіль політичного впливу та / або для недобросовісної конкуренції); по-шосте, потребує розвиток ефективного ланцюгу командування (організація командування, яка забезпечує дотримання військовими інтересів громадянського суспільства та чинного законодавства); по-сьоме, потрібні прозорі та чіткі критерії проведення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони; по-восьме, є суттєві проблеми щодо дотримання прав військовослужбовців, особливо в умовах воєнного часу; по-дев'яте, важливою проблемою є корупція в секторі безпеки і оборони, яку не завжди (внаслідок закритих даних) можна визначити та оприлюднити.

Цивільно-військові відносини (ЦВВ) представляють ключовий елемент суспільної системи України. Цей сегмент має свою незаперечну вагу і функції в суспільних процесах. Надзвичайно важливо, щоб ці відносини служили на благо та відображали аспекти, які відповідають потребам народу України. Забезпечення цього напрямку вимагає об'єднаного, добре організованого та науково підкріпленого підходу від ряду структур – як державних, так і приватних, включаючи окремих громадян та спеціалізовані органи.

В контексті незалежної України, особливо з урахуванням ситуації в Криму та на сході держави, цивільно-військові відносини заслуговують посиленої уваги на рівні як теорії, так і практики. Ці стосунки є індикатором

соціальної стабільності та важливою ланкою у гарантіях національної оборони. Роль Збройних Сил України у цьому контексті є вирішальною, оскільки вони є ключовим актором у цивільно-військових відносинах. Намагаючись зміцнити демократичний цивільний нагляд над оборонними структурами, Україна орієнтується на світовий досвід, при цьому не забуваючи про національні особливості та потенціал.

Модель демократичного контролю над ЗСУ повинна спиратися на кращі міжнародні практики. Хоча для ЗСУ поставлено за мету відповідати стандартам НАТО, у царині належного врядування у секторі безпеки й оборони не існує стандартних рецептів, а кращі практики підлягають імплементації лише з врахуванням специфічного культурного, історичного та соціально-економічного контексту конкретної нації. Концепція цивільного демократичного контролю має запропонувати для держави не лише ідеальний «кінцевий стан», а й критично важливі реалістичні етапи реформи, крок за кроком, що не призведуть до руйнування працюючих адміністративних та оперативних механізмів, адже стан хаосу є гіршим, ніж недосконалі рішення. Саме цивільний демократичний контроль та запровадження моделі належного врядування для сил оборони підвищить функціональну ефективність ЗСУ, зокрема через запровадження більш обґрунтованих та вчасно прийнятих керівних рішень, значна кількість яких делегується на найнижчий рівень, а не приймається «нагорі», як у чинній пострадянській моделі. Саме тому, наступним кроком після прийняття концепції має слідувати подальша деталізація через розробку відповідних правил та процедур, адже, наприклад, запровадження у Міністерстві оборони України посади цивільного міністра, Державного секретаря та інших без запровадження сучасної моделі управління у секторі оборони та ЗС силах не означає автоматичного запровадження ані цивільного, ані демократичного контролю.

Держава володіє монополією на застосування військової сили. Не зважаючи на збройний конфлікт через агресію РФ та зростання кримінальної

злочинності, ризики появи у країні «приватних армій» не були реалізовані. Наразі базові принципи цивільного демократичного контролю відображені в законодавстві, але на практиці такий контроль здійснюється здебільшого виконавчою гілкою влади. В Україні особливу роль у питаннях сектору безпеки й оборони відіграє громадянське суспільство – як вагомий елемент забезпечення обороноздатності, драйвер змін та орган «адвокації». Проте, громадські організації потребують інституційної та фахової підтримки. За умов слабких державних інститутів демократичного контролю, їхню роль неформально часто відіграють представництва міжнародних організацій та неурядових громадських організацій: НАТО, ЄС, ОБСЄ, Transparency International, тощо.

У секторі оборони формується бачення необхідності «оцивільнення оборонного відомства», проте йому бракує консенсусу. Виключно Верховна Рада України може оголошувати стан війни та миру. Сформовані декілька комітетів з питань сектору безпеки й оборони. Парламент може заслуховувати членів кабінету Міністрів як в рамках проведення «Дня уряду» у парламенті, так і під час слухань в комітетах. Проте їх відвідування не є обов'язковим. Фактично, парламент не користується своїм правом у повній мірі, і часто слухання проходяться формально. Щодо законодавчої ініціативи, суб'єкти визначені Конституцією; Міністерство оборони України подає пропозиції через Кабінет Міністрів України, але не всі нормативні документи, що регулюють діяльність в сфері оборони розробляє та подає Міністерство оборони України.

При цьому слід наголосити на реально низькій ролі Верховної Ради України у бюджетному процесі в сфері безпеки та оборони. В основному парламентарі не використовують своє право на ознайомлення з документами, що перш за все пов'язано із ускладненою процедурою доступу та секретності. На практиці до парламенту подається готовий проект без додаткових документів, на основі яких його було сформовано проект, та опрацьовується в стислі строки. Так само контроль за виконанням державної

цільової програми, у тому числі оборонної, здійснює не Верховна Рада України, а Кабінет Міністрів України шляхом розгляду проміжних, щорічних та заключного звітів. Парламентський контроль оборонних закупівель не здійснюється. Підвищення ролі та надання реальних повноважень Верховній Раді України та її комітетам у бюджетному плануванні, прийнятті бюджету та нагляді за бюджетним процесом можливе лише шляхом внесення законодавчих змін. Такі зміни реально втілити вже у наступному бюджетному циклі.

Функціональна ефективність комітетів Верховної Ради України та їх склад, а також мотивація і компетентність депутатів та персоналу комітетів Верховної Ради України у секторі безпеки й оборони також залишає бажати кращого. Процес обговорення законопроектів у Комітетах загалом є непрозорим. Потребує перегляду роль, функції та вимоги до персоналу комітетів Верховної Ради України, а також необхідне опрацювання міжнародного досвіду та обговорення питання щодо можливого залучення коштів міжнародної допомоги, а у подальшому, – бюджетного фінансування для створення у Верховній Раді України аналогу Дослідницької служби Конгресу США, чи подібної аналітичному утворенню у Парламенті Великої Британії.

Запровадження Експертного комітету з питань сектору безпеки та оборони, сформованого з семи цивільних експертів-представників недержавних громадських організацій (аналітичні центри, волонтерські, ветеранські, адвокаційні організації), які володіють відповідними компетенціями у секторі безпеки та оборони та мають допуск до інформації, яка становить державну таємницю, з метою виконання дорадчої та незалежної наглядової функцію може суттєво покращити ситуацію. Термін повноважень на три роки забезпечить ротацію членів комітету, послідовність діяльності та незалежність від каденції Верховної Ради України. Члени Експертного комітету з питань сектору оборони та безпеки мають мати право відвідувати засідання Верховної Ради України та комітетів, слухання,

висловлювати експертні висновки, відвідувати частини ЗСУ та інші військові формування, органи сектору безпеки й оборони.

Потребує подальшого обговорення процедура обрання, строки та критерії отримання допуску. Утворення такого комітету можливо у середньостроковій перспективі.

Виконавчий контроль здійснює Президент України, Кабінет Міністрів України та підпорядковане Президенту України Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади і військового управління. Повноваження Президента України та Кабінету Міністрів України певною мірою тотожні, що створює дисбаланс в врядуванні. Координацію забезпечення формування оборонної політики і нагляд за повсякденним життям ЗС покладено на Міністерство оборони України, так само як і забезпечення ефективного та цільового використання бюджетних коштів. Існує проблема паралельного підпорядкування Президенту України начальника Генерального штабу ЗСУ.

Внутрішній цивільний демократичний контроль ЗСУ та інших складових сил оборони формально відсутній. Водночас, є спонтанні елементи такого нагляду, передусім через діяльність волонтерських організацій у галузі логістики та постачання, медичних послуг, тренінгів тощо. Соціальні гарантії, які взяла на себе держава, досить значущі як для військовослужбовців, так і для членів їх сімей, але на практиці майже всі вони або не виконуються, або виконуються на низькому рівні.

Формально судовий контроль в Україні реалізовано через можливість оскарження рішень, ухвалених органами державної влади щодо сил оборони. Законодавством визначено коло осіб, які можуть оскаржувати рішення та предмет оскарження. Загальною проблемою органів управління в Україні є не тільки видання нормативних актів, що суперечать один одному, а ще і застосування їх після прийняття судом рішення про визнання таких актів недійсними. Специфічною проблемою після ліквідації військових судів

також стала недостатність спеціалістів у сфері військової юстиції серед суддів загальної ланки.

В Україні існує конституційний дисбаланс повноважень Президента та Кабінету Міністрів України, який негативно впливає на стан демократичного контролю. На думку експертів RAND Corporation «...конституційні невизначеності підривають прийняття рішень виконавчої влади у секторі безпеки», що призвело до конкуренції між владними інститутами та останнім часом створило виклики для реформування та ефективного управління. Вирішення цієї проблеми можливе через конституційний процес та вимагає тривалого часу. Експерти RAND Corporation рекомендують сконцентрувати відповідальність Президента на сфері оборони, тоді як внутрішня безпека залишатиметься у сфері відповідальності Кабінету Міністрів України. Таке рішення є можливим варіантом, для його реалізації необхідні глибокі законодавчі зміни, починаючи з проектів законів «Про оборону України» та інших.

Використовуючи можливості наряду цивільно-військового співробітництва (СІМІС), необхідно формалізувати цивільно-військову взаємодію на рівні командування частин ЗСУ та місцевих державних адміністрацій, мерів та громадських Рад ветеранів тощо. Запровадження законодавчо закріпленої горизонтальної взаємодії з органами виконавчої влади. Одним з прикладів ефективної побудови системи горизонтальної взаємодії є Бюро Політично-військових відносин Державного департаменту США, та її програма Радників із зовнішньої політики POLAD, досвід якого рекомендовано вивчити для аналізу можливості подальшої імплементації його елементів в українському контексті. Система грошового забезпечення та соціального захисту має відповідати принципу рівної оплати військових та цивільних працівників, які виконують однакові завдання. Окремим цивільним працівникам має бути надано дозвіл на зберігання, носіння та, передбачене законом (з метою захисту життя), використання вогнепальної зброї цивільними (зокрема, в умовах бойових дій). Реалізації підлягає оновлення

стилю, правил та процедур системи управління, яка має відповідати системі управління відповідних органів управління силами оборони держав Євроатлантичної спільноти. Основним інструментом є реформування військової освіти, залучення цивільних фахівців у сферу оборони, а також спільні навчання з партнерами із НАТО та ЄС.

Медіа-ресурси відкривають великі перспективи для реалізації цивільного нагляду, зокрема через механізми громадської взаємодії. Їх вклад у цивільний нагляд полягає в активному висвітленні питань національної безпеки та оборонної діяльності, забезпечуючи суспільство релевантною інформацією про статус національних прагнень України. Вони також забезпечують об'єктивний погляд на життя військовослужбовців, події у військовому контексті, формуючи громадську позицію, підсилюючи авторитет захисників країни, та зміцнюючи довіру до Збройних Сил та інших військових підрозділів. Активна участь кваліфікованих громадських установ, незалежних наукових інститутів, а також їхніх представників у розробці стратегічних документів у військовій сфері підсилює можливість державного управління приймати обґрунтовані рішення з питань, пов'язаних з воєнною безпекою.

З міркувань забезпечення можливості громадянам активно здійснювати своє конституційне право щодо участі в управлінні національними аспектами оборони, Міністерство оборони України ініціювало створення Громадської ради. Цей консультативний орган служить мостом між владою та громадянством, його діяльність базується на відповідному Положенні [90]. Громадська рада об'єднує представників численних громадських ініціатив, профспілок та медіа.

Серед ключових завдань Громадської ради є підтримка та розвиток Збройних Сил України, акцент на військову патріотичну освіту, забезпечення соціальних гарантій військових, а також ветеранів і їхніх родин. Рада активізує співпрацю з медіа та громадськістю, а також залучається до експертної оцінки документів, пов'язаних із Збройними Силами.

Сучасний контекст відносин у сфері оборони підкреслює важливість не тільки державних структур, а й активної ролі громадського сектору в цих процесах.

В Україні є помітний прогрес в установленні цивільного контролю над оборонною сферою та сектором безпеки. Основні досягнення включають наступні аспекти:

1. Прийнято ряд законодавчих та підзаконних актів, які регламентують діяльність оборонних структур країни.

2. Розроблена система державних та громадських організацій, що спрямовані на здійснення цивільного нагляду. Їхні права та обов'язки чітко прописані в законах країни.

3. Органи координації та контролю над Збройними Силами діють під наглядом Президента, як Верховного Головнокомандувача. Це підкреслює його ключову роль в оборонній сфері.

4. Введено принцип департизації Збройних Сил та інших оборонних структур, щоб відсікти можливий політичний вплив на військовослужбовців.

5. Відмежування обов'язків між Міністерством оборони, Головнокомандувачем та Генеральним штабом сприяє ефективному управлінню.

6. В структурі Міністерства оборони активно зростає вплив цивільних осіб, особливо в ключових напрямках, таких як воєнна політика та логістика.

7. Національний університет оборони займається підготовкою фахівців для роботи в оборонному секторі.

8. Діє активна мережа дослідницьких установ (близько 50), що аналізують різні аспекти діяльності Збройних Сил та оборонного сектору країни в цілому.

Всі ці заходи спрямовані на створення сприятливого середовища, в якому Збройні Сили та інші оборонні формування України зосереджувалися б на своїх прямих обов'язках. Структура сектору безпеки та оборони повинна бути адаптована до сучасних викликів і забезпечувати інтереси національної

безпеки. Однак існує ряд невирішених питань та складнощів у сфері цивільного контролю, які впливають на стабільність оборонної сфери країни.

Сектор безпеки та оборони функціонує відповідно до правових стандартів різних напрямків, але ключовим у процесі реформування сектору є дотримання норм адміністративного права.

Адміністративно-правовий аспект реформування сектору безпеки та оборони є ключовим у контексті державного керування національною безпекою, реалізований згідно з стандартами адміністративного права. Він передбачає використання інструментів правового впливу на громадські процеси в сфері безпеки та оборони.

Гарантування національної безпеки є важливою складовою демократичної держави, де основою є рівномірний, стабільний розвиток індивіда, суспільства і держави, заснований на принципах правової відповідальності, поваги до прав людини та її свобод. Ефективна система забезпечення національної безпеки вимагає правильної адміністративно-правової організації. Адміністративно-правові механізми, що діють у контексті реформування безпеки та оборони, передбачають чітку регламентацію ролей учасників цього процесу, враховуючи ієрархічність, визначену адміністративно-правовими нормами.

Адміністративно-правові відносини в секторі безпеки та оборони визначаються владним характером, де рішення приймаються суб'єктом державної влади, а їх виконання є обов'язковим для всіх учасників цих відносин. Суттєвою характеристикою є те, що згода чи незгода іншої сторони не впливає на виникнення та реалізацію таких правовідносин.

Реалізація реформи в секторі безпеки та оборони передбачає адміністративні дії, зокрема, прийняття законів, постанов та інших нормативних документів. Приміром цього є прийняття Верховною Радою України Закону «Про Національну поліцію», який вніс корінні зміни в систему правоохоронних органів, анулюючи попередній Закон «Про міліцію» і новий законодавчий акт встановив Національну поліцію як ключовий орган

в галузі безпеки, який служить інтересам громадян та держави. Згідно з цим Законом, основні функції Національної поліції включають забезпечення публічної безпеки, охорону прав громадян, протидію злочинності, а також надання допомоги особам, які опинилися в ускладнених життєвих обставинах, включаючи надзвичайні ситуації.

Стратегічний курс реформування українського сектору безпеки і оборони прямує до глибшої європейської інтеграції, активізуючи взаємодію з державами НАТО. Основний акцент робиться на партнерство з європейськими органами безпеки на різних рівнях співпраці. Це вимагає сучасного погляду на модернізацію сектору, зокрема зосереджуючись на демократичному нагляді, відповідності світовим нормам безпеки, оптимізації управління та забезпеченні прозорості.

Важливо, щоб основа модернізації сектору виходила з принципів, які вже застосовуються у європейських країнах: гармонія між органами безпеки та державним устроєм, встановлені процедури для тимчасових обмежень громадянських свобод у контексті національної безпеки, а також готовність до публічного контролю та інші стандарти якості. Особливу увагу слід приділити фінансовим аспектам та ресурсному підтриманню сектору [65].

Соціальні та політичні реформи мають відображати потреби населення та реальність країни. Відтак, важливо розробити специфічний державний механізм для забезпечення національної безпеки, який б базувався на системі відносин та установ, які, згідно Конституції України, забезпечують громадський порядок як інтегральну частину національної безпеки.

У контексті вищевказаного стає очевидним, що для підвищення ефективності контролю за фінансовою безпекою країни слід створити Національне бюро фінансової безпеки України. Цей орган буде спрямований на спеціалізоване розслідування у сфері фінансових порушень та забезпечення фінансової стабільності в Україні.

Адміністративно-правове регулювання відіграє ключову роль у впровадженні реформ. Його інструменти, як-то правові приписи, дозволи,

заборони та зобов'язання, мають на меті структурований вплив на відносини у сфері безпеки та оборони. Ці інструменти дають можливість владним структурам, зокрема Президенту України, Кабінету Міністрів, різним міністерствам та держслужбам, ефективно керувати процесом реформування.

При цьому основними рушійними силами адміністративно-правового впливу є приписи. Вони визначають конкретні дії, які мають бути виконані для досягнення цілей реформи. Наприклад, наказ про створення спеціалізованих підрозділів в рамках Національної поліції спрямованих на ювенальну превенцію, підкреслює важливість впровадження сучасних методів роботи з молоддю та забезпечення їх прав та інтересів.

Цивільний контроль є фундаментальною частиною демократичного суспільства. У воєнних умовах або при воєнному стані його значення лише зростає. Забезпечення цивільного контролю гарантує, що владні рішення приймаються з повагою до прав громадян та в інтересах нації в цілому.

Незалежно від воєнних загроз, необхідно забезпечити, щоб заходи безпеки та оборони були прозорими, обґрунтованими і відповідали інтересам громадян. Гасла про захист та оборону країни мають перетворитись на реальні дії та стратегії. Цивільне суспільство має брати активну участь у цьому процесі, контролюючи та направляючи дії управлінських структур.

Крім того, важливо, щоб всі державні органи працювали строго в рамках Конституції та законів України. Будь-яке відхилення від цих норм, навіть у воєнний час, може призвести до порушень прав громадян, дестабілізації ситуації в країні і, як результат, до зниження бойового духу та морального стану армії.

Під час воєнного стану деякі управлінські процеси можуть бути спрощені, але ключові державні інститути мають продовжувати свою роботу. Це гарантує, що буде збережений порядок та прозорість прийняття рішень, а також буде забезпечена захищеність прав громадян. В цілому, збереження механізмів цивільного контролю, навіть у воєнних умовах, є важливим для

забезпечення прозорості, обґрунтованості та законності дій державних органів, а також для підтримки довіри громадян до своєї держави.

В регіонах, де активовано воєнний режим, з метою забезпечення виконання Конституції та українського законодавства, спільно з військовим керівництвом вводяться та реалізуються заходи правового врегулювання воєнних обставин, оборонної діяльності, цивільної оборони, забезпечення громадського порядку та гарантії прав і свобод громадян. Залежно від конкретних обставин можуть бути створені тимчасові владні структури – військові управління. Це обмежує використання демократичних інструментів у владних процесах, активізуючи принцип індивідуального ухвалення рішень керівниками. Це ускладнює активну участь громадян у рішенні питань, але підсилює необхідність їхньої участі для зміцнення морального згуртування та підвищення уваги до навколишнього. Про створення військових управлінь рішення приймає Глава держави за рекомендацією регіональних управлінь або військової верхівки. Від осіб, які знаходяться на цивільних та військових посадах, вимагається належна підготовка і забезпечення ресурсами для таких обставин – це ключова задача, актуальна як у воєнний, так і в мирний періоди.

Висновки до розділу 2

Обґрунтовано, що у США та країнах Європейського Союзу склався досить широкий перелік форм та інструментів цивільного контролю, вибір яких залежить від специфіки держави (державного та суспільного устрою, правової системи, юридичних традицій, ступеня розвитку демократії тощо). Варто зазначити, що найважливішою складовою цивільного контролю в цих країнах є гласність, відкритість та прозорість діяльності органів влади. Крім того, важливим на сьогодні є регламентація електронного цивільного контролю, суть якого зводиться до можливості здійснення населенням (як окремими громадянами, так і громадськими організаціями) інтерактивного

доступу до будь-якої інформації, що стосується їх прав, свобод та законних інтересів.

У США та Європейському Союзі ключове значення мають такі форми цивільного контролю: правотворча ініціатива, громадянська ініціатива та законотворчий ініціативи, коли ініціатива чи законопроект, підтримані певною кількістю громадян (як правило, в електронній формі на сайті в Інтернеті), набувають статусу законопроекту. Важливим аспектом формування цивільного контролю за кордоном є дієва співпраця з органами державного управління, які постійно відкриті та доступні для інститутів громадянського суспільства.

Аналізуючи сучасний стан здійснення публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні було розкрито недоліки його реалізації та вагомі здобутки. Побудова системи цивільного контролю в аналізованій сфері відбувається виключно на підставі законів держави, а також з урахуванням міжнародно-правових актів та усталеної традиції його здійснення. Залучення інститутів громадянського суспільства до цього процесу є обов'язком держави, який вона бере для виконання міжнародно-правових актів, що були нею ратифіковані. Саме тому, органи публічного управління потрапляють у ситуацію, коли вони не стільки повинні здійснювати власне управління вказаними інститутами, скільки виконувати більше забезпечувальну функцію. Органи публічного управління повинні забезпечити доступ інститутів громадянського суспільства до об'єктів, органів, процесів, які входять в предметне цивільного контролю. При цьому головним завданням органів публічного управління залишається створення умов для реалізації цивільного контролю. Вони повинні балансувати у виборі засобів та інструментів реалізації владного впливу між імперативними (для упорядкування та керування діяльністю органів державного сектору) та диспозитивними (для організації консолідованої діяльності інституцій недержавного сектору). Така перманентна потреба обумовлює необхідність використання нетрадиційних

підходів до публічного управління. Саме Верховна Рада України найбільшою мірою втілює цивільну складову контролю над сектором безпеки і оборони, виступаючи політико-правовим та організаційним чинником цього контролю. Одним із основних механізмів контролю за використанням суб'єктами сектора безпеки і оборони є контроль Рахункової палати Верховної Ради України. Вкрай важливими з погляду цивільного контролю є реалізація моніторингових та наглядових функцій Кабінетом Міністрів України. Поряд з Кабінетом Міністрів та центральними органами виконавчої влади не менш важливими у здійсненні цивільного контролю є органи місцевого самоврядування, які на повсякденному рівні здійснюють заходи з практичного формування та підтримання цивільно-військових відносин. Ця функція передбачена і ст. 8 Закону України «Про національну безпеку України», згідно з якою вони взаємодіють з органами військового управління під час планування та проведення (в умовах присутності цивільного населення) потенційно небезпечних заходів за участі особового складу Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій, а також ліквідації їх наслідків. Особливе значення ці відносини набувають в умовах проведення операції об'єднаних сил. В даному випадку основною проблемою виступає не просто питання контролю цивільної складової над військовою, а значно ширше – взаємодія з населенням в районі проведення цієї операції.

На сьогодні існують наступні проблеми функціонування механізмів публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні: по-перше, відсутність прозорості, відкритості, обґрунтованості та законності дій державних органів у секторі безпеки та оборони; по-друге, за ЗСУ залишається визначальна роль у військовому управлінні, оперативному та тактичному рівнях планування та реалізації політики, розробленої цивільним керівництвом Міністерства

оборони; по-третє, проблема доступу до «таємної» та «секретної» інформації щодо сектору безпеки та оборони демократичним органам влади (демократичні парламентські та судові інститути, сильне громадянське суспільство, незалежні ЗМІ, які забезпечують можливість рівного доступу до інформації про ЗСУ як представників влади так і громадськості); по-четверте, для проведення якісного цивільного контролю потрібна наявність експертної компетенції цивільних осіб (необхідна для виконання функцій із контролю та нагляду паралельно із фаховою компетенцією військових фахівців); по-п'яте, неможливість безпосереднього впливу військових на внутрішню політику держави (ані ЗСУ загалом, ані конкретні представники ЗСУ, не повинні мати інструментів впливу на внутрішню політику через використання свого статусу); по-шосте, потребує розвиток ефективного ланцюгу командування (організація командування, яка забезпечує дотримання військовими інтересів громадянського суспільства та чинного законодавства); по-сьоме, потрібні прозорі та чіткі критерії проведення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони; по-восьме, є суттєві проблеми щодо дотримання прав військовослужбовців, особливо в умовах воєнного часу; по-дев'яте, важливою проблемою є корупція в секторі безпеки і оборони, яку не завжди (внаслідок закритих даних) можна визначити та оприлюднити.

Крім того, в Україні існує конституційний дисбаланс повноважень Президента та Кабінету Міністрів України, який негативно впливає на стан демократичного контролю. Необхідно сконцентрувати відповідальність Президента на сфері оборони, тоді як внутрішня безпека залишатиметься у сфері відповідальності Кабінету Міністрів України. Водночас, внутрішній цивільний демократичний контроль ЗСУ та інших складових сил оборони формально відсутній. Водночас, є спонтанні елементи такого нагляду, передусім через діяльність волонтерських організацій у галузі логістики та постачання, медичних послуг, тренінгів тощо.

Ще однією проблемою є не тільки видання нормативних актів, що суперечать один одному, а ще і застосування їх після прийняття судом

рішення про визнання таких актів недійсними. Специфічною проблемою після ліквідації військових судів також стала недостатність спеціалістів у сфері військової юстиції серед суддів загальної ланки.

Матеріали даного розділу оприлюднені в наступних публікаціях автора [17; 20; 22; 26; 27].

РОЗДІЛ 3.

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗОВНІШНЬОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ

3.1. Удосконалення організаційно-правового механізму забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії

Аналіз сучасного стану організаційно-правового забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, який був проведений у попередньому розділі, продемонстрував наявність низки системних та ситуативних проблем, деякі з яких можуть бути вирішені за рахунок удосконалення сучасного вітчизняного законодавства в цій сфері. Прийняття окремого нормативно-правового акту про цивільний контроль за сектором безпеки та оборони, як це вже мало місце в практиці вітчизняного законодавства є недоцільним та не буде нами пропонуватись навіть не дивлячись на існуючий дискурс в середовищі практиків та фахівців в сфері державного управління сферою національної безпеки, адміністративного права, військових наук тощо.

Ми вважаємо, що виділення системи цивільного контролю в самостійний предмет законодавчого регулювання суттєво порушить цілісність безпекового середовища держави та створить ризики дублювання, дискреції повноважень та деконцентрації відповідальності під час здійснення публічного управління вказаною системою. Натомість доцільним є запропонувати низку змін у підсистемі нормативно-правового забезпечення його реалізації з урахуванням певних застережень, які пояснюються сучасними суспільно-політичними реаліями існування Української держави. До таких застережень ми відносимо такі:

– по-перше, агресія РФ проти України та запровадження воєнного стану, що обумовлює складність законотворчої діяльності Парламенту та необхідність концентрації в першу чергу на завданнях національної безпеки та оборони. Іншими словами послаблення управлінського впливу органів військово-політичного керівництва держави є недопустимим через розширення та наділення додатковими повноваженнями інститутів цивільного контролю, що створить ризики втручання в діяльність перших чи гальмування процесу прийняття ними відповідних рішень. Це означає, що законодавчі зміни повинні бути точковими, рамковими під час дії правового режиму воєнного стану, але системними та структурним в повоєнний період з урахуванням тих недоліків системи управління в сфері безпеки та оборони, що були виявлені під час нападу РФ на Україну;

– по-друге, всі без винятку законодавчі зміни повинні відображати загальну тенденцію європейської та євроатлантичної інтеграції України. Це означає, що більшість зі змін, які будуть нами пропонуватись будуть стосуватись в першу чергу імплементації стандартів країн-членів НАТО у реалізації цивільного контролю за сектором безпеки та оборони. Це застереження стосується також можливості реалізації спільних заходів цивільного контролю в аналізованій сфері за участі наддержавних структур управління НАТО;

– по-третє, інтеграція України в ЄС висуває певні нові вимоги до системи функціонування та регулювання з боку держави діяльності інститутів громадянського суспільства, які є найбільш активними та ефективними інститутами цивільного контролю. Це означає підвищення вимог до кандидатів відповідних інституцій, кандидатів громадських рад, що створюються при всіх без виключення органах публічного управління, а також підвищення рівня відповідальності самих інститутів громадянського суспільства їх транспарентності та публічності;

– по-четверте, одним із провідних акцентів під час розробки змін до законодавства в сфері реалізації цивільного контролю за сектором безпеки та

оборони стає розширення уваги заходами протидії та боротьби із корупційними проявами. Корупційні скандали у найвищому керівництві Міністерства оборони України під час протистояння агресії РФ є неприпустимим фактом, який демонструє тотальну неспроможність та недовість інструментів цивільного контролю, або зрощення інституцій, що його реалізує із корупційними елементами в інтересах останніх.

Все наведене вище, у своїй сукупності формує певну систему очікувань від запровадження законодавчих змін, однак слід наголосити на тому, що окрім інституційних змін необхідні й трансформації суспільного сприйняття ролі та місця цивільного контролю в системі забезпечення національної безпеки. Необхідним є перехід від концепції контролю за діяльністю посадових осіб до концепції контролю системоутворюючих механізмів та принципів функціонування всього сектору безпеки та оборони. Цивільний контроль не повинен сприйматись як засіб співставлення досягнутих результатів запланованим цілям. Мова йде про перманентний нагляд, моніторинг та контроль за всіма без виключення елементами реалізації владно-управлінської діяльності в секторі безпеки та оборони. Цивільний контроль повинен виступати додатковим джерелом, навіть потенціалом підвищення обороноздатності нашої держави. Це можливо за умови, якщо він дійсно відбуватиметься неупереджено, публічно та професійно на кожному етапі та в кожній підсистемі сектору безпеки та оборони.

Саме тому, пропонуючи зміни у підсистему нормативно-правового забезпечення цивільного контролю у вказаній сфері, нами пропонується певний алгоритм викладення та реалізації відповідних змін:

– в першу чергу необхідні зміни системного характеру до Закону України «Про Національну безпеку України» [91]. Ці зміни не передбачатимуть тотальної трансформації, однак матимуть цілком конкретний цільовий характер, спрямовані на усунення неточностей та недоліків законодавчого забезпечення. Вони матимуть рамковий характер, я в більшості своїй відкриватимуть перспективи для внесення більш

конкретних змін у галузеві нормативно-правові акти, які регулюють діяльність окремих суб'єктів, що здійснюють цивільний контроль;

– другою чергою потребують зміни спеціальні нормативно-правові акти, які визначають особливості здійснення окремих контрольно-наглядових процедур та заходів, а також регулюють діяльність тих чи інших суб'єктів здійснення цивільного контролю.

Отже, з метою підвищення ефективності цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України особливо в умовах зовнішньої військової агресії нами пропонуються такі напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення процесу його реалізації.

По-перше, доцільно внести низку змін та доповнень в Закон України «Про Національну безпеку України» [91], а саме:

1. Доповнити частину четверту статті 4 такими пунктами:

«5) стан обороноздатності військових та матеріально-технічного й ресурсного забезпечення військових формувань та Сил оборони України, які входять до сфер відання органів сектору безпеки і оборони;

6) стан імплементації вимог та запровадження стандартів ЄС та НАТО в систему управління та забезпечення діяльності органів сектору безпеки і оборони;

7) характер міжнародних відносин органів сектору безпеки і оборони на предмет їх відповідності національним інтересам України».

Такі доповнення засад демократичного цивільного контролю, на наше глибоке переконання суттєво підвищать рівень поінформованості суспільства про реальний стан забезпечення системи національної безпеки. Так, зокрема, пункти 5 та 6 дадуть змогу контролювати стан інтеграції України до ЄС та НАТО, а також відкриватимуть доступ інститутам громадянського суспільства до механізмів реалізації управлінської діяльності органами сектору безпеки і оборони, які можуть мати потенційну корупційну складову, що мінімізує чи навіть повністю нейтралізує її негативний вплив на рівень обороноздатності держави.

Слід зауважити, що доповнення вказаної вище норми Закону України «Про Національну безпеку України» пунктом 6 суттєво підвищить рівень відповідальності посадових осіб Міністерства оборони України та інших органів сектору безпеки і оборони в частині реалізації ними своїх міжнародних контактів. Це покликано суттєво зменшити рівень зловживання посадових осіб службовим становищем для використання службових відряджень у приватних та сімейних інтересах.

2. Доповнити статті 6 Закону України «Про Національну безпеку України» пунктами 4-1 та 6-2 такого змісту:

«4-1. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод військовослужбовців здійснює Військовий омбудсмен, який призначається Верховною Радою України за поданням Міністерства оборони України з урахуванням побажань Генерального штабу ЗСУ. Повноваження Військового омбудсмена визначаються законом».

«6-1. На обґрунтовану вимогу громадської ради будь-якого з органів сектору безпеки і оборони, оформлену у встановлений законодавством спосіб, Верховна Рада України повинна проводити парламентські слухання та ініціювати створення спеціальних парламентських комісій з питань національної безпеки і оборони, що викладені у відповідній вимозі. Обґрунтованість вимоги перевіряється відповідним профільним комітетом Верховної Ради України».

В такий спосіб, імплементуючи вказані зміни, нами пропонується суттєве розширення можливостей парламентського контролю в секторі безпеки та оборони, а також створення нового інституту держави – Військового омбудсмена, який матиме подвійне – військово-політичне – підпорядкування.

Інститут Військового омбудсмена визначається як важливий елемент відкритого та контрольованого суспільством сектору захисту. Ця незалежна структура діє як гарант протидії зловживанням службового статусу та захисту прав особи, незалежно від їхньої приналежності – цивільного чи

військового. Військовий заступник приймає та аналізує скарги, повідомляючи про системні порушення відповідним органам. Його робота має велике значення як для конкретної особи, так і для загальної системи безпеки та правового поля.

Згідно з поглядами Г. Борна, А. Віліса та Б. Баклунда, заступницькі структури переважно характеризуються незалежністю та справедливістю. Їхня ефективність визначається рівнем довіри від громадян, урядових структур та збройних сил. Ці органи мають на меті сприяти покращенню співпраці між народом та владою, уникненню непорозумінь і конфліктів. Завдяки високому рівню довіри до них, заступницькі органи можуть пропонувати та впроваджувати гармонійні рішення, враховуючи інтереси всіх учасників [137].

Беручи до уваги свою автономію та об'єктивний підхід до аналізу ситуацій, омбудсменські структури виконують ключову роль у процесах контролю та звітності державних структур, мимо традиційної юрисдикції судових органів, де часто виникають протиріччя між учасниками. Існують обставини, коли конфліктні моменти ефективніше вирішувати за допомогою омбудсменів, ніж в судовому порядку. Не в останню чергу завдяки тому, що такі установи характеризуються легшим доступом (наприклад, їх двері завжди відкриті для громадян, сервіси не потребують витрат, і менше формальностей), вони часто виступають як зручна альтернатива судовим закладам.

Слід зазначити, що однією з основних завдань інституту Військового омбудсмена, є прийом та аналіз скарг від осіб, що проходять військову службу, а також здійснення належних дій. Додатково, такий інститут має акцентувати увагу на виявленні слабких місць в управлінні сектором безпеки та оборони, які можуть виявлятися не належним чином оптимізованими чи недостатньо прозорими для суспільства. Проте, важливо розуміти, що функції Військового омбудсмена не зводяться до заміщення судових інстанцій або органів військової юстиції. Його роль – це підтримка судової

системи, адже, як правило, омбудсменські установи зосереджуються на вирішенні питань, що не мають кримінального контексту, та надають легший доступ для населення.

Обмеження коштів та складність адміністративних процедур у судовій системі можуть створювати перешкоди для громадян, на відміну від інституту Військового омбудсмена, де послуги надаються без витрат і з меншими бюрократичними перешкодами ніж у звичайних судових випадках. Інститут Військового омбудсмена має за ціль спростити доступ до своїх послуг, розглядаючи засоби підвищення доступності своїх послуг для громадян [8, с. 27–29].

Очікується, що Військовий омбудсмен буде отримувати скарги не лише від професійних військовослужбовців, а й від тих, хто служить на визначений термін, а також від ветеранів армії, членів їх родин і інших осіб. Важливо відзначити, що прийом скарг не буде обмежуватися лише тими, хто прямо пов'язаний із військовою службою.

Також, інститут Військового омбудсмена повинен мати функцію проведення розслідувань в секторі безпеки та оборони. На наше переконання, одна з відмінностей діяльності інституту Військового омбудсмена від діяльності аналогічних інститутів полягає в тому, що ця діяльність (в цілому) не має кримінального чи конфліктного характеру. А підготовка звітів за результатами перевірок чи реагування на скарги та доведення їх до відома зацікавлених сторін (в тому числі суб'єкта і об'єкта скарги), а також парламенту і широкої громадськості входить до числа основних функцій інституту будь-якого омбудсмена, і майже всі інститути зобов'язані регулярно інформувати відповідні інстанції про результати своєї роботи. Звіти можуть надаватися на регулярній та позаплановій основі і містити інформацію про всі аспекти діяльності інституту Військового омбудсмена, в тому числі, що стосується роботи зі скаргами громадян (при цьому особлива увага приділяється питанню нерозголошення особистої інформації

скаржника), роботи з тематичних і актуальних питань, вироблення політичних та інших рекомендацій.

Слід зауважити, що появі інститутів Військового омбудсмена сприяла ціла низка факторів, серед яких провідне місце в світовій практиці займають такі:

- зростання суспільного прагнення зміцнити цивільно-демократичний контроль над збройними силами;

- необхідність поліпшення ситуації із захистом прав людини у питаннях військовослужбовців за рахунок створення більш ефективних механізмів обробки скарг та реалізації заходів для ліквідації виявлених недоліків;

- прагнення створити незалежний механізм контролю якості, який би дозволив здійснювати нагляд за дотриманням встановлених процедур, правил і принципів діяльності в збройних силах.

Л. Ріф зазначає, що в окремих випадках формування інститутів Військового омбудсмена було продиктовано прагненням зміцнити і модернізувати існуючі механізми обробки скарг громадян. Наприклад, у Бельгії, Ірландії і Великобританії інститути Військового омбудсмена почали створюватися, коли стала очевидною недосконалість існуючих спеціалізованих систем реагування на скарги. В Ірландії зацікавлені сторони, насамперед представницькі органи особового складу збройних сил, активно виступали за створення незалежних механізмів обробки скарг, оскільки існуючі на той момент у збройних силах внутрішні процедури обробки скарг не користувалися довірою військовослужбовців [156].

Бажання зміцнити існуючі механізми і інститути послужило каталізатором створення інститутів омбудсмена в багатьох державах з усталеними традиціями демократичного управління. Створення інститутів Військового омбудсмена було продиктоване бажанням сформувати оперативну, ефективну й доступну систему захисту громадян від

неправомірних дій державних чиновників, враховуючи зростаючий вплив держави на життя своїх громадян.

Ціла низка інститутів Військового омбудсмена в різних країнах світу була створена в рамках діяльності щодо переформатування цивільно-військових відносин в період після закінчення Другої світової війни. Так, наприклад, це відбувалося в Німеччині (1959 г.) і послужило мотивом для створення інститутів омбудсмена в Норвегії (1952 г.) та Австрії (1955 г.), які вирішили, що їм необхідний незалежний інститут для здійснення демократичного цивільного контролю над збройними силами. Побоюючись повторення недавніх подій і розуміючи необхідність оновлення збройних сил, Парламент Німеччини вирішив посилити механізми контролю над армією. Так, після внесення відповідних змін до Основного закону держави, був заснований інститут Комісара (уповноваженого) парламенту з питань збройних сил, який отримав широкі повноваження щодо отримання доступу до необхідної інформації та здійснення наглядових функцій. Аналогічна ситуація спостерігалася і в Нідерландах. Після закінчення Другої світової війни політики вирішили, що збройним силам потрібен «якісний механізм контролю». В результаті королівським указом було засновано посаду Генерального інспектора.

Одна з основних функцій інституту Військового омбудсмена полягає в тому, щоб інформувати законодавчу владу і суспільство про результати своєї роботи. Метою рекомендацій інституту омбудсмена є уточнення, пом'якшення або перегляд рішення, політики чи закону, які стали причиною подання скарги. Рекомендації навряд чи будуть ефективними, якщо право інституту омбудсмена оприлюднювати у відкритих джерелах звіти про свою роботу опиниться під загрозою втручання з боку глави відомства або військово-командної вертикалі, якщо вони отримають право вносити свої корективи у текст документа або будуть намагатися затягувати терміни його виходу в світ. Крім того, якщо передбачається, що інститут омбудсмена повинен ефективно вирішувати питання системного характеру, йому має

бути надано право виступати з політичними рекомендаціями або зауваженнями щодо конкретних законопроектів.

3. Наступним кроком на шляху удосконалення нормативно-правового забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України є доповнення статті 7 Закону України «Про Національну безпеку України» частиною четвертою такого змісту:

«4. Центральні органи виконавчої влади, що мають у підпорядкуванні утворені відповідно до законів України військові формування, розвідувальні та правоохоронні органи в обов'язковому порядку повинні забезпечувати створення громадських рад, які здійснюють цивільний контроль за їх діяльністю. До складу таких рад в обов'язковому порядку повинні входити офіцери у відставці відповідних військових формувань, розвідувальних та правоохоронних органів».

Таким чином, ми фактично підвищуємо рівень транспарентності цивільного контролю за діяльністю органів сектору безпеки та оборону, які мають у своєму підпорядкуванні воєнізовані формування або військові з'єднання. В такий спосіб ми намагаємось підвищити рівень цивільного контролю за використанням легального державного примусу, недопущення випадків, коли такий примус стає надмірним чи відбувається узурпація влади, як під час Революції гідності 2013-2014 років. Саме тому, створення громадських рад при відповідних органах публічного управління повинен стати імперативом, а не правом чи можливістю реалізації громадськістю власної правосуб'єктності.

4. Наступним напрямком удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування системи цивільного контролю є доповнення статті 10 Закону України «Про Національну безпеку України» частинами п'ятою та шостою такого змісту:

«5. Медіа, висвітлюючи питання національної безпеки і оборони, повинні діяти з урахуванням існуючи на момент такого висвітлення правового режиму в Україні. В умовах дії правового режиму воєнного стану

медіа повинні керуватися загальними принципами та інтересами національної безпеки, для чого укладається рамкова суспільна угода між органами сектору безпеки і оборони та засобами масової інформації щодо висвітлення діяльності силових структур в умовах оборони територіальної цілісності та суверенітету держави, протидії зовнішнім агресіям.

6. Медіа, засоби масової інформації, а в період запровадження воєнного стану також і суб'єкти видавничої справи зобов'язані постійно оперативно інформувати суспільство про діяльність органів сектору безпеки і оборони, про стан виконання заходів розвитку та діяльності сектору з урахуванням єдиних напрямків та цілей державної інформаційної політики на вказаний період. Медіа, засоби масової інформації в період запровадження воєнного стану повинні активно протидіяти проявам антиукраїнської пропаганди».

Слід наголосити на тому, що дійсно практика видання «Білих книг» органів сектору безпеки і оборони є ефективною, та повинна мати щорічний характер, базуючись на показниках Державного бюджету України, стратегіях безпеки та програмах реформування відповідних структур. Але «Білі книги», маючи щорічний характер, не можуть забезпечити повноту реалізації принципу публічності, гласності та доступу громадськості до реалізації цивільного контролю за сектором безпеки та оборони. Власне на виправлення даних проблем і спрямовані запропоновані нами зміни, метою яких є покладання соціальної відповідальності на медіа в умовах реалізації цивільного контролю в аналізованому секторі.

Не підлягає сумніву, що в умовах російської агресії повинен зберігатися розумний баланс між таємною і відкритою інформацією про діяльність складових сектору безпеки і оборони. Як свідчить досвід бойових дій на Сході України, неспроможність зберегти таємницю, наприклад про пересування і дислокацію військ, може мати непоправні наслідки. Водночас надмірна засекреченість сприяє порушенню прав людини і поширенню корупції в секторі безпеки та оборони. Це не тільки обмежує можливості держави протистояти збройній агресії, а й руйнує основи демократичного

устрою. Тому в цьому аспекті необхідним є дотримання розумного балансу принципів транспарентності, гласності та публічності з вимогами захисту інформації.

5. З урахуванням вже запропонованих нами вище напрямків удосконалення вітчизняного законодавства в аналізованій сфері ми пропонуємо також внести певні зміни та доповнення і в статтю 11 Закону України «Про Національну безпеку України», зокрема доповнивши її частинами 2-1 та 4 такого змісту:

3. Військовослужбовці, члени їх родин, які вважають, що їх права, свободи чи законні інтереси порушено рішеннями, діями, бездіяльністю складових сектору безпеки і оборони чи їх посадових осіб, мають право звертатися до суду, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а після створення інституту Військового омбудсмена до нього, використовувати будь-які інші механізми захисту прав і свобод, передбачені законодавством України.

4. У випадку порушення вимог Закону України «Про державну таємницю» під час здійснення заходів цивільного контролю за сектором безпеки та оборони особа несе відповідальність передбачену Кримінальним кодексом України».

Таким чином, наведені вище пропозиції із удосконалення законодавчого забезпечення функціонування системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони мають рамковий характер, тобто створюють засадницькі принципи та нову якість вимог до формування та функціонування вказаної системи. Це зокрема стосується запровадження інституту Військового омбудсмена, розробки концепту у суспільної угоди між військово-політичним керівництвом та засобами масової інформації щодо висвітлення різних аспектів функціонування сектору безпеки та оборони і особливо в умовах зовнішньої збройної агресії проти України. Інші удосконалення мають менш значимий характер, але вони спрямовані на

усунення недоліків, які притаманні вітчизняній системі цивільного контролю за сектором безпеки та оборони.

В подальшому слід навести окремі акценти удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони, які з поміж іншого, можуть стосуватись дискусійних питань, які не набули єдності наукового середовища. Натомість ми вважаємо, що комплексне запровадження означених напрямків суттєво підвищить транспарентність та дієвість результатів контрольно-наглядових заходів, що входять в систему цивільного контролю.

В першу чергу, слід звернути увагу на проблему інституційного характеру, яка стосується діяльності Верховної Ради України. Мова йде про необхідність якомога швидкої практичної реалізації положень ст. 6 Закону України «Про національну безпеку України», що вимагає створення комітету Верховної Ради України з питань контролю над державними органами спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронними органами, правоохоронними органами спеціального призначення та окремого комітету контролю над розвідувальними органами.

Поглиблення контролю парламентських комітетів над діяльністю сектору безпеки і оборони є важливим етапом у зміцненні демократичного контролю та підзвітності органів влади. Збільшення повноважень комітетів у цьому напрямку сприятиме більш транспарентному, відкритому та відповідальному управлінню в сфері оборони та безпеки.

Проведення регулярних слухань із участю керівництва міністерств, сил безпеки та Збройних Сил дозволить комітетам вчасно отримувати актуальну інформацію про стан реалізації стратегічних документів, ефективність застосування бюджетних коштів та стан матеріально-технічного забезпечення. Крім того, залучення парламентських комітетів до процесу розгляду кадрових призначень вищого рівня, зокрема, призначення генералів і адміралів, забезпечить більш демократичний і відкритий вибір керівного складу Збройних Сил та інших силових структур.

Таким чином, відбувається підвищення ролі Верховної Ради України в системі цивільного контролю за сектором безпеки та оборони, що є цілком логічним з урахуванням представницької функції Парламенту. Крім того, ми вважаємо, що саме парламентський контроль, особливо з урахуванням положень Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», надає можливість для застосування більш дієвих контрольно-наглядових інструментів.

Щоб надати додатковий контроль і прозорість у реалізації національних безпекових програм, можна рекомендувати створення системи координації з парламентськими комітетами Верховної Ради України. Ця система дозволить перевіряти і погоджувати фінансові плани, які пропонуються Урядом та схвалюються Президентом. Додатково, для забезпечення ефективності оборонних витрат, комітети Верховної Ради мають отримати право перевірки та схвалення оборонних договорів на значущі суми, наприклад, перевищуючи 500 млн. грн. Важливо також, що стратегічні документи, як-от Оборонний план, Відомча стратегія безпеки та довготривалі програми розвитку військово-промислового комплексу, підлягають детальному розгляду та схваленню в парламенті перед їхньою реалізацією.

За аналогією із діяльністю господарських відносин, де будь-які значні правочини вимагають погодження органами управління суб'єкта господарювання, вважаємо необхідним запровадити з боку Верховної Ради України такий контроль за так би мовити значними бюджетними витратами. Враховуючи обмеженість ресурсного забезпечення, високий рівень корупційних проявів в сфері державних закупівель, саме запровадження наглядового інструменту вже на етапі визначення напрямків витрати державних фінансів дасть змогу значно оптимізувати ресурсне забезпечення сектору безпеки та оборони. В такий спосіб нами обґрунтовується необхідність переходу від концепції «відповідального використання державних ресурсів» до концепту «відповідального планування напрямів

витрат державних ресурсів». Тут відбуватиметься подвійна перевірка:

– на етапі планування – шляхом погодження Верховною Радою України обсягів та напрямків державних закупівель;

– на етапі реалізації самої процедури закупівель – на предмет оцінки ефективності використаних коштів отриманим результатом, справедливості ціни та прозорості умов державних закупівель.

В цьому ж напрямку слушним є також підсилення контрольної ролі Верховної Ради України та Рахункової палати під час реалізації державних закупівель для потреб органів сектору безпеки та оборони. Зокрема, ми наполягаємо на необхідності прийняття змін до Закону України «Про Рахункову палату» [101] та Закону України «Про прокуратуру», якими передбачити звітування Генеральним прокурором України у Верховній Раді України щодо кожного інформування Рахунковою палатою про факти зловживання з боку посадових осіб сектору безпеки і оборони незалежно від грифу обмеженості інформації.

Для забезпечення більшої прозорості та контролю у фінансовій діяльності, слід розглянути можливість удосконалення Закону України «Про Рахункову палату». Важливо гарантувати відкритий доступ до результатів аудитів, де виявлені відхилення від діючого законодавства. Інформацію про такі порушення слід регулярно розміщувати на офіційній веб-платформі Рахункової палати. Крім того, реакцію прокуратури на такі виявлення потрібно відображати на сайті Генеральної прокуратури України.

Не менш важливим є визначення чітких правил співпраці між Генеральною прокуратурою та Рахунковою палатою. Зокрема, треба встановити процедуру пересилання даних про можливі правопорушення, як-то незаконне заволодіння коштами, порушення фінансових зобов'язань чи інші зловживання, до Генеральної прокуратури для подальшого розгляду.

В такий спосіб ми реалізуємо один із найбільш ефективних контрольних-наглядних механізмів, який передбачає одночасний контроль і процесу використання державних фінансів; і перевірку діяльності

правоохоронних органів за фактом виявлення порушень фінансової дисципліни в даному аспекті чи взагалі, виявлення корупційних складових, які негативним наслідком мають послаблення рівня обороноздатності держави.

При цьому доцільно розглянути також можливість включення до суспільно небезпечних діянь окремих складів злочину:

– надання неправдивої інформації державними та посадовими особами під час слухань у Верховній Раді України та в комітетах, повинно каратися в кримінальному порядку;

– несанкціоноване розголошення державної таємниці народними депутатами України, які працюють в комітетах Верховної Ради України, що контролюють сектор безпеки і оборони.

Відповідні зміни доцільно внести в Кримінальний кодекс України з метою правового забезпечення охорони громадської безпеки, конституційного устрою від злочинних посягань, а також запобігання злочинам.

На наш погляд, необхідно підсилити роль Верховної Ради України у контексті цивільного нагляду в області безпеки та оборони. Стратегії національної безпеки та розвитку оборонно-промислової сфери мають підлягати обговоренню та затвердженню парламентом. Це сприятиме забезпеченню належного фінансування відповідно до основних векторів розвитку та інтеграційних процесів з ЄС та НАТО.

Окрім того, важливим є впровадження вимог до професійного рівня працівників секретаріатів спеціалізованих комітетів Верховної Ради. Такі критерії мають стосуватися, зокрема, досвіду роботи у структурних підрозділах безпеки і оборони. Це сприятиме тому, що експерти, які мають практичний досвід роботи в цій сфері і знайомі зі специфікою служби, могли б долучатися до діяльності комітетів після п'яти-десяти років після завершення служби у відповідних органах. Такий підхід забезпечить

ефективність та професіоналізм роботи тимчасових та спеціальних комісій парламенту завдяки участі кваліфікованих експертів.

Зауважимо, що сьогодні в Україні існує дисбаланс функцій і повноважень гілок державної влади, за якого вирішальні повноваження в керівництві сектором безпеки та оборони належать Президентові України, а парламент фактично позбавлений важелів впливу на складові сектору безпеки і оборони. Варто зазначити, що Верховна Рада України і сьогодні має достатньо повноважень для здійснення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони.

Водночас, запропоновані вище удосконалення нормативно-правового забезпечення цивільного контролю в аналізованому секторі, формують суттєвий потенціал зміцнення повноважень парламенту щодо демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони. Тому, збільшення контролюючих функцій комітетів Верховної Ради України є запорукою ефективної реалізації завдань цивільного контролю за сектором безпеки та оборони. На нашу думку, важливим фактором, що впливає на ефективність саме парламентського цивільного контролю, є готовність парламентарів вирішувати питання сектору безпеки та оборони через їх представницьку функцію. Відповідальність народних депутатів перед виборцями є певним суттєвим чинником ефективності парламентського контролю в Україні.

Окремим напрямком підвищення ефективності системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони є необхідність законодавчого закріплення граничного терміну для звільнених військових (співробітників правоохоронних органів) перед призначенням на цивільні посади вищого керівництва відомства сектору безпеки і оборони. Визначення граничного терміну повинно базуватися на принципі розірвання зв'язків між колишніми військовослужбовцями (правоохоронцями) та їхніми колегами, які ще проходять службу в складі органів сектору безпеки і оборони, метою якої є послаблення можливих корупційних зв'язків.

Також, логічним є законодавче закріплення вимог для цивільних державних службовців щодо проходження обов'язкового повного курсу підготовки оперативно-тактичного або оперативно-стратегічного рівня, а також регулярні короткотермінові курси підвищення кваліфікації при призначенні на нову посаду. Надалі, під час створення належних умов встановити обов'язкове застосування єдиних принципів професійної підготовки як для військових, так і для цивільних державних службовців міністерства оборони (та інших структур безпеки). Доцільно запропонувати проведення відповідних навчальних курсів для народних депутатів, їхніх помічників, які залучені для роботи в комітетах, до контрольних функцій яких відносяться органи безпеки і оборони. Таким чином, відбуватиметься підвищення рівня суспільної та правової свідомості в осіб, що реалізують завдання із цивільного контролю за сектором безпеки та оборони з урахуванням набутих спеціальних знань. Таким чином, наведений комплекс напрямків удосконалення нормативно-правового забезпечення реалізації цивільного контролю дасть змогу не тільки розширити можливості його суб'єктів, а й суттєво підвищить релевантність та утилітарність отриманих за наслідками таких дій висновків, інформації тощо.

3.2. Розвиток інклюзивності та транспарентності цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії

Удосконалення нормативно-правового забезпечення системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони відкриває нові можливості для підвищення рівня його ефективності, створення передумов для його транспарентності та відкриття для нових форм і методів контрольної-наглядової діяльності. Говорячи про транспарентність та інклюзивність цивільного контролю, в першу чергу необхідно мати на увазі євроінтеграційні прагнення України. Проголошений курс на вступ до НАТО

накладає суттєві вимоги до побудови системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони. Власне сам цей контроль і є головною вимогою на шляху до запровадження сучасних стандартів військового управління заснованих на розширених можливостях пошуку потенціалів зміцнення безпекового середовища держави.

В таких умовах, реалізація цивільного контролю за сектором безпеки та оборони повинна здійснюватись шляхом проактивного залучення відповідних фахівців для побудови дієвої системи механізмів, інструментів та способів здійснення контрольної-наглядової діяльності. Це стосується і запровадження методики оцінки ефективності діяльності конкретних посадових осіб органів сектору безпеки та оборони; створення системи індикаторів попередження корупційних проявів, випадків зловживання чи взагалі, руйнівної діяльності, окремих посадовців органів свйського-політичного керівництва. Цивільний контроль перетворюється на активний додатковий інструмент забезпечення національної безпеки та підвищення рівня обороноздатності нашої країни.

Сучасний спосіб громадського нагляду в сфері безпеки та оборони України акцентує увагу на важливість безпеки в часи зовнішніх викликів. В цей період державні (адміністративні) обов'язки щодо виконання операційно-розшукових завдань реалізуються в рамках конституційних норм, міжнародних зобов'язань та правових заходів від спецслужб України. Це допомагає запобігти порушенню основних прав громадян. Інституційний аспект громадського контролю також перебудовується, що зумовлює зростаючий інтерес суспільства до його результатів.

Ключова роль у цьому процесі відводиться профільним комітетам парламенту, зокрема тим, які зосереджені на національній безпеці, бюджеті та протидії корупції. Їхні повноваження зміцнюються, особливо у контексті фінансового контролю та парламентського нагляду за діяльністю спецслужб. Розширення компетенцій Верховної Ради в сфері громадського контролю відповідає глобальним демократичним стандартам. Посилення ролі

Парламенту також сприяє підвищенню прозорості та участі громадськості, завдяки відкритості роботи парламенту. Такий підхід автоматично забезпечує високий рівень прозорості в системі громадського нагляду за сектором безпеки та оборони без додаткових зусиль.

Разом з тим, слід звернути увагу і на одну із суттєвих проблем реалізації цивільного контролю в аналізованій сфері. Мова йде про надмірну політизацію сектору безпеки і оборони, яка означає неправомірне залучення складових його елементів до певних дій заради захисту конкретних політичних і бізнесових інтересів. В цьому контексті слушною є позиція О. Пошедіна, який зазначає, що досить часто об'єктом звинувачень з боку засобів масової інформації України, громадськості тощо виступає Служба безпеки України, яка критикується за те, що чинить тиск на бізнес та перевищує службові повноваження. Новий Закон України «Про національну безпеку України» передбачає розробку законопроекту про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України». Очікується, що він звільнить СБУ від функцій боротьби з корупцією та економічними злочинами. Це, у свою чергу, унеможливить використання СБУ як інструменту тиску на бізнес і наблизить її до стандартів НАТО [85, с. 31–38].

З іншого боку, консолідація зусиль правоохоронних органів та інших органів сфери безпеки та оборони призводить до підвищення рівня взаємодії управлінських та ресурсних потенціалів між ними. Управлінський потенціал в умовах забезпечення національної безпеки, зокрема під час відсічі агресії РФ, є тією перевагою, яка якісно відрізняє всю систему військово-політичного керівництва України від ворожої моделі, та навіть від багатьох моделей, запроваджених в країнах-членах НАТО.

В цьому контексті Н. Христинченко та М. Ковалів зазначають, що управлінський потенціал є рушійною силою ефективної реалізації і завдань функціонування органів сектору безпеки та оборони, і здійснення цивільного контролю в цьому ж секторі. Дійсно, на думку фахівців, Україна потребує зрощування професійних «агентів змін» (агентів соціальних змін), які будуть

допомагати формувати істотно новий погляд на демократичний цивільний контроль із здатністю розроблювати власний інструментарій соціологічного моделювання, моделювання політичних явищ, моделювання ситуацій в сфері безпеки і оборони, адміністративного моделювання. Більш того, такі потенційні агенти змін повинні володіти здібностями нейтралізувати механізми, як і (відтворити) залежність від шляху, створити нові інститути та ініціювати механізми, які здатні будуть конкретизувати і зміцнити нову інституційну основу. Тому, необхідно забезпечити розвиток військово-цивільних відносин – тобто процес, який залежить від шляху, в якому результат людської діяльності структурований згідно з попередніми історико-культурними та структурно-інституційними факторами. Для виконання ряду вимог традиційна модель контролю за сектором безпеки та оборони в умовах нашої країни повинна бути розвинена так, щоб добитися абсолютно іншої якості при найменших фінансових затратах [114, с. 205-207].

В цьому контексті, одним із логічних напрямів розвитку суспільної інклюзивності та транспарентності системи цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в сучасних умовах, ми вбачаємо у запровадженні в діяльність громадських рад, які діють при відповідних органах аналізованого сектору незалежного експертного оцінювання посадових осіб цих органів та посадових осіб ієрархії системи військово-політичного керівництва.

Таке оцінювання повинно ґрунтуватись на формуванні анкет для оцінки посадових осіб органів сектору безпеки та оборони громадськими радами із наданням в подальшому відповідних звітів безпосередньому керівництву таких осіб, а також розробки листів-опитування, які заповнюватимуться особами, які або є споживачами публічних послуг, або відносини яких були врегульовані конкретним державним службовцем. При чому слід чітко детермінувати, що такі листи-опитування не повинні мати визначальний характер. Вони суто суб'єктивні і залежать не від реальної

якості наданих послуг чи професійного рівня посадової особи, а частіше за все від того ставлення особи до конкретного державного службовця, яке було сформоване нею під час спілкування. Призначення таких листів в першу чергу полягає у виявленні корупційних проявів та позаслужбових інтересів посадових осіб, що можливо виявити виключно в процесі спілкування.

Разом з тим, на відміну від анкет, що заповнюються посадовими особами органів сектору безпеки та оборони такі листи-опитування міститимуть в собі бачення ситуативної проблеми діяльності конкретного посадовця з позиції суспільства, військовослужбовців, тобто осіб, на яких безпосередньо впливає прийняте такою посадовою особою управлінське рішення, або ж споживачами публічних послуг. Останнє має особливе значення під час реалізації державних закупівель, де такими потенційними споживачами публічних послуг виступають учасники конкурсу із закупівель чи інші учасники процесу бюджетного планування та визначення потреб у державних закупівлях.

Це є ключовим для формування у суб'єктів оцінювання, і в тому числі у відповідних громадських рад тієї ситуації, яка потребує не лише оцінки в контексті визначення ефективності дій самої посадової особи органів сектору безпеки та оборони, скільки ідентифікацію реальних обставин, в яких такі дії вчинялись. Експертне середовище, яке входить до складу громадської ради, моделює ситуацію, а тому розкриває природу походження проблеми, для вирішення якої вказаними посадовими особами приймалися ті чи інші рішення. В такий спосіб моделюється механізм прийняття управлінського рішення та оцінюється коректність та повнота застосованих посадовою особою можливостей з урахуванням його посадових повноважень.

Таким чином, нами пропонується не лише ширше залучення інститутів громадянського суспільства до процесу оцінювання діяльності посадових осіб органів сектору безпеки та оборони, але і застосування комплексного інтегрованого підходу, заснованого на експертній обробці даних анкетування, тестування та ситуативного аналізу, які демонструватимуть

модель поведінки посадових осіб в цілому при виконанні ним своїх посадових обов'язків та в конкретній ситуації (рис. 3.1.). (Додаток Б)

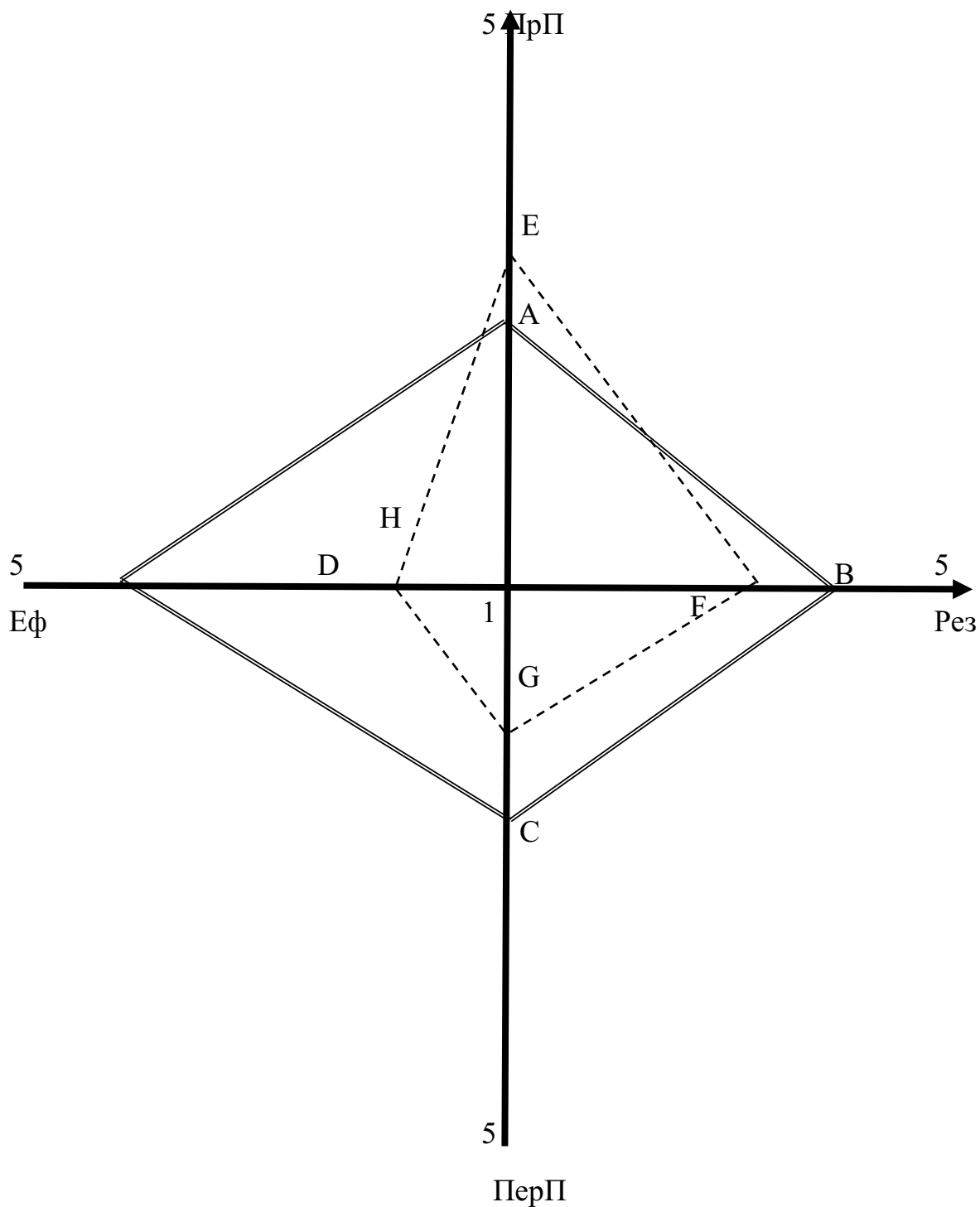


Рис. 3.1. Інтегральний аналіз комплексного та ситуативного оцінювання діяльності посадових осіб органів сектору безпеки та оборони при виконанні ними своїх службових обов'язків під час здійснення цивільного контролю за сектором безпеки та оборони

Запропонований інтегральний аналіз оцінки діяльності посадових осіб органів сектору безпеки та оборони ґрунтується на двох підходах:

- комплексному (оцінка діяльності державного службовця в цілому);
- ситуативному (оцінка діяльності державного службовця в конкретній ситуації).

При цьому сам підхід можливий для застосування і виключно для комплексної оцінки діяльності посадової особи органів сектору безпеки та оборони, але за умови порівняння з результатами попередньої його оцінки.

Графік EFGH демонструє результати ситуативного оцінювання діяльності посадової особи органу сектору безпеки та оборони в окремому випадку, як правило, найбільш суперечливому чи такому, який виходить за межі традиційно виконуваної нею діяльності. Наведені вище показники визначаються під час анкетування та тестування посадової особи органу сектору безпеки та оборони відповідними експертами громадської ради при відповідному органі сектору безпеки та оборони, щодо якого здійснюються заходи цивільного контролю, а також безпосереднього керівництва такої посадової особи. При цьому показники системи ABCD повинні поглинати в собі показники системи EFGH, оскільки ситуативна оцінка передбачає вимірювання показників діяльності в окремому випадку в той час як комплексне оцінювання є середньозваженою оцінкою діяльності посадової особи органу сектору безпеки та оборони з виконання нею своїх посадових обов'язків. Середньозважена оцінка передбачає постійну стабільність та якість виконання службових обов'язків. У випадку ж якщо показники графіку EFGH виходитимуть за межі показників графіку ABCD на будь-якій осі, це означатиме, що посадова особа органу сектору безпеки та оборони в конкретній ситуації проявила більшу якість в реалізації своїх посадових обов'язків, що потребуватиме більш ґрунтового аналізу.

Що ж стосується самих показників, то цілком логічним вбачається, що результативність діяльності посадової особи органу сектору безпеки та оборони при виконанні посадових обов'язків (Рез) визначається з

урахуванням встановлених на базі SMART-критеріїв вимірюваних показників досяжності цілей. Натомість ефективність виконання посадовою особою органу сектору безпеки та оборони своїх посадових обов'язків (еф) визначатиметься з урахуванням співвідносності та раціональності використання ресурсів під час виконання нею своїх повноважень. Показник Еф повинен враховувати не лише матеріально-фінансові, але й часові та людські ресурси, а також використання людського, інтелектуального та соціального капіталу.

Що ж стосується показників професійного рівня посадової особи органу сектору безпеки та оборони (ПрП) та морально-етичних її якостей (ПерП), то тут слід зауважити, що система показників оцінювання діяльності посадових осіб органу сектору безпеки та оборони не позбавлена недоліків, оскільки будь-яке визначення безпосереднім керівником чи суб'єктом призначення результатів службової діяльності не позбавлене суб'єктивізму, залежно від прихильності до окремих працівників, відмінностей у підходах оцінювання. Але доцільно застосувати комплексний підхід до розмежування показників компетентностей та морально-етичних якостей, на засадах транспарентності виконання службових обов'язків.

Наступним прогресивним напрямком реалізації інклюзивності та транспарентності цивільного контролю в секторі безпеки та оборони є визначення відповідності та достатності механізмів правового регулювання реальним умовам функціонування вказаного сектору. Іншими словами потребує перевірки ступінь узгодженості законодавчого забезпечення визначеним оборонним потребам в системі національної безпеки.

Механізм впливу результатів контрольної-наглядової інституцій цивільного контролю в секторі безпеки та оборони діяльності в цьому напрямку можна структурно звести до такого алгоритму:

– аналіз управлінських рішень в частині організації та забезпечення діяльності органів сектору безпеки та оборони;

– аналіз форм взаємодії різних органів сектору безпеки та оборони під час реалізації завдань національної безпеки, в тому числі і органів регулювання в даній сфері;

– визначення рівня ефективності діяльності органів сектору безпеки та оборони та досягнення ними відповідних цілей з урахуванням законодавчо визначених процедур та меж регулювання їх діяльності;

– встановлення ступеня залежності рівня ефективності діяльності із забезпечення обороноздатності держави окремо від управлінських рішень та окремо з точки зору повноти правового забезпечення можливостей для здійснення такої діяльності.

На практиці, нам уявляється, що цей механізм не може реалізовуватись окремими посадовими особами та передбачає системність підходу ґрунтовність експертного забезпечення його реалізації.

Мається на увазі широке застосування методів експертного аналізу, зокрема: експертних оцінок, метод Delphi, методу правового моделювання. При чому сам процес контролю здійснюється шляхом зібрання інформації про діяльність об'єкту контролю та досягнуті ним результати. Це перший етап, який є процесом накопичення інформації. Її аналіз лише продемонструє стан досягнення об'єктом контролю завданих цілей, в тому числі і цілей наукової діяльності в контексті здобутих наукових результатів.

Натомість для того, щоб дійсно вчинити вплив на підвищення рівня ефективності діяльності органів сектору безпеки та оборони в цілому в напрямку забезпечення обороноздатності держави, до цього аналізу необхідно додати потужний експертно-аналітичний інструмент. Результатом застосування такого інструменту стане певна матриця відповідності та достатності механізмів правового регулювання реальним умовам функціонування органів сектору безпеки та оборони в цілому та військових формувань і правоохоронних органів. Спрощений приклад такої матриці наведено нижче (рис. 3.2).

Об'єкт контролю		Предметні сфери об'єкту контролю					
		цілі розвитку органу сектору безпеки та оборони	фінансове забезпечення	...	...	забезпечення кадрами	
Правове регулювання							
Механізми правового регулювання закріплені в законодавстві	щодо цілей забезпечення національної безпеки	<i>фактичний стан</i>	досягнуто	...	...	...	...
		<i>результат</i>	достатньо	...	...	...	...
	регулювання фінансового забезпечення	<i>фактичний стан</i>	...	не досягнуто	...	...	...
		<i>результат</i>	...	достатньо	...	...	...
	...	<i>фактичний стан</i>	...	...	досягнуто максимально можливих	...	...
		<i>результат</i>	...	...	не достатньо	...	...
	...	<i>фактичний стан</i>	...	...	...	...	...
		<i>результат</i>	...	...	...	...	...
	питання пов'язані із військовими та цивільними кадрами	<i>фактичний стан</i>	...	...	...	...	не досягнуто
		<i>результат</i>	...	...	...	...	не достатньо перегляд політики

Рис. 3.2. Матриця відповідності та достатності механізмів правового регулювання реальним умовам функціонування органів сектору безпеки та оборони

Але необхідно зауважити на тому, що враховуючи складність експертно-аналітичного інструменту контролю його повинні здійснювати відповідні громадські ради, які створюються при органах сектору безпеки та оборони із залученням сторонніх експертних організацій та аналітичних центрів і інститутів дослідження проблем безпекового середовища держави. Дієвість запровадження такого механізму цивільного контролю підтверджує зроблений нами раніше висновок про те, що склад громадських рад повинен відповідати сучасним вимогам, що їх висувають сучасні суспільно-політичні реалії. Тому, до складу таких рад в обов'язковому порядку повинні входити фахівці та експерти не тільки з питань функціонування сектору безпеки та

оборони, але й практики в сфері військового та публічного управління, які здатні застосовувати сучасні аналітичні інструменти під час реалізації заходів цивільного контролю в аналізованій сфері.

Ця матриця формується шляхом визначення по горизонталі предметних питань, що підлягають контролю; по вертикалі – тих інструментів правового регулювання, які закріплені у законодавстві. Оцінка відбувається стосовно кожної предметної сфери та щодо кожного окремого засобу її регулювання за двома аспектами:

– шляхом визначення повноти засобів правового регулювання для того, щоб об'єкт контролю в конкретній предметній сфері відповідав визначеним цілям розвитку;

– шляхом встановлення можливості прийняти більш ефективне чи повноцінне управлінське рішення в межах існуючого правового регулювання.

Якщо в обох випадках результати будуть негативні, то це свідчатиме про повну невідповідність засобів правового регулювання потребам розвитку сфери безпеки та оборони чи окремого його органу. Отже, існує необхідність повного перегляду законодавчого забезпечення регулювання конкретного сегменту системи забезпечення національної безпеки України. У випадку, якщо результати будуть незадовільними лише в часині горизонтального аналізу, то тоді приймається управлінське рішення по відношенню конкретного об'єкту контролю тобто органу сектору безпеки та оборони. Якщо ж негативними будуть результати за вертикальним аналізом, тоді існує потреба у пошуку більш ефективних механізмів правового регулювання процесі реалізації окремих завдань та напрямків забезпечення обороноздатності України.

Таким чином, за результатами заповнення такої матриці визначаються напрями та межі прийняття відповідних управлінських рішень: або щодо системи правового регулювання в цілому, або щодо конкретного об'єкту контролю – органу сектору безпеки та оборони. Слід додати також декілька

зауважень стосовно способу проведення відповідних засобів цивільного контролю, оцінки їх результатів та форми, в якій їх проведення є найбільш доцільним.

Спершу, слід розпочати із форми, оскільки вона є визначальною. На наше переконання утилітарність та релевантність результатів такого контролю матиме найвищу ефективність, якщо він буде проведений у формі парламентських слухань або шляхом здійснення всебічного відомчого звітного контролю за результатами діяльності відповідного органу сектору безпеки та оборони, що проводиться Міністерством оборони України, Генеральним штабом ЗСУ чи іншою державною інституцією, яка здійснює воєнно-політичне керівництво. Такий контроль повинен проходити за участі експертного середовища, тобто громадської ради відповідного органу сектору безпеки та оборони, а оцінка та визначення відповідності правового регулювання потребам розвитку зазначеної сфери, і навпаки – достатності існуючих механізмів та форм правового регулювання діяльності із забезпечення національної безпеки для цілей розвитку сектору безпеки та оборони цілому, або діяльності окремого органу цього сектору.

Форма проведення, і залучення експертного середовища, і сама аналітична процедура визначатимуть найвищий рівень утилітарності такої контрольної діяльності, оскільки на за її результатами будуть розроблені пропозиції щодо змін законодавства. При чому такі зміни можуть стосуватись і безпосереднього внесення змін не тільки в галузеве законодавство, яке регулює діяльність в секторі безпеки та оборони (за умови проведення парламентського контролю), і розробки напрямків удосконалення галузевого законодавства та окремих положень нормативно-правових актів прийнятих суб'єктами державного управління, на які покладається реалізація державної політики в секторі безпеки та оборони.

Важливо зауважити на тому, що основний масив отриманої інформації за результатами проведення цивільного контролю за сектором безпеки та оборони потребуватиме додаткового експертно-аналітичного опрацювання в

контексті визначення тих наукових установ діяльність яких має найменший рівень ефективності, а їх утримання лише обтяжує державу. В цьому аспекті підвищення рівня ефективності виконання органами сектору безпеки та оборони завдань із забезпечення обороноздатності держави дотягатиметься шляхом оптимізації ресурсного забезпечення та раціоналізації витрат на утримання окремих таких органів, військових формувань тощо. Також прийняті рішення за результатами проведення контрольних заходів можуть стосуватись консолідації персоналу (в тому числі воєнізованих формувань) навколо конкретного органу сектору безпеки та оборони.

Що стосується самої процедури отримання результатів за наслідком здійснення заходів цивільного контролю в даному напрямі, то нами пропонується запровадження синтетичного експертного оцінювання. Так, сам процес опитування експертів здійснюється за допомогою анкет. Анкети відповідають двом напрямкам контролю:

- визначення ефективності функціонування конкретного органу сектору безпеки та оборони із забезпечення національної безпеки та обороноздатності держави;

- визначення достатності та раціональності використання державних ресурсів на досягнення таких результатів, в тому числі на фінансування відповідних органів сектору безпеки та оборони.

У подальшому відбувається обробка результатів експертного опитування. Нами пропонується застосувати показник середнього значення експертних оцінок або точковий прогноз, який дасть змогу визначити координати окремо для шкали X та окремо для шкали Y, що дасть змогу визначити місце цієї точки в системі координат, за допомогою якої і відбудеться визначення того рішення (у вигляді стратегії). Координати такої точки M (x, y) відповідатимуть співвідношенню ефективності використання ресурсів отриманим практичним результатам органом сектору безпеки та оборони із забезпечення обороноздатності держави (рис. 3.3.).(Додаток В)



Рис. 3.3. Графік оцінки вибору організаційно-установчої стратегії за результатами проведення контрольно-наглядових заходів відносно органів сектору безпеки та оборони

Таким чином, ми отримуємо точку в системі координат, яка відповідатиме одній із чотирьох стратегій:

– стратегія удосконалення оптимізації та раціоналізації – означає необхідність оптимізації (скорочення) витрат на фінансування діяльності органів сектору безпеки та оборони. Вона відповідає ситуації, з якої досягається високий рівень утилітарності результатів при високому рівні ресурсних витрат на його досягнення;

– стратегія підтримки діяльності органів сектору безпеки та оборони – найбільш оптимальна стратегія, оскільки означає досягнення максимального

рівня співвідношення високого результату від діяльності таких органів в напрямку забезпечення обороноздатності держави із помірним їх фінансуванням;

– стратегія реорганізації – означає необхідність вжиття управлінських рішень з метою підвищення потенціалу органів сектору безпеки та оборони за умови збереження відповідного помірному рівня витрати державних ресурсів;

– стратегія ліквідації злиття органів сектору безпеки та оборони – вимагає кардинальних організаційно-установчих рішень, оскільки при мінімальному результаті відбувається надмірна витрата державних ресурсів на утримання відповідного органу сектору безпеки та оборони. Ця стратегія є обов'язковою для застосування, що відповідає інтересам збереження державних ресурсів та економічної доцільності їх витрат.

Користуючись відповідним результатом контрольних дій, суб'єкт цивільного контролю отримує можливість вибору із набору управлінських альтернатив, сформованих виключно на підставі самих отриманих результатів, без їх подальшої інтерпретації.

Ще одним важливим напрямком підвищення рівня інклюзивності та транспарентності системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони є оцінки реального стану системи адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки та оборони на предмет відповідності її міжнародним стандартам, зокрема стандартам НАТО.

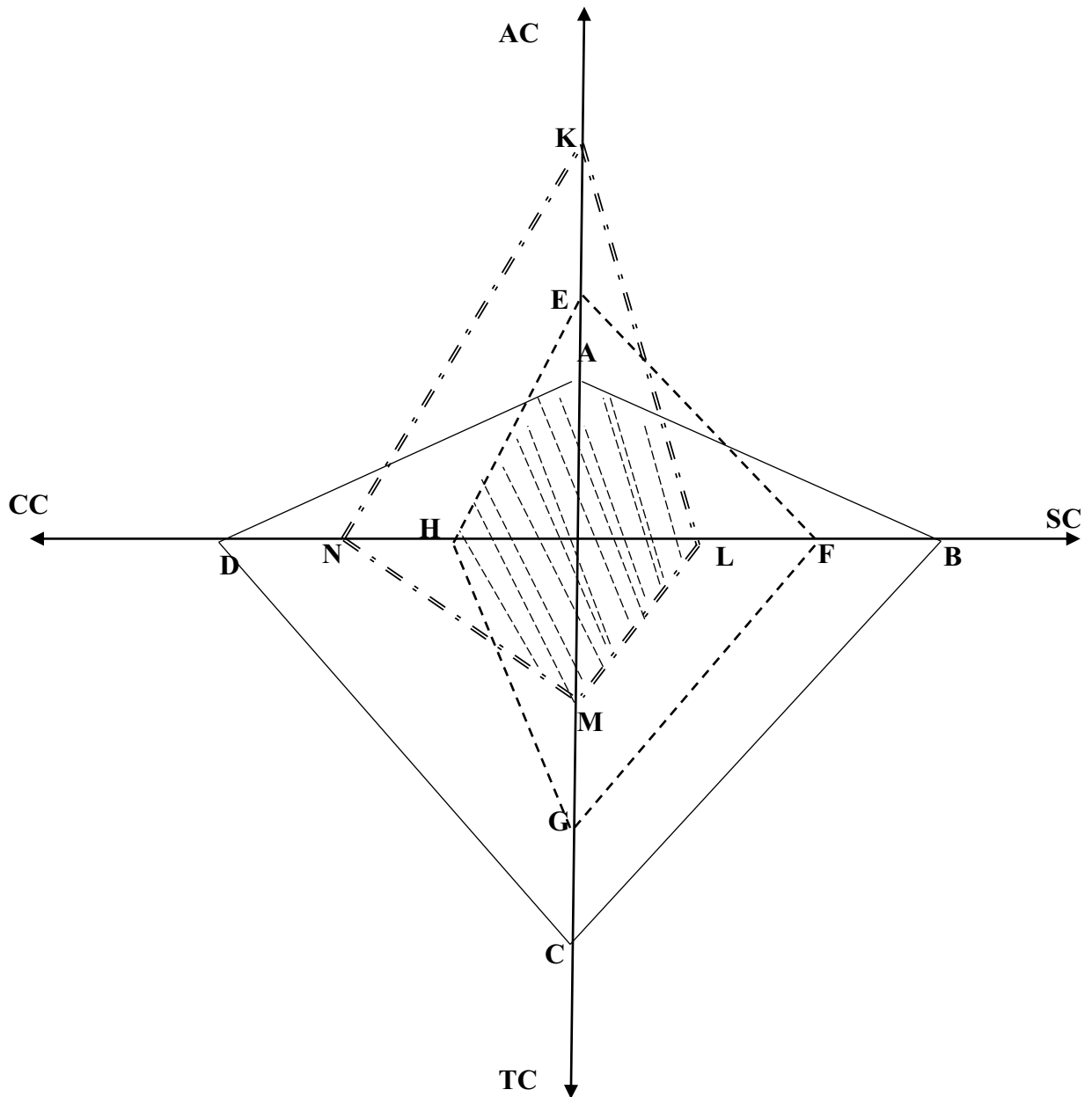
Наразі, з урахуванням євроінтеграційних процесів України, на перше місце виходять потреби створення дієвої системи адміністративно-правового забезпечення функціонування сектору безпеки та оборони в цілому та окремих його органів, зокрема військових за стандартами НАТО. Мова йде не просто про застосування міжнародних стандартів, а про створення умов для найбільш ефективного їх поєднання та реалізації вітчизняній практиці організації функціонування сектору безпеки та оборони. При цьому ми повинні враховувати не лише вимоги цих стандартів та міжнародні

зобов'язання України, але і особливості та реальні потреби органів, вказаної сфери та всієї системи забезпечення національної безпеки в Україні, на даному етапі її історичного розвитку, критично оцінюючи масштаби корупційних загроз, а також рівень професійної компетенції, професійної етики та морально-психологічної готовності вітчизняних посадових осіб органів сектору безпеки та оборони до впровадження складних та інколи нетрадиційних для вітчизняної практики адміністративно-правових відносин процедур.

В тому числі, мова йде про державно-управлінські процедури, які не передбачають прямого імперативного впливу держави та пов'язані не з державним примусом, а з більш м'якими формами управлінського впливу та наглядової діяльності. Тут ми повинні говорити про вивчення потреб запровадження міжнародних стандартів та уніфікації правил цивільного контролю в секторі безпеки та оборони України із міжнародними стандартами, в тому числі, у сфері протидії корупційних проявів, впливу ворожих агентів тощо.

Вивчення таких потреб, на наш погляд, повинно відбуватись із урахуванням рівня невідповідності вітчизняної системи цивільного контролю в секторі безпеки та оборони таким стандартам та вимогам, що висувають міжнародні організації, і зокрема НАТО. На наше переконання оцінити реальні потреби та напрями подальшої уніфікації необхідно за рахунок комплексної оцінки матриці відповідності вітчизняним стандартам та нормам реалізації управління в сфері безпеки та оборони тим міжнародним вимогам, які мають найбільшу цінність та практичну ефективність в питаннях побудови ефективної системи забезпечення національної безпеки, попередження зовнішніх безпекових загроз та системи їх подолання або, які мають найвищий рівень пріоритету для досягнення Україною цілей інтеграції в НАТО та ЄС. В цьому контексті сама система цивільного контролю визначається як елемент управлінської уваги з боку держави.

Побудова такої матриці передбачає декілька етапів (рис 3.4.).



- оцінка вітчизняної системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони за участі фахівців в сфері адміністративної організації такого контролю (ЄС);
- оцінка вітчизняної системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони за участі фахівців в сфері протидії корупційним проявам та фінансовим злочинам (FATF);
- : = : = оцінка дотримання стандартів звітності та прозорості використання та перерозподілу фінансових ресурсів в секторі безпеки та оборони за участі фахівців (НАТО).

Рис. 3.4. Матриця оцінки реального стану системи адміністративно-правового забезпечення цивільного контролю за сектором безпеки та оборони на предмет відповідності її міжнародним стандартам.

А отримані результати мають цілком утилітарне значення, оскільки

ґрунтуються на сукупній експертній оцінці реального стану системи адміністративно-правового забезпечення системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони, потенціалу для її розвитку та відповідності міжнародним стандартам. Експертна оцінка здійснюється на основі ґрунтовного аналізу вітчизняного законодавства та практики діяльності всіх без виключення органів системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони, яка повинна бути проведена сукупно вітчизняними фахівцями із залученням відповідних міжнародних експертів, що суттєво підвищить рівень релевантності та достовірності отриманих результатів.

Методологія такої оцінки передбачає наявність декількох етапів та полягає у такому:

1. Групи фахівців та експертів формуються у відповідності до тих функціональних та оперативних завдань, на відповідність яким перевіряється вітчизняна система цивільного контролю за сектором безпеки та оборони. Нами пропонується їх згрупувати таким чином: експерти в сфері адміністративної організації такого контролю (ЄС); експерти в сфері протидії корупційним проявам та фінансовим злочинам (FATF); експерти в сфері стандартів звітності та прозорості використання та перерозподілу фінансових ресурсів в секторі безпеки та оборони (НАТО). Кожна група таких експертів повинна включати і вітчизняних фахівців, що забезпечить середньозважену експертну оцінку в частині визначення критеріїв, віднесених до сфери дослідження такими фахівцями.

2. Оцінка проводиться за двома напрямками та шляхом визначення чотирьох основних критеріїв по два для кожного напрямку. Зауважимо, що різнонаправлені вектори системи координат не мають математичного значення окрім як визначення напрямку зростання шкали оцінки від 0 до 10. Оцінка проважиться за такими напрямками:

– оцінка якості адміністративного забезпечення цивільного контролю за сектором безпеки та оборони, що включає в себе визначення критеріїв: адміністративної достатності (administrative criteria – AC) – передбачає

перевірку відповідності інституційної, організаційної складової системи адміністративно-правового забезпечення процесу реалізації цивільного контролю за сектором безпеки та оборони міжнародним стандартам визначеним за кожним напрямком діяльності або для кожного окремого органу чи системи органів, експерти з яких беруть участь в оцінці відповідності; критерію, що визначає прозорість реалізації цивільного контролю (transparency criteria – TC) – передбачає перевірку транспарентності, гласності, публічності як діяльності самої системи органів цивільного контролю за сектором безпеки та оборони, так і результатів проведення ними відповідних контрольних заходів. Важливість даного критерію полягає в тому, що його визначення є первинним вихідним базисом для оцінки якості реагування на порушення правил фінансової дисципліни, запобігання проявам шахрайства, корупції тощо. Критерій прозорості відповідає на головне питання: наскільки система цивільного контролю є інклюзивною в правоохоронну систему держави та наскільки в ній виконується власне правоохоронна функція держави, в тому числі з рахуванням потреб національної безпеки;

– оцінка змістовного наповнення системи цивільного контролю та ефективності тих адміністративно-правових заходів, які передбачаються державою для реалізації покладених на відповідних суб'єктів контрольних функцій. Така оцінка відбувається по двох критеріях: критерій відповідності вітчизняної системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони міжнародним стандартам (compliance criteria – CC) – визначення наскільки вітчизняна система цивільного контролю за сектором безпеки та оборони є інклюзивною із міжнародними стандартами, що проявляється у визначені кількості та якості тих адміністративно-правових заходів і засобів, які визначені міжнародними документами в якості бажаних та закріплені у національному законодавстві; критерій достатності стандартів та процедур цивільного контролю за сектором безпеки та оборони для досягнення його цілей в конкретних соціально-економічних та суспільно-політичних реаліях

держави (sufficiency criteria – SC) – передбачає фактичну оцінку релевантності тих адміністративно-правових заходів, які реалізуються органами цивільного контролю, результати від яких розкривають в повному обсязі реальний стан дотримання законодавства в сфері безпеки та оборони та викриття проявів корупції, шахрайства й інших ризиків незаконного використання фінансових ресурсів держави. Іншими словами відбувається оцінка необхідності розширення комплексу адміністративно-правового забезпечення реалізації цивільного контролю за рахунок тих механізмів та інструментів, які передбачені міжнародним стандартами та визначені в міжнародно-правових актах, зобов'язання щодо дотримання та виконання яких взяла на себе Україна.

3. На відповідних прямих AC, TC, CC, SC наносяться середньозважені показники оцінки кожного критерію, як визначаються за допомогою методів експертного оцінювання, анкетування, а також інтегрального аналізу на базі методу SPACE-аналізу за заздалегідь визначеними інтегральними показниками. При цьому накладення показників відбувається кожною окремою групою експертів на власний графік, що в нашому прикладі формує такі геометричні просторові фігури: ABCD – показники оцінки вітчизняної системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони за участі фахівців в сфері адміністративної організації такого контролю; EFGH – показники оцінки вітчизняної системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони за участі фахівців в сфері боротьби з корупційними проявами; KLMN – показники оцінки дотримання стандартів звітності та прозорості використання та перерозподілу фінансових ресурсів.

Наголошуємо на тому, що рис. 3.4 містить умовний приклад, для якого не має значення конкретні кількісні вираження координати кожної із вказаних точок, а лише їх просторове співвідношення, та співвідношення між собою тих геометричних площин, які вони формують. На практиці, визначення точок координат відбувається шляхом отримання середньозваженої величини або методом дисперсного аналізу кінцевого

числового виразу експертної оцінки, яка розраховується з урахуванням ваги кожного показника, який підлягає експертній оцінці в їх загальній масі при оцінці конкретного критерію. В нашому випадку, таких критеріїв всього чотири, але для коректної та вичерпної оцінки кожного із них доцільно запропонувати експертам перелік із восьми-десяти відповідних ознак системи державного фінансового контролю, які детермінують та розкривають цей критерій на практиці. Вага критеріїв відповідно буде отінюватись самими ж експертами з урахуванням того, що сукупна вага всіх ознак повинна дорівнювати 1. Тоді кожна ознака окрім власне оцінки за шкалою від 1 до 10 набуватиме відповідної значущості у порівнянні із іншими ознаками в межах одного критерію, що формуватиме кінцеву середньозважену величину, через яку і визначатиметься місце відкладення координат на кожній пів осі.

4. Після того, як усі групи експертів визначаться із відповідними показниками, та всі вони будуть нанесені, ми за допомогою методу екстраполяції визначаємо площину, яка сформована взаємними перетинами всіх трьох площин: ABCD; EFGH; KLMN. В нашому випадку така площина має визначення точками координати ALMN та на рис. 3.4. для зручності графічного відображення заштрихована пунктиром. Це площина, яка визначає найбільш важливі та утилітарні, й головні спільні ознаки, риси та детермінанти національної системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони із міжнародними стандартами та вимогами, які оцінювались різними експертними групами. При цьому, сутнісне визначення цих ознак відбувається шляхом співставлення оцінок їх ваги в експертних дослідженнях кожної групи. Так, спільними вважаються ті критерії, що мають найменшу питому вагу, тобто їх визначення відбувається шляхом відкладення на відповідних піввісях значень не від 1 до 10 а від 0,1 до 1, що визначає рівень ваги відповідної ознаки в системі цінностей для кожної окремої групи експертів. Математично вірним буде твердження про те, що якщо на будь-якій із піввісей координат значення показника відповідної

експертної групи буде перевищувати середнє значення, тобто 5, і воно буде збігатися у декількох груп експертів, то тоді для них спільним є показники та ознаки відповідного критерію, що мають найвищу вагу в кожній із систем оцінки кожної групи експертів.

Якщо така ситуація відбувається, то можна робити висновок про те, що вказаний критерій, який оцінюється, і, який дві або всі три групи експертів оцінили показником більше ніж «5», є таким, що відповідає вимогам та стандартам визначеним в міжнародних актах з приводу реалізації конкретного елемента цивільного контролю. Наступна теза, яка є логічним наслідком цього полягає в тому, що подальша імплементація відповідних механізмів та адміністративно-правових заходів національне законодавство або подальша уніфікація національного законодавства чи системи адміністративно-правового забезпечення реалізації цивільного контролю за сектором безпеки та оборони із міжнародною є питанням виключної компетенції національного Уряду та не може вважатися недотриманням держави обсягу взятих на себе зобов'язань. Зворотно логічним висновком буде той, що у випадку, якщо показник «5» не досягнуто за результатами оцінки двох чи більше груп експертів, то вважається, що національна система цивільного контролю за сектором безпеки та оборони підлягає подальшому вдосконаленню, уніфікації із міжнародними стандартами та розвитку. Це об'єктивує потребу виконання національним Урядом своїх міжнародних зобов'язань в частині досягнення відповідності системи вказаному критерію.

5. Останнім заключним етапом побудови відповідної матриці та визначення умовної площини ALMH є формування пропозицій кожною групою експертів, але вже без залучення вітчизняних фахівців, в частині необхідності вжиття державою заходів з метою підвищення якості системи цивільного контролю, подальшої уніфікації її до вимог міжнародних стандартів та виконання тих зобов'язань в частині онтологічного змістовного наповнення, транспарентності та доступності, які взяла на себе держава. При цьому, ті рекомендації, які розроблені з урахуванням того, що дві чи більше

експертні групи досягли однакової оцінки відповідних критеріїв, яка є меншою за оцінку «5» мають набути характер обов'язкових для подальшої імплементації державою в національну практику реалізації цивільного контролю за сектором безпеки та оборони. Інші рекомендації носять відповідно інформативний та консультативний характер.

Таким чином, ми пропонуємо запровадити систему оцінки потреби, доцільності та необхідності уніфікації вітчизняної системи адміністративно-правового забезпечення цивільного контролю за сектором безпеки та оборони до вимог міжнародних стандартів в цій сфері, і зокрема стандартів НАТО. Зазначимо, що нами пропонується така система оцінки, за якої активну участь приймають як вітчизняні, так і закордонні експерти, що підвищуватиме рівень релевантності результатів оцінки, оскільки визначається не тільки власне номінальна відповідність законодавчо визначених правил та процедур міжнародним, але оцінюється і критерій їх застосовності в національній практиці цивільного контролю за сектором безпеки та оборони. Іншими словами відбувається оцінка того, наскільки запровадження додаткових адміністративно-правових заходів, що є традиційними для міжнародної практики, або розширення стандартів здійснення цивільного контролю за сектором безпеки та оборони підвищить його ефективність та утилітарність самих процедур.

Проведений аналіз дає підстави виокремити наступні напрями розвитку інклюзивності та транспарентності системи цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. По-перше, запровадження в діяльність громадських рад, які діють при відповідних органах аналізованого сектору, незалежного експертного оцінювання посадових осіб цих органів та посадових осіб ієрархії системи військово-політичного керівництва. Таке оцінювання повинно ґрунтуватись на формуванні анкет для оцінки посадових осіб органів сектору безпеки та оборони громадськими радами із наданням в подальшому відповідних звітів безпосередньому керівництву таких осіб, а також розробки листів-опитування, які заповнюватимуться

особами, які або є споживачами публічних послуг, або відносини яких були врегульовані конкретним державним службовцем. При чому слід чітко детермінувати, що такі листи-опитування не повинні мати визначальний характер.

По-друге, визначення відповідності та достатності механізмів правового регулювання реальним умовам функціонування вказаного сектору. Іншими словами потребує перевірки ступінь узгодженості законодавчого забезпечення визначеним оборонним потребам в системі національної безпеки. Механізм впливу результатів контрольних-наглядових інституцій цивільного контролю в секторі безпеки та оборони діяльності в цьому напрямку можна структурно звести до такого алгоритму: аналіз управлінських рішень в частині організації та забезпечення діяльності органів сектору безпеки та оборони; аналіз форм взаємодії різних органів сектору безпеки та оборони під час реалізації завдань національної безпеки, в тому числі і органів регулювання в даній сфері; визначення рівня ефективності діяльності органів сектору безпеки та оборони та досягнення ними відповідних цілей з урахуванням законодавчо визначених процедур та меж регулювання їх діяльності; встановлення ступеня залежності рівня ефективності діяльності із забезпечення обороноздатності держави окремо від управлінських рішень та окремо з точки зору повноти правового забезпечення можливостей для здійснення такої діяльності.

По-третє, оцінка реального стану системи адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки та оборони на предмет відповідності її міжнародним стандартам, зокрема стандартам НАТО.

3.3. Шляхи реформування цивільного контролю в системі соціального забезпечення та суспільного статусу військовослужбовців в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення

Соціальне забезпечення військовослужбовців в будь-якій країні – це

запорука ефективності реалізації ними своїх завдань із забезпечення національної безпеки та підтримки обороноздатності держави. Для України дане питання, в умовах протидії російській агресії, набуло нового значення, враховуючи багаторічні процеси руйнації обороноздатності України фактично до 2014 року. Слід навести два важливих зауваження з урахуванням яких, нами вирішуватиметься завдання підвищення ефективності соціального забезпечення та значущості суспільного статусу військовослужбовців через формування якісного механізму цивільного контролю в сфері безпеки та оборони:

– по-перше, система їх соціального забезпечення перебуває в процесі перманентного вдосконалення з 2014 року, але наслідки прямого вторгнення РФ на територію України та тимчасову окупацію деяких районів формує нову систему вимог до держави в контексті всебічної реалізації прав військовослужбовців на соціальний захист. В цьому контексті акценти зміщуються в бік проактивного соціального захисту таких категорій осіб як: військовополонені військовослужбовці, військовослужбовців з обмеженими фізіологічними можливостями набутими в період та за наслідками агресії РФ, ветерани, військовослужбовці члени родини яких є військовополоненими або знаходяться на територіях тимчасово окупованих РФ без можливості їх репатріації на територію підконтрольну Україні;

– по-друге, цивільний контроль в аналізованій сфері повинен здійснюватися за активної участі не лише традиційних інститутів громадянського суспільств, але і за участі спеціалізованих ветеранських та інших організацій військовослужбовців та членів їх родин. Такі інститути не можуть вважатися класичними оскільки вони мають тісні зв'язки із військовим та політичним керівництвом держави, які повинні використовуватись для задоволення соціальних потреб та забезпечення соціального захисту усіх перелічених вище категорій осіб. Одним із специфічних напрямків такої взаємодії слід навести участь військово-політичного керівництва в процесах повернення полонених на територію

України.

Тобто, система цивільного контролю, як засіб підвищення соціального забезпечення та суспільного статусу військовослужбовців в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення, повинна бути орієнтована на задоволення потреб, що виникли саме через негативну дію факторів пов'язаних із вторгненням РФ в Україну. Така мета є первинною, хоча інші, так би мовити, класичні цілі соціального захисту вказаної категорії осіб також повинні реалізовуватись. Ми не говоримо про залишковий принцип такої реалізації, але очевидно першочерговим є задоволення потреб саме цієї категорії військовослужбовців, які безпосередньо приймали чи приймають участь у відсічі збройної агресії РФ.

Це не фактор дискримінаційного ставлення держави та градації за категоріями військовослужбовців, а беззаперечна необхідність, першочергова потреба у забезпеченні стійкої обороноздатності, в тому числі шляхом формування мотивації у військовослужбовців через відповідні соціальні гарантії. Тому, цивільний контроль в сфері безпеки і оборони в умовах дії правового режиму воєнного стану повинен здійснюватися, не лише враховуючи виникнення особливих соціальних потреб та ризиків для військовослужбовців та членів їх родин, а також і, зважаючи на саму особливість його адміністративно-правового забезпечення.

В попередніх розділах нами доведено, що реалізація цивільного контролю та публічного управління ним в умовах воєнного стану може обмежуватися з урахуванням національних інтересів та цілей забезпечення першочергових заходів із відновлення обороноздатності країни. Однак, це не означає про усунення інститутів цивільного контролю від виконання ними своїх громадянських та суспільних завдань. Навпаки, ми повинні розглядати особливість адміністративно-правового режиму воєнного стану, як потенційне коло нових можливостей для ефективної реалізації цивільного контролю в аналізованому секторі суспільно-політичних та військово-

політичних відносин в конкретний період часу – в період дії режиму воєнного стану.

В цьому контексті слід звернутись до доволі слушної думки Л. Чистоклетова, який зазначає, що система адміністративно-правового забезпечення суспільних процесів в умовах воєнного стану створюється в спосіб та з урахуванням умов, що є похідними від того ж таки конституційно-правового навантаження на державу в частині її безпекових зобов'язань та гарантій населенню [131]. Подібний висновок цілком справедливий і для системи соціального захисту та забезпечення військовослужбовців та членів їх родин.

Держава не лише бере на себе обов'язок регулювати суспільні відносини, але робити це в сталий спосіб, створюючи гарантії безпечного снування суспільства та його розвитку на певній території. На цій території – території держави – поширюється певний правовий режим реалізації суспільних процесів, і лише за умови, коли безпекове середовище не задовольняє потреб населення та характеризується високим ступенем зовнішніх чи внутрішніх загроз, тоді держава повинна змінювати правовий режим на спеціальний – режим воєнного стану.

Конституція України визначила оборону України, захист суверенітету і територіальної цілісності найважливішою функцією держави, справою всього українського народу [57]. Саме тут слід звернутись до думки В. Пашинського, який наголошує на тому, що оборона і безпека держави завжди виступали об'єктивною умовою її існування, демократичного та сталого розвитку, особливо, це характерно для сьогодення, коли у зв'язку з військовою агресією РФ проти України наявність ефективної системи оборони, сучасних збройних сил є головною умовою забезпечення територіальної цілісності й державного суверенітету країни [79, с. 68–70]. Тобто, в умовах воєнного стану першочерговими зусиллями держави є забезпечення територіальної цілісності та суверенітету, а отже і система

адміністративно-правового забезпечення функціонування органів влади повинна в першу чергу бути зорієнтована на досягнення цих цілей.

Погоджуємося, що метою введення воєнного стану є створення умов для здійснення органами державної влади, військовим командуванням, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями наданих їм повноважень у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності [9, с. 247–248]. І тут одразу необхідно зробити застереження, що запровадження воєнного стану не означає узурпацію влади, а навпаки – її концентрацію з метою максимального ефективного вирішення безпекових проблем та усунення зовнішніх загроз суверенітету держави, а отже, для народу, як для єдиного джерела влади.

Екстраполюючи даний висновок на аналізовану нами проблему – підвищення ефективності цивільного контролю, ми наголошуємо на тому, що концентрація влади у військово-політичного керівництва не означає обмеження можливостей інститутів цивільного контролю. Навпаки, ми можемо говорити про наявність нового рівня можливостей, які доступні через існування особливого взаємозв'язку таких специфічних інститутів цивільного контролю, як ветеранські організації тощо, із діючим військовим керівництвом. Тоді, воєнний стан повинен розглядатися нами як нова якість суспільної реальності існування системи соціальних гарантій для військовослужбовців та членів їх родин, а також тих категорій осіб, які вибули з військової служби внаслідок інвалідності тощо.

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [98], воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі

збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [98]. Аналіз даної норми демонструє три ключові висновки:

– по-перше, під час воєнного стану вся повнота влади та державно-управлінських функцій концентрується у трьох суб'єктів: військове командування, військова адміністрація та органи місцевого самоврядування. Перші два є спеціальними суб'єктами владних повноважень, які не існують поза межами дії режиму воєнного стану. Натомість органи місцевого самоврядування законодавець ставить в один ряд із цими спеціальними владними інституціями, що дає нам підстави зробити такий важливий висновок;

– по-друге, під час запровадження воєнного стану конституційне положення про те, що народ є джерелом державної влади жодним чином не змінюється. Право на місцеве самоврядування не обмежується та не зникає з ініціативи держави. Так, слушною є позиція Н. Лепіш та Я. Павлович-Сенети про те, що під час збройної агресії військовій адміністрації населених пунктів, в тому числі утворюються за умови коли сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень [68, с. 211–212]. Але такі випадки трапляються не через відмову чи обмеження права територіальної громади на самоврядування, а через інституційну неспроможність виконувати свої обов'язки органами місцевого самоврядування;

– по-третє, наявність роль і функції органів влади в процесі створення системи адміністративно-правове забезпечення воєнного стану має бінарний вираз. Так, з одного боку саме органи влади – президент України, Верховна

Рада України, найвище військове керівництво держави – забезпечують відповідні передумови для його впровадження; з іншого – саме на державні інституції покладається процес реалізації спеціального адміністративного режиму воєнного часу.

Таким чином, контури адміністративно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану створюють необхідні умови для функціонування особливої моделі цивільного контролю в сфері оборони, яка спрямовується на досягнення максимального рівня соціального захисту військовослужбовців. Системний аналіз положень Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [103] демонструє, що в умовах дії воєнного стану, а також в період післявоєнного відновлення військовослужбовців мають визначені соціальні гарантії, які доцільно згрупувати таким чином:

- соціальні гарантії під час проходження військової служби та захисту територіальної цілісності й суверенітету держави (грошове, продовольче, речове, медичне, житлове забезпечення);

- соціальні гарантії військовослужбовців та/або членів їх родин пов'язані із проходженням військової служби та настанням соціальних ризиків (виплата одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців);

- пільгове забезпечення військовослужбовців та/або членів їх родин під час проходження військової служби та захисту територіальної цілісності й суверенітету держави (пільги на проїзд, на оплату житла та комунальних послуг, на оплату навчання дітей військовослужбовців тощо);

- соціальні гарантії військовослужбовців поза межами дії воєнного стану (трудові, соціальні, службові);

- соціальні гарантії осіб з числа ветеранів, інвалідів війни;

- пенсійне забезпечення військовослужбовців [103].

Таким чином, традиційно відбувається диференціація соціального забезпечення військовослужбовців під час дії воєнного стану та поза межами цього особливого правового режиму. Це означає, що і система цивільного демократичного контролю в даному сегменті сфери безпеки і оборони також матиме відповідні особливості.

Ще до періоду повномасштабного вторгнення РФ в Україну, але вже під час дії особливих режимів антитерористичної операції та операції Об'єднаних сил склалася ситуація, коли держава, законодавчо наділивши військовослужбовців особливим соціальним статусом з усіма правами, що випливають із нього, пільгами, компенсаціями та гарантіями, фактично не може забезпечити їхню повну реалізацію відносно військовослужбовців і членів їхніх родин через відсутність необхідної економічної бази, достатнього обсягу фінансових ресурсів, чіткого механізму реалізації задекларованих гарантій і пільг, вимагаючи при цьому неухильного та якісного виконання військовослужбовцями своїх службових обов'язків.

Власне тому, завдання інституцій, що складають систему цивільного контролю в аналізованому сегменті, з урахуванням режиму воєнного стану, повинні значно виходити за межі суто контрольної-наглядової функції. Потенціал цих інституцій, і в першу чергу інститутів громадянського суспільства повинен спрямовуватись на пошук резервів та додаткових джерел для максимізації виконання завдань соціального забезпечення військовослужбовців ат членів їх родин. Крім того, інститути громадянського суспільства здатні забезпечувати міжнародні, міждержавні та інші види комунікацій органів військово-політичного управління України та відповідних суб'єктів міжнародного права, як окремих держав, так і міжнародних організацій.

Така функція інститутів цивільного контролю в сфері безпеки і оборони не є притаманною для концепту контроль-наглядової діяльності, але з урахуванням особливостей правового режиму воєнного стану та рівня безпекових загроз суверенітету та територіальній цілісності держави, саме

суб'єкти цивільного контролю повинні консолідувати зусилля та спільний потенціал в питаннях першочергово соціального забезпечення військовослужбовців. Ми наголошуємо, що в умовах воєнного стану консолідація суспільного ресурсу в Україні, соціального капіталу громадянського суспільства – це об'єктивна вимога для подальшого цивілізаційного розвитку української нації, а тому питання номінального виконання функцій вважається нами в таких умовах недоречним та рудиментарним. Демократичне суспільство повинно мати гнучку адаптивну модель цивільного контролю в сфері безпеки та оборони, і саме тому реалізації інституціями, на які покладена функція здійснення такого контролю додаткових повноважень в умовах воєнного стану є об'єктивною потребою для існування власне самого об'єкту контролю – безпекового середовища держави.

Трансформація підходів до організації системи цивільного контролю в аспекті дотримання стандартів соціального забезпечення військовослужбовців відбувається в умовах вже реально діючого режиму воєнного стану. Тому, ми повинні виходити із того, що будь-які пропозиції із підвищення ефективності механізмів реалізації цивільного контролю повинні відповідати щонайменше двом критеріям:

- відносної легкості у запровадженні та простоти процедур імплементації нововведень;
- розширення участі інститутів громадянського суспільства з урахуванням вимог до обмеженості їх інклюзивної участі пов'язаної із інтересами національної безпеки.

Слід наголосити на тому, що всі інші об'єкти цивільного контролю в сфері безпеки і оборони, які мають статус органів публічного управління, набувають особливого статусу та дещо змінені функції з урахуванням особливостей правового режиму воєнного стану. Це заздалегідь закріплено на законодавчому рівні та передбачено особливістю дії механізму стримань і противаг, а також конституційно-правовою моделлю функціонування

держави. Тобто, віднайти потенційні напрямки для удосконалення механізму їх функціонування доволі складно та видається нам недоцільним, оскільки повнота публічної влади концентрується у військового-політичного керівництва держави, і додаткове втручання в його діяльність інших владних суб'єктів може створити певні конфлікти та штучні непорозуміння в побудові ієрархії. Це в свою чергу лише ослабить оборонну спроможність України та є потенційним ризиком втрати політичної керованості суспільних процесів в державі під час дії воєнного стану.

Ми жодним чином не зменшуємо роль та функції всіх без виключення суб'єктів цивільного контролю в сфері безпеки та оборони, які мають статус органів публічної влади, але наголошуємо, що в таких умовах саме інститути громадянського суспільства мають найбільший рівень дозволеної свободи дії для вирішення складних завдань соціального забезпечення військовослужбовців.

Досвід протистояння агресії РФ протягом 2022-2023 рр. продемонстрував реальний потенціал в цілому всього демократичного суспільства та його інститутів, що стало важливою компонентною військового та матеріально-технічного забезпечення багатьох елементів системи національної безпеки. Саме цей досвід дає нам всі підстави стверджувати про доцільність розширення ролі інститутів громадянського суспільства, як суб'єктів здійснення цивільного контролю під час діє правового режиму воєнного стану. І розширення такої ролі повинно відбуватись в тому числі, але не виключно, за рахунок наділення їх додатковими спеціальними функціями, свободами та правами під час реалізації чи навіть делегування державою їм окремих представницьких та інших функцій в процесі залучення міжнародної допомоги та додаткових зовнішніх ресурсів для підвищення рівня соціального забезпечення військовослужбовців.

Особливої актуалізації роль цих інституцій набуватиме в післявоєнний період, коли Україна потребуватиме відновлення обороноздатності та

побудови нової системи національної безпеки і оборони. в тих умовах рівень соціальних гарантій військово службовців відіграватиме мотивувальну функцію. Це пояснюється тим, що служба в Збройних Силах України чи в будь-якій іншій силовій структурі, дотичній до сфери забезпечення національної безпеки матиме особливе суспільне визнання, а військовослужбовців – особливу пошану як з боку держави, так і з боку суспільства.

Але, такий зовнішній статус вимагатиме і наповнення правового статусу військовослужбовців підвищеними соціальними стандартами та гарантіями. Так безумовно, для покращення соціального становища та зацікавленості у військовій службі необхідне удосконалення соціального захисту військовослужбовців з урахуванням досвіду деяких країн-членів НАТО. Якщо порівнювати соціальне забезпечення українських військовослужбовців із соціальними нормами особового складу збройних сил країн-членів НАТО, як до вторгнення РФ в Україну, так і під час дії правового режиму воєнного стану, можна детермінувати дві основні особливості:

– по-перше, на відміну від Збройних Сил України, соціальні гарантії військовослужбовців держав-членів НАТО перебувають на рівні, здатному забезпечити належне існування особистості з урахуванням необхідних потреб соціально-культурного розвитку;

– по-друге, соціальне забезпечення та соціальний захист військовослужбовців в країнах-членах НАТО обумовлюється комплексом можливостей, які відкриває високий рівень економічного розвитку цих країн. В них «соціальний захист» стосується цілого комплексу державних заходів, спрямованих на надання матеріальної допомоги військовослужбовцям, які перебувають на пенсії, захворіли, зазнали поранень чи втратили працездатність. Але моніторинг та нагляд за їх реалізації держава делегує спеціальним інститутам громадянського суспільства – ветеранським та

іншим організаціям, спілкам та навіть професійним об'єднанням колишніх військових, що мають вузькі фахові спеціалізації.

За таких обставин, існує потреба для законодавчого закріплення гарантій реалізації цивільного контролю в сфері безпеки та оборони під час дії правового режиму воєнного стану. З цієї метою пропонується закон України «Про правовий режим воєнного стану» доповнити статтею 27-1 такого змісту:

«Стаття 27-1. Особливості здійснення демократичного цивільного контролю під час діє воєнного стану.

1. У межах повноважень, наданих відповідно до Конституції України, сектор безпеки і оборони підлягає демократичному цивільному контролю з урахуванням особливостей реалізації своїх повноважень під час дії воєнного стану суб'єктами, що входять до системи цивільного контролю визначених цим Законом.

2. Громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю через громадські об'єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад, особисто. Громадські об'єднання в процесі здійснення демократичного цивільного контролю під час діє воєнного стану окрім прав визначених Законом України «Про національну безпеку України» набувають додаткових можливостей, а саме:

– брати участь в забезпеченні потреб сектору безпеки та оборони шляхом реалізації волонтерських програми та проектів, благодійних програм та проектів, а також надання іншої допомоги на громадських засадах органам військового командування, органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування;

– активно залучати міжнародні, закордонні громадські та інші неурядові організації до задоволення потреб сектору безпеки та оборони.

3. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть делегувати громадським організаціям виконання окремих повноважень та функцій держави (переважно але не виключно

представницького характеру) під час виконання завдань із забезпечення потреб сфери безпеки та оборони, військового командування для протидії зовнішній агресії. Делегування таких повноважень відбувається на громадських засадах.

4. Громадські об'єднання, що мають статус спілок ветеранів та інших організацій, як об'єднують в собі військовослужбовців звільнених з військової служби під час діє правового режиму воєнного стану включаються до складу громадських рад при всіх без виключення органах військового командування та державної влади та приймають участь в соціальному захисті та соціальному забезпеченні військовослужбовців та членів їх родин.

5. Під час реалізації повноважень та прав визначених цієї статтею члени громадських об'єднань зазначених в частині четвертій цієї статті набувають правового статусу військовослужбовців, що несуть альтернативну військову службу.

6. Сфера реалізації громадськими організаціями та громадянами демократичного цивільного контролю в межах та обсягах визначених цієї статтею може бути обмежена виключно Законом України «Про державну таємницю».

Таким чином, ми на законодавчому рівні закріплюємо суттєве розширення прав і можливостей інститутів громадянського суспільства в контексті реалізації ними завдань із цивільного контролю за всією сферою безпеки та оборони під час дії воєнного стану, та особливо – в аспекті соціального забезпечення та захисту військовослужбовців. На наше глибоке переконання, таке розширення прав і можливостей дасть змогу задіяти один із найбільш потужних потенціалів – потенціал громадянського суспільства – при вирішенні проблеми консолідації всіх наявних ресурсів для відсічі зовнішньої збройної агресії.

Особливий акцент, ми розміщуємо в сфері залучення вказаних вище інститутів громадянського суспільства під час діяльності громадських рад

органів військового командування та політичного керівництва країни в умовах дії режиму воєнного стану.

Так, відповідно до Постанови Кабінету міністрів України від 03.11.2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» 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 [89]. Зауважимо, що зокрема Громадська рада при Міністерстві оборони України має певні особливості в організації своєї роботи, що пов'язано із обсягом завдань, які покладаються на неї, а також із особливостями функціонування самої сфери безпеки та оборони. Так, відповідно до Положення про Громадську раду при Міністерстві оборони України [82] остання створюється з метою реалізації цивільного контролю зокрема в сфері: забезпечення дотримання вимог Конституції і законів України у діяльності Міністерства оборони і Збройних Сил України; вирішення питань підвищення обороноздатності країни, соціального захисту військовослужбовців, учасників бойових дій та членів їхніх сімей, працівників Збройних Сил України, ветеранів військової служби; сприяння соціальній та професійній адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку з лав Збройних Сил та членів їх сімей; військово-патріотичне виховання військовослужбовців і патріотичну роботу серед громадян України; зміцнення позитивного іміджу Збройних Сил України.

Виходячи з Положення про Громадську раду при Міністерстві оборони України [82], 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. Але якщо проаналізувати систему цивільного контролю за діяльністю Міністерства оборони України, то можна побачити, що при цьому органі державної влади утворено цілу низку взаємопов'язаних між собою інститутів громадянського суспільства окрім наведеної вище, кожна з яких відповідає за певний напрямком реалізації безпекової політики держави. Зокрема, слід навести такі:

- Координаційна рада з питань розвитку козацтва в Україні;
- Рада у справах душпастирської опіки при Міністерстві оборони;
- Рада волонтерів при Міністерстві оборони;
- Проектний офіс реформ Міністерства оборони;
- Галузева двостороння соціально-економічна рада.

Така інституційна диференціація в сфері цивільного контролю суттєво розширює можливості для його максимально ефективного реалізації, але з іншого боку – створює ризики дублювання сфер відповідальності, повноважень, а отже й бюджетного фінансування. Натомість звертає на себе увагу та обставина, що більшість питань щодо цивільного контролю за соціальним забезпеченням військовослужбовців деконцентрується та розпоршується між вказаними вище інститутами громадянського суспільства. Це при тому, що в Положенні про Громадську раду при Міністерстві оборони України прямо закріплюються наглядові повноваження в сфері соціального забезпечення військовослужбовців, членів їх родин, а також ветеранів, інвалідів в результатів військових дій тощо. Хоча, саме соціальна компонента має найбільше значення в системі забезпечення належних умов для реалізації завдань національної безпеки особовим складом Збройних сил України та інших військових формувань та воєнізованих правоохоронних органів держави. Крім того, саме рівень соціального забезпечення впливає на місце військовослужбовців в суспільстві, їх спроможність забезпечити особисті та сімейні побутові та інші потреби.

У кінцевому залишку саме рівень соціального забезпечення визначає відповідний статус військовослужбовців сил оборони України у порівнянні із іншими військовослужбовцями країн-членів НАТО. Саме стандарти соціального забезпечення військовослужбовців країн-членів цього альянсу є основою реформування відповідної системи в Україні.

Але слід навести думку В. Яценка та В. Пилипчука, які звертають увагу на суттєві здобутки Громадської ради при Міністерстві оборони України (далі – ГР МОУ), зокрема в сфері соціального забезпечення військовослужбовців. Так, за результатами здійснення громадської експертизи діяльності медичної служби Збройних Сил щодо надання медичної допомоги, медичної евакуації та лікування поранених і хворих військовослужбовців у зоні бойових дій були надані та імплементовані в практичну діяльність Міністерства оборони України пропозиції 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 [43, с. 158–161]. Результати такого реформування проявили себе вже під час повномасштабного вторгнення РФ на територію України, коли медична компонента Сил оборони України продемонструвала якість в евакуаційній роботі та ургентній допомозі.

Так само позитивно дослідниками відмічається ініціатива ГР МОУ в 2019 році 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 [43, с. 161–163]. Отже, громадські ради виступають ключовим елементом для зміцнення демократичних процесів в Україні. Вони стають мостом між владою та громадянами, що сприяє підвищенню довіри та взаєморозуміння. Крім того, гнучкість та відкритість громадських рад дає можливість адаптувати співпрацю з

урахуванням актуальних потреб і викликів, які виникають перед суспільством.

Саме на таку співпрацю, а точніше на координацію та кооперацію зусиль із реалізації наглядових функцій ми звертаємо увагу, коли мова йде про забезпечення цивільного контролю в сегменті соціального забезпечення військовослужбовців. Стандарти країн-членів НАТО із організації системи забезпечення соціального захисту вказаної категорії осіб демонструють доцільність створення спеціального органу державної влади, який би опікувався проблемами ветеранів воєнних дій. В Україні створене спеціальне Міністерство у справах ветеранів України, основним напрямком діяльності якого є всебічне забезпечення потреб відповідної категорії осіб із числа колишніх військовослужбовців.

Тобто, ми маємо ситуацію, коли соціальне забезпечення осіб, в тому числі і діючих військовослужбовців, які в наслідок воєнних дій набули відповідний статус ветеранів, покладається не на МОУ, а на спеціально створений орган, який має однаковий правовий статус із МОУ, але при цьому входить до системи органів публічного управління в сфері забезпечення соціальних гарантій держави.

При вказаному міністерстві також створено відповідну Громадську раду при Міністерстві у справах ветеранів України. Так, відповідно до Наказу Міністерства у справах ветеранів України від 27.03.2019 року № 7 на вказану громадську раду покладається комплекс функціональних можливостей із реалізації цивільного (громадського) контролю в частині дотримання стандартів та гарантій соціального захисту ветеранів [90].

Такий феномен є доволі унікальним в контексті побудови системи цивільного нагляду в сфері безпеки та оборони, оскільки Міністерство у справах ветеранів України, відповідно до Закону України «Про національну безпеку» не відноситься до предметної сфери такого контролю. Тобто, інститути, що реалізують такий контроль, фактично позбавлені можливостей реалізовувати контрольні-наглядові функції в обсягу та у спосіб визначений

саме вказаним вище законом. Натомість, і це очевидно, що громадський контроль за діяльністю Міністерства у справах ветеранів України, а також за показниками та результатами його діяльності все ж таки відбувається.

Подібна практика диференціації інституцій держави за правовим статусом осіб, потреби яких повинні задовольняти такі інституції, не є ефективною з точки зору функціонування системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони. Але, наявність окремого міністерства, яке опікується проблемами доволі соціально вразливої категорії осіб, дозволяє розвантажити організаційно та фінансово МОУ. Тому, останнє може більш ефективно виконувати завдання із забезпечення обороноздатності України, системи національної безпеки держави.

Проблему ми вбачаємо у тому, що під час дії правового режиму воєнного стану, а також у післявоєнний період відновлення України кількість ветеранів, і, особливо, із числа діючих військовослужбовців буде надзвичайно великою. Це створюватиме ризики диференціації та деконцентрації, а фактично відсутності відповідальності за соціальний захист саме такої категорії військовослужбовців, оскільки вони набуватимуть так би мовити подвійного підпорядкування:

- з боку МОУ щодо несення їх поточної військової служби, а отже забезпечення їх як кадрових військовослужбовців;
- з боку Міністерства у справах ветеранів України, в контексті реалізації повноти прав, що надаються їм в межах статусу ветерана війни.

Вирішення проблеми ефективності реалізації державної політики відносно вказаної категорії осіб ми вбачаємо у механізмі матричного цивільного контролю за сектором безпеки та оборони в контексті реалізації владно-управлінських відносин та державної політики гарантування й задоволення соціальних потреб осіб, що мають статус ветеранів війни, а також осіб, які суміщають даний статус із статусом кадрового військовослужбовця (рис. 3.5).

	<i>соціальні гарантії та права, пов'язані із несенням військової служби</i>	<i>соціальні гарантії та права, на пряму пов'язані із несенням військової служби (побутові), а також гарантії членів родин такої категорії осіб</i>	
Цивільний контроль МОУ та військових органів сектору безпеки та оборони, ветеранських спілок	АА покращення умов несення військової служби; постійний медичний супровід; матеріально-технічне задоволення з урахуванням особливих потреб тощо	АВ покращення побутових умов; розширені гарантії дітям та іншим членам родини таких категорій осіб; розширена інклюзивність та залучення до громадського життя тощо	Цивільний контроль Мінветеранів та евійськових органів сектору безпеки та оборони, інститутів громадянського суспільства
	ВА покращення побутових та інших умов за рахунок матеріального забезпечення відповідних органів сектору безпеки та оборони; медичний супровід спеціальними медичними закладами системи МОУ та інших органів сектору безпеки та оборони; позачергове протезування тощо	ВВ покращення побутових умов; розширені гарантії дітям та іншим членам родини таких категорій осіб за рахунок Мінветеранів та інститутів громадянського суспільства; розширення видів та форм соціальних пільг; створення умов для прискореної ресоціалізації тощо	
	<i>соціальні гарантії та права виключно ветеранів</i>	<i>соціальні гарантії та права членів родин такої категорії осіб</i>	
Ветерани			

Рис. 3.5. Графічне вираження механізму матричного цивільного контролю за сектором безпеки та оборони в частині нагляду за повнотою соціального забезпечення військовослужбовців

Суть даного механізму зводиться до того, що відбувається координація та співпраця двох систем: цивільного контролю за сектором безпеки та оборони, а також громадського контролю за діяльністю Міністерства у справах ветеранів України (далі – Мінветеранів).

Перша система, яка на рис. 3.5 позначена у вертикалі «А» покликана реалізовувати цивільний контроль за задоволенням соціальних потреб ветеранів, що є діючими військовослужбовцями і під час такого контролю предметною його сферою є з поміж іншого діяльність Мінветеранів. При цьому, суб'єкти цивільного контролю позначені у вертикалі «А» в обов'язковому порядку взаємодіють із суб'єктами громадського контролю за діяльністю Мінветеранів, які на рис. 3.3 позначені у вертикалі «В». Так, в квадранті «АА» вказаної матриці відображаються функціональні можливості та механізми реалізації суміжного цивільного та громадського контролю за повнотою реалізації державою своїх соціальних гарантій перед ветеранами-військовослужбовцями в частині тих потреб, які відображені в діагоналі матриці «С1».

В квадранті «АВ» вказаної матриці відображені форм кооперації та консолідації зусиль між вказаними вище системами цивільного та громадського контролю відносно потреб ветеранів, що продовжують нести військову службу з урахуванням тих потреб, які відображені в діагоналі матриці «С2». Тут іде мова переважно про соціальні гарантії, які стосуються побутових та інших потреб військовослужбовців та членів їх родин, що напряму не пов'язані зі несенням служби, але мають в собі проекцію статусу ветерана. Особливість механізмів відображених в квадранті «АВ» полягає в тому, що суб'єкти громадського контролю за діяльністю Мінветеранів формують цілі контрольної-наглядової діяльності та визначають межі залучення суб'єктів, що здійснюють цивільний контроль (вертикалі «А»). Іншими словами, відбувається залучення матеріальних, організаційних та інституційних ресурсів останніх для підвищення ефективності вирішення

проблем соціального захисту ветеранів з урахуванням потреб визначених в діагоналі «С2».

В квадранті «ВА» ситуація дзеркальна по відношенню до квадранта «АВ». Але тут слід зауважити на тому, що формування потреб та межі залучення суб'єктів, що здійснюють цивільний контроль за сектором безпеки та оборони (вертикал «А») відбувається не на запит суб'єктів громадського контролю (вертикаль «В»), а на запит самої категорії осіб ветеранів. Тобто це той запит, який виникає у ветеранів, які не знаходяться на військовій службі, але які отримали поранення чи набули статус інвалідів під час несення військової служби та пов'язаний із задоволенням потреб вказаних в діагоналі «С3».

В квадранті «ВВ» домінуюча роль належить саме суб'єктам, що здійснюють громадський контроль за діяльністю Мінветеранів. Участь в реалізації державної політики із соціального захисту ветеранів суб'єктів, що здійснюють цивільний контроль (вертикал «А») тут мінімальна або взагалі відсутня.

Отже, побудова та реалізація даної матриці на практиці дасть змогу більш ефективно вибудувати механізми взаємодії між суб'єктами цивільного та громадського контролю за відповідними органами державної влади під час реалізації ними завдань із соціального захисту ветеранів та військовослужбовців. Модель взаємодії цих двох підсистем, заснована на побудові матриці та пошуку зон координації, кооперації, а інколи – передачі ресурсного забезпечення – суттєво підвищить якість та повноту соціального забезпечення військовослужбовців та дасть змогу ефективно використовувати відповідні державні ресурси з урахуванням їх обмеженості. В цілому такий підхід консолідує інститути громадянського суспільства, забезпечить обмін досвідом та екстраполяцію функціональних можливостей із сегменту їх надмірної концентрації в сегмент, в якому потреби вказаної категорії осіб забезпечуються недостатньо.

Висновки до розділу 3

З метою підвищення ефективності цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України особливо в умовах зовнішньої військової агресії було запропоновано внесення низки змін та доповнень в Закон України «Про Національну безпеку України». Імплементуючи ці зміни, нами пропонується суттєве розширення можливостей парламентського контролю в секторі безпеки та оборони, а також створення нового інституту держави – Військового омбудсмена, який матиме подвійне – воєнно-політичне – підпорядкування. Запропоновано також доповнення статті 10 Закону України «Про Національну безпеку України» частинами п'ятою та шостою такого змісту:

Медіа, висвітлюючи питання національної безпеки і оборони, повинні діяти з урахуванням існуючих на момент такого висвітлення правового режиму в Україні. В умовах дії правового режиму воєнного стану медіа повинні керуватися загальними принципами та інтересами національної безпеки, для чого укладається рамкова суспільна угода між органами сектору безпеки і оборони та засобами масової інформації щодо висвітлення діяльності силових структур в умовах оборони територіальної цілісності та суверенітету держави, протидії зовнішнім агресіям.

Медіа, засоби масової інформації, а в період запровадження воєнного стану також і суб'єкти видавничої справи зобов'язані постійно оперативно інформувати суспільство про діяльність органів сектору безпеки і оборони, про стан виконання заходів розвитку та діяльності сектору з урахуванням єдиних напрямків та цілей державної інформаційної політики на вказаний період. Медіа, засоби масової інформації в період запровадження воєнного стану повинні активно протидіяти проявам антиукраїнської пропаганди.

Військово-правова парадигма має особливі умови та вимоги для доступу засобів масової інформації до тих чи інших питань діяльності сил оборони, їх поширення. Відкритість і доступність відповідної інформації має

узгоджуватися із визначеними законодавством заходами стосовно обмеження доступу до інформації, що містить державну таємницю, та відповідно до її поширення.

В розділі виокремленні наступні напрями розвитку інклюзивності та прозорості системи цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. По-перше, запровадження в діяльність громадських рад, які діють при відповідних органах аналізованого сектору, незалежного експертного оцінювання посадових осіб цих органів та посадових осіб ієрархії системи військово-політичного керівництва. Таке оцінювання повинно ґрунтуватись на формуванні анкет для оцінки посадових осіб органів сектору безпеки та оборони громадськими радами із наданням в подальшому відповідних звітів безпосередньому керівництву таких осіб, а також розробки листів-опитування, які заповнюватимуться особами, які або є споживачами публічних послуг, або відносини яких були врегульовані конкретним державним службовцем. При чому слід чітко детермінувати, що такі листи-опитування не повинні мати визначальний характер.

По-друге, визначення відповідності та достатності механізмів правового регулювання реальним умовам функціонування вказаного сектору. Іншими словами, потребує перевірки ступінь узгодженості законодавчого забезпечення визначеним оборонним потребам в системі національної безпеки. Механізм впливу результатів контрольно-наглядової інституції цивільного контролю в секторі безпеки та оборони діяльності в цьому напрямку можна структурно звести до такого алгоритму: аналіз управлінських рішень в частині організації та забезпечення діяльності органів сектору безпеки та оборони; аналіз форм взаємодії різних органів сектору безпеки та оборони під час реалізації завдань національної безпеки, в тому числі і органів регулювання в даній сфері; визначення рівня ефективності діяльності органів сектору безпеки та оборони та досягнення ними відповідних цілей з урахуванням законодавчо визначених процедур та меж регулювання їх діяльності; встановлення ступеня залежності рівня

ефективності діяльності із забезпечення обороноздатності держави окремо від управлінських рішень та окремо з точки зору повноти правового забезпечення можливостей для здійснення такої діяльності.

По-третє, оцінка реального стану системи адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки та оборони на предмет відповідності її міжнародним стандартам, зокрема стандартам НАТО.

В розділі обґрунтовано системний механізм публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони України, до складу якого входять: нормативно-правовий механізм публічного управління забезпечення інституту Військового омбудсмена, як незалежний і об'єктивний орган цивільного контролю над сектором безпеки та оборони в частині виявлення, запобігання та боротьби зі зловживаннями службовими повноваженнями і порушеннями прав людини у вказаній сфері; механізм матричного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони в частині нагляду за повнотою соціального забезпечення військовослужбовців через координацію та співпрацю двох систем: цивільного контролю над сектором безпеки та оборони, а також громадського контролю за діяльністю Міністерства у справах ветеранів України; механізм інтегрального аналізу комплексного та ситуативного оцінювання діяльності посадових осіб органів сектору безпеки та оборони при виконанні ними своїх службових обов'язків під час здійснення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони.

Проведено системний аналіз проблем цивільного контролю за сектором безпеки та оборони в сегменті соціального забезпечення військовослужбовців. Розроблені та запропоновані для імплементації контури адміністративно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану створюватимуть необхідні умови для функціонування особливої моделі цивільного контролю в сфері оборони, яка спрямовується на досягнення максимального рівня соціального захисту військовослужбовців. Традиційно відбувається диференціація соціального забезпечення військовослужбовців під час дії воєнного стану та поза межами

цього особливого правового режиму. Це означає, що і система цивільного демократичного контролю в даному сегменті сфери безпеки і оборони також матиме відповідні особливості. Саме тому, запропоновано доповнити Закон України «Про правовий режим воєнного стану» статтею 27-1 «Особливості здійснення демократичного цивільного контролю під час діє воєнного стану». На законодавчому рівні пропонується закріпити суттєве розширення прав і можливостей інститутів громадянського суспільства в контексті реалізації ними завдань із цивільного контролю за всією сферою безпеки та оборони під час дії воєнного стану, та особливо – в аспекті соціального забезпечення та захисту військовослужбовців. На наше глибоке переконання, таке розширення прав і можливостей дасть змогу задіяти один із найбільш потужних потенціалів – потенціал громадянського суспільства – при вирішенні проблеми консолідації всіх наявних ресурсів для відсічі зовнішньої збройної агресії.

Матеріали даного розділу оприлюднені в наступних публікаціях автора [18; 24; 25; 164].

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення важливої наукової проблеми в галузі публічного управління щодо науково-теоретичного обґрунтування та розробки практичних рекомендацій щодо вдосконалення публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, виокремлення та обґрунтування інноваційних шляхів його реформування. За результатами дослідження, сформульовано висновки й пропозиції, що мають теоретичне та практичне значення, зокрема:

1. Розкрито сутність та зміст цивільного контролю над сектором безпеки і оборони та доведено, що такий контроль має певні ключові аспекти: реалізується цивільними органами публічної влади над військовими інституціями держави в контексті утримання та формування останніх з метою підтримання правопорядку, забезпечення національної безпеки та захисту інтересів держави за кордоном; має на меті досягнення балансу між застосуванням військовими засобів примусу та діяльністю цивільної адміністрації із забезпечення відповідної діяльності військових; спрямований на недопущення узурпації військовими влади та виходу ними за межі виконуваних завдань й делегованих цивільною адміністрацією повноважень. Система цивільного контролю над сектором безпеки будь-якої держави є результатом її державного та політичного устрою, її історії та культурного спадку, цивілізаційного вибору та моделі існування громадянського суспільства. Відповідно, його метою, з поміж іншого, є забезпечення цивільної (громадянської) пріоритетності при розробленні та реалізації державної політики у сфері національної безпеки; контроль додержання вимог законодавства у діяльності суб'єктів сектора безпеки і оборони, запобігання їх використанню для протиправних цілей, порушення прав і свобод людини і громадянина. Онтологічний зміст системи цивільного контролю над сектором безпеки і оборони розкривається в такому: він

здійснюється з метою перевірки реалізації воєнними та правоохоронними органами тих завдань, які покладені на них державою або делеговані безпосередньо носієм суверенітету та джерелом державної влади – народом; здійснюється з використанням ресурсів держави відповідними інституціями, які виконують повноваження в секторі безпеки та оборони; гарантування державою недопущення обмеження або звуження обсягу демократичних прав та свобод людини і громадянина.

2. Узагальнено концептуальні підходи до публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони та з'ясовано, що публічне управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони здійснюється в різних формах, але їх можна розділити на: правові форми – видання нормативно-правових актів та юридично значимих приписів органами публічного управління з метою впливу на об'єкт управління; неправові форми – здійснення безпосередніх владних дій спрямованих на підпорядкування діяльності об'єкту управління волі та цілям суб'єкту управління та меті державної політики даній конкретній сфері. Основна форма діяльності органів публічного управління в сфері реалізації цивільного контролю втілюється через реалізацію контрольних та наглядових та моніторингових функцій. Управління в секторі безпеки та оборони здійснюють відповідні уповноважені державні органи або інститути держави, які акцентують свій управлінський вплив виключно на військово-поліцейських функціях самої держави. Вказані органи здійснюють весь комплекс управлінських процедур, в тому числі реалізують контрольну функцію, але такий контроль має внутрішньовідомчий або внутрішньосистемний характер і забезпечує, в першу чергу, потреби самої системи управління та суб'єктів управління в секторі безпеки та оборони з метою оцінки якості всього процесу управління. Доведено, що цивільний контроль над сектором безпеки та оборони здійснюється окремою системою органів та інститутів, як державного, так і недержавного характеру, але мета та призначення такого контролю полягає у виявленні недоліків здійснення

державного управління безпековим сектором держави в частині порушення прав людини, зменшення обсягу таких прав або наявності ознак узурпації влади силовими структурами.

3. Охарактеризовано систему механізмів публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні через виокремлення таких механізмів: нормативно-правовий – який відображає сукупність нормативно-правових документів України, міжнародних договорів, які регулюють систему цивільного контролю над сектором безпеки та оборони; організаційний – який об'єднує механізми, інституції у сфері цивільного контролю над сектором безпеки та оборони; інформаційний, який полягає у системі інформаційного забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони; фінансовий, який відображає фінансові ресурси на здійснення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони; кадровий, що передбачає сукупність кадрового потенціалу системи цивільного контролю над сектором безпеки та оборони.

Обґрунтовано системний механізм публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони України, до складу якого входять: нормативно-правовий механізм публічного управління забезпечення інституту Військового омбудсмена, як незалежний і об'єктивний орган цивільного контролю над сектором безпеки та оборони в частині виявлення, запобігання та боротьби зі зловживаннями службовими повноваженнями і порушеннями прав людини у вказаній сфері; механізм матричного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони в частині нагляду за повнотою соціального забезпечення військовослужбовців через координацію та співпрацю двох систем: цивільного контролю над сектором безпеки та оборони, а також громадського контролю за діяльністю Міністерства у справах ветеранів України; механізм інтегрального аналізу комплексного та ситуативного оцінювання діяльності посадових осіб органів сектору безпеки та оборони при виконанні ними своїх службових обов'язків під час здійснення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони.

Зазначено, що цивільний контроль – це вид процесу, що є певними послідовними процедурами участі громадян та інститутів громадянського суспільства у встановленні якості прийнятих у сфері безпеки та оборони нормативно-правових актів та ефективності їх реалізації державними органами з метою запобігання порушенням прав, свобод та законних інтересів громадян та організацій, мінімізації наслідків подібних правопорушень та відновлення порушених прав.

4. Здійснено аналіз міжнародного досвіду впровадження цивільного контролю над сектором безпеки і оборони держави. Обґрунтовано, що у США та країнах Європейського Союзу склався досить широкий перелік форм та інструментів цивільного контролю, вибір яких залежить від специфіки держави (державного та суспільного устрою, правової системи, юридичних традицій, ступеня розвитку демократії тощо). Варто зазначити, що найважливішою складовою цивільного контролю в цих країнах є гласність, відкритість та прозорість діяльності органів влади. Крім того, важливим сегментом на сьогодні є регламентація електронного цивільного контролю, суть якого зводиться до можливості здійснення населенням (як окремими громадянами, так і громадськими організаціями) інтерактивного доступу до будь-якої інформації, що стосується їх прав, свобод та законних інтересів.

У США та Європейському Союзі ключове значення мають такі форми цивільного контролю: правотворча ініціатива, громадянська ініціатива та законотворчий ініціативи, коли ініціатива чи законопроект, підтримані певною кількістю громадян (як правило, в електронній формі на сайті в Інтернеті), набувають статусу законопроекту. Важливим аспектом формування цивільного контролю за кордоном є дієва співпраця з органами державного управління, які постійно відкриті та доступні для інститутів громадянського суспільства.

5. Виокремлено особливості реалізації публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні.

Зазначено, що побудова системи цивільного контролю в аналізованій сфері відбувається виключно на підставі законів держави, а також з урахуванням міжнародно-правових актів та усталеної традиції його здійснення. Залучення інститутів громадянського суспільства до цього процесу є обов'язком держави, який вона бере для виконання міжнародно-правових актів, що були нею ратифіковані. Саме тому, органи публічного управління потрапляють у ситуацію, коли вони не стільки повинні здійснювати власне управління вказаними інститутами, скільки виконувати більше забезпечувальну функцію. Органи публічного управління повинні забезпечити доступ інститутів громадянського суспільства до об'єктів, органів, процесів, які входять в предметне поле цивільного контролю. При цьому, головним завданням органів публічного управління залишається створення умов для реалізації цивільного контролю. Вони повинні балансувати у виборі засобів та інструментів реалізації владного впливу між імперативними (для упорядкування та керування діяльністю органів державного сектору) та диспозитивними (для організації консолідованої діяльності інституцій недержавного сектору). Така перманентна потреба обумовлює необхідність використання нетрадиційних підходів до публічного управління. Саме Верховна Рада України найбільшою мірою втілює цивільну складову контролю над сектором безпеки і оборони, виступаючи політико-правовим та організаційним чинником цього контролю. Одним із основних механізмів контролю за використанням суб'єктами сектора безпеки і оборони є контроль Рахункової палати Верховної Ради України. Вкрай важливими з погляду цивільного контролю є реалізація моніторингових та наглядових функцій Кабінетом Міністрів України. Поряд з Кабінетом Міністрів та центральними органами виконавчої влади не менш важливими у здійсненні цивільного контролю є органи місцевого самоврядування, які на повсякденному рівні здійснюють заходи з практичного формування та підтримання цивільно-військових відносин. Ця функція передбачена і ст. 8 Закону України «Про національну безпеку України», згідно з якою вони взаємодіють з органами

військового управління під час планування та проведення (в умовах присутності цивільного населення) потенційно небезпечних заходів за участі особового складу Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій, а також ліквідації їх наслідків. Особливе значення ці відносини набувають в умовах проведення операції об'єднаних сил. Основною проблемою виступає не контроль цивільної складової над військовою, а значно ширше – взаємодія з населенням в районі проведення цієї операції.

6. Систематизовано проблеми функціонування механізмів публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення, зокрема: по-перше, відсутність прозорості, відкритості, обґрунтованості та законності дій державних органів у секторі безпеки та оборони; по-друге, за ЗСУ залишається визначальна роль у військовому управлінні, оперативному та тактичному рівнях планування та реалізації політики, розробленої цивільним керівництвом Міністерства оборони; по-третє, проблема доступу до «таємної» та «секретної» інформації щодо сектору безпеки та оборони демократичним органам влади (демократичні парламентські та судові інститути, сильне громадянське суспільство, незалежні ЗМІ, які забезпечують можливість рівного доступу до інформації про ЗСУ як представників влади так і громадськості); по-четверте, для проведення якісного цивільного контролю потрібна наявність експертної компетенції цивільних осіб (необхідна для виконання функцій із контролю та нагляду паралельно із фаховою компетенцією військових фахівців); по-п'яте, неможливість безпосереднього впливу військових на внутрішню політику держави (ані ЗСУ загалом, ані конкретні представники ЗСУ, не повинні мати інструментів впливу на внутрішню політику через використання свого статусу); по-шосте, потребує розвиток ефективного ланцюгу командування (організація

командування, яка забезпечує дотримання військовими інтересів громадянського суспільства та чинного законодавства); по-сьоме, потрібні прозорі та чіткі критерії проведення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони; по-восьме, є суттєві проблеми щодо дотримання прав військовослужбовців, особливо в умовах воєнного часу; по-дев'яте, важливою проблемою є корупція в секторі безпеки і оборони, яку не завжди (внаслідок закритих даних) можна визначити та оприлюднити; по-десяте, в Україні існує конституційний дисбаланс повноважень Президента та Кабінету Міністрів України, який негативно впливає на стан демократичного контролю; по-одиннадцяте, на сьогодні внутрішній цивільний демократичний контроль ЗСУ та інших складових сил оборони формально відсутній; по-дванадцяте, проблема застосування нормативних актів у сфері безпеки та оборони, що суперечать один одному, а також їх застосування після прийняття судом рішення про визнання таких актів недійсними.

7. Обґрунтовано шляхи вдосконалення організаційно-правового механізму забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії. З метою підвищення ефективності цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України особливо в умовах зовнішньої військової агресії було запропоновано внесення низки змін та доповнень в Закон України «Про Національну безпеку України». Імплементуючи ці зміни, нами пропонується суттєве розширення можливостей парламентського контролю в секторі безпеки та оборони, а також створення нового інституту держави – Військового омбудсмена, який матиме подвійне – воєнно-політичне – підпорядкування. Запропоновано також доповнення статті 10 Закону України «Про Національну безпеку України» щодо розширення повноважень медіа щодо висвітлення питання національної безпеки і оборони. Військово-правова парадигма має особливі умови та вимоги для доступу засобів масової інформації до тих чи інших питань діяльності сил оборони, їх поширення. Відкритість і доступність відповідної інформації має узгоджуватися із

визначеними законодавством заходами стосовно обмеження доступу до інформації, що містить державну таємницю, та відповідно до її поширення.

8. Запропоновано напрями розвитку інклюзивності та транспарентності цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії. По-перше, запровадження в діяльність громадських рад, які діють при відповідних органах аналізованого сектору, незалежного експертного оцінювання посадових осіб цих органів та посадових осіб ієрархії системи військово-політичного керівництва. Таке оцінювання повинно ґрунтуватись на формуванні анкет для оцінки посадових осіб органів сектору безпеки та оборони громадськими радами із наданням в подальшому відповідних звітів безпосередньому керівництву таких осіб, а також розробки листів-опитування, які заповнюватимуться особами, які або є споживачами публічних послуг, або, відносини яких були врегульовані конкретним державним службовцем. При чому слід чітко детермінувати, що такі листи-опитування не повинні мати визначальний характер. По-друге, визначення відповідності та достатності механізмів правового регулювання реальним умовам функціонування вказаного сектору. Іншими словами, потребує перевірки ступінь узгодженості законодавчого забезпечення визначеним оборонним потребам в системі національної безпеки. Механізм впливу результатів контрольно-наглядових інституцій цивільного контролю в секторі безпеки та оборони можна структурно звести до такого алгоритму: аналіз управлінських рішень в частині організації та забезпечення діяльності органів сектору безпеки та оборони; аналіз форм взаємодії різних органів сектору безпеки та оборони під час реалізації завдань національної безпеки, в тому числі і органів регулювання в даній сфері; визначення рівня ефективності діяльності органів сектору безпеки та оборони та досягнення ними відповідних цілей з урахуванням законодавчо визначених процедур та меж регулювання їх діяльності; встановлення ступеня залежності рівня ефективності діяльності із забезпечення обороноздатності держави окремо від управлінських рішень та окремо з

точки зору повноти правового забезпечення можливостей для здійснення такої діяльності. По-третє, оцінка реального стану системи адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки та оборони на предмет відповідності її міжнародним стандартам, зокрема стандартам НАТО.

Визначено шляхи реформування цивільного контролю в системі соціального забезпечення та суспільного статусу військовослужбовців в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення та запропоновані для імплементації контури адміністративно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану створюватимуть необхідні умови для функціонування особливої моделі цивільного контролю в сфері оборони, яка спрямовується на досягнення максимального рівня соціального захисту військовослужбовців. Традиційно відбувається диференціація соціального забезпечення військовослужбовців під час дії воєнного стану та поза межами цього особливого правового режиму. Це означає, що і система цивільного демократичного контролю в даному сегменті сфери безпеки і оборони також матиме відповідні особливості. Саме тому, запропоновано доповнити Закон України «Про правовий режим воєнного стану» статтею 27-1 «Особливості здійснення демократичного цивільного контролю під час діє воєнного стану». На законодавчому рівні пропонується закріпити суттєве розширення прав і можливостей інститутів громадянського суспільства в контексті реалізації ними завдань із цивільного контролю за всією сферою безпеки та оборони під час дії воєнного стану, та особливо – в аспекті соціального забезпечення та захисту військовослужбовців. На наше глибоке переконання таке розширення прав і можливостей дасть змогу задіяти один із найбільш потужних потенціалів – потенціал громадянського суспільства – при вирішенні проблеми консолідації всіх наявних ресурсів для відсічі зовнішньої збройної агресії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авер'янов В. Б. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право. Київ : Юстиніан. 2007. 288 с.
2. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2009. № 3. С. 8–14. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/22541> (дата звернення: 27.02.24).
3. Авер'янов В. Нове ставлення до прав людини – мета реформування українського права. *Юрид. Україна*. 2005. № 5. С. 31–35.
4. Авер'янов В. Б. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монографія. Дніпропетровськ : Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України, Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, Ліра ЛТД, 2008. 258 с.
5. Азарова А. О., Ткачук Л. М., Нікіфорова Л. О. Публічне управління та адміністрування. Вінниця : ВНТУ, 2019. 181 с.
6. Бадер А. Взаємодія громадян із силовими структурами як індикатор можливості застосування збройного насилля органами державної влади. *Грані : наук.-теорет. і громад.-політ. альм.* 2016. № 9. С. 89–94.
7. Бакаєв О. В., Антонов В. О. Цивільний контроль над воєнною організацією та правоохоронними органами. *Юридична енциклопедія : [у 6 т.]*. Київ, 2004. Т. 6 : Т-Я. С. 371.
8. Бакленд Б., Макдермотт В. Інститути омбудсмена у справах збройних сил. Київ : ДКЗС, 2015. 178 с.
9. Белєвцева В. В. Адміністративно-правові режими забезпечення стабільності держави. *Вчені зап. Крим. федерат. ун-ту ім. В. І. Вернадського. Юрид. науки*. 2012. № 2. С. 244–251.
10. Битяк Ю. П., Матюхіна Н. П., Ковтун М. С. Основи публічного адміністрування. Харків : Право, 2018. 172 с.

11. Бойко В. О., Бойко Р. В., Храпач Г. С. Демократичний цивільний контроль сил оборони, проблемні питання в організації військово-цивільних відносин. *Зб. наук. пр. Центру воєнно-стратегіч. дослідж. Нац. ун-ту оборони України ім. Івана Черняховського*. 2016. № 2. С. 115–120.
12. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 269 с.
13. Бринцев В. В. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України. Київ : НУОУ ім. Івана Черняховського, 2019. 88 с.
14. Бринцев В. В. Державне управління: питання теорії і практики у военній сфері в Україні. Київ : НУОУ, 2017. 176 с.
15. Бринцев В. В., Гулак Ю. С. Цивільно-військові відносини та деякі особливості демократичного цивільного контролю над силами оборони України. *Наука і оборона*. 2020. № 2. С. 14–23.
16. Васецький В. Ю. Забезпечення прав та свобод людини шляхом удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед особою. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2009. № 3. С. 25–30. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/22541> (дата звернення: 29.02.24).
17. Верещак О. О. Військово-цивільне співробітництво та національна стійкість: досвід НАТО. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. Вип. 2. С. 152–157. URL: <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/414/368>. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.2.26> (дата звернення: 29.02.24).
18. Верещак О. О. Запровадження діяльності військового омбудсмена для забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. *Сучасні аспекти реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (27 жовтня 2023 року)*. Переяслав, 2023. С. С. 34–37. URL: https://eprints.kname.edu.ua/65194/1/збірка%20тез_27.10.pdf

19. Верещак О. О. Західна наукова думка про сутність та зміст цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. *Наукові інновації та передові технології* (Серія «Державне управління», Серія «Право», Серія «Економіка», Серія «Психологія», Серія «Педагогіка»). 2022. № 11(13). С. 43–54. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/nauka/article/view/2803/2816> (дата звернення: 29.02.24).

20. Верещак О. О. Зміст цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. *Міжнародні наукові дослідження: інтеграція науки та практики як механізм ефективного розвитку : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 28–29 квітня 2023 р.)*. Запоріжжя, 2023. С. 88–90.

21. Верещак О. О. Наукові підходи до вивчення публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. *Наукові перспективи : журнал*. 2022. № 10 (28). С. 25–39. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/issue/view/92/165> (дата звернення: 29.02.24).

22. Верещак О. О. Принципи функціонування механізму публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні. *VI Міжнародна науково-практична конференція «Традиції та нові наукові стратегії у Центральній та Східній Європі», м. Київ, 23–24 червня 2023 р.* Київ, 2023. С. 83–85.

23. Верещак О. О. Реалізації публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. *Сучасні світові тенденції розвитку науки та інформаційних технологій : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 26–27 травня 2023 р.)*. Запоріжжя, 2023. С. 46–50.

24. Верещак О. О. Удосконалення нормативно-правового забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 21. С. 127–133. URL:

<https://www.nayka.com.ua/index.php/investplan/article/view/2392/2428> DOI: <http://doi.org/10.32702/2306-6814.2023.21.127> (дата звернення: 29.02.24).

25. Верещак О. О. Удосконалення правового забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії. *VI Міжнародна науково-практична конференція «Наука, технології, інновації: світові тенденції та регіональний аспект», м. Одеса 29-30 вересня 2023 р.* Одеса, 2023. С. 109–111.

26. Верещак О. О. Участь інститутів громадянського суспільства в сфері здійснення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони держав. *VI Міжнародний літній науковий симпозіум «Інноватика в сучасній освіті та науці: теорія, методологія, практика», м. Одеса, 28-29 липня 2023 р.* Одеса, 2023. С. 81–84.

27. Верещак О. О., Бельська Т. В. Проблеми функціонування механізму публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення.* 2023. Вип. (6). С. 35–48. DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-6-35-48> (дата звернення: 29.02.24).

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

29. Вичалківська Ю. С. Удосконалення механізмів парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2015. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1143> (дата звернення: 29.02.24).

30. Вітвіцький С. С. Інститут громадського контролю в Україні: поняття, сутність, тенденції розвитку. *Наук. вісн. Дніпропетр. держ. ун-ту внутр. справ.* 2013. № 1. С. 39–45.

31. Ворона П. В. Інститут цивільного контролю над силовими структурами держави як фактор євроатлантичної інтеграції. *Актуальні*

проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції : матеріали 15-ї регіон. наук.-практ. конф. Дніпро, 2018. С. 248–252.

32. Гайдученко С. О. Прийняття відповідальних і своєчасних управлінських рішень органами публічної влади як виклик сучасності. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління* : електронне наукове видання. 2021. № 1 (13). Київ, 2021. С. 202–214. URL: <http://journals.maup.com.ua/index.php/expert/article/view/1855> (дата звернення: 28.02.24).

33. Гендерні питання у сфері оборони. URL: <https://www.mil.gov.ua/diyalnist/genderni-pitannya-u-sferi-bezpeki/> (дата звернення: 29.02.24).

34. Герасименко С. Г. Співвідношення понять «судовий контроль», «прокурорський нагляд» та «відомчий контроль» на досудових стадіях кримінального процесу. *Вісн. Запоріж. юрид. ін-ту.* 2009. № 3. С. 192–198.

35. Гончаренко Г. А. Управління сектором безпеки: поняття й сутність. *Вчені зап. Таврійськ. нац. ун-ту ім. В. І. Вернадського.* 2020. Т. 31 (70), ч. 2, № 2. С. 40–46. URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2_2020/part_2/10.pdf (дата звернення: 29.02.24).

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

37. Горєлов Д. Державне фінансування громадських організацій: зарубіжний досвід та рекомендації щодо впровадження в Україні. Аналітична записка. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/811/> (дата звернення: 29.02.24).

38. Гриненко О. І., Денежкін М.М. Проблеми формування цивільно-військових відносин в Україні. *Наука і оборона.* 2002. № 2. С. 36–40.

39. Грицяк А. І. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами. *Вісн. Акад. митної служби України. Сер.: Держ. управління.* 2010. № 2. С. 5–11.

40. Гунько Л., Задорожний В. Особливості розбудови та підвищення ефективності системи демократичного цивільного контролю над сектором національної безпеки і оборони в Україні. *Молод. вчений*. 2022. № 2 (102). URL: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2022-2-102-6> (дата звернення: 29.02.24).

41. Дегтярьов Д. О. Актуальні проблеми правового забезпечення демократичного цивільного контролю над силами оборони. *Європейські перспективи*. 2020. № 1. С. 65–69.

42. Дегтярьов Д. О. Форми Демократичного цивільного контролю над силами оборони України. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. 2021. № 64. С. 209–212.

43. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони: теорія і практика / [В. А. Яценко, В. Г. Пилипчук, П. П. Богуцький, О. Д. Довгань, І. М. Доронін, О. В. Петришин; за заг. ред. В. Г. Пилипчука]. Київ ; Одеса : Фенікс, 2020. 224 с.

44. Державна політика забезпечення національної безпеки України: основні напрямки та особливості здійснення : монографія / М. Ф. Криштанович, Я. Я. Пушак, М. І. Флейчук, В. І. Франчук. Львів : Сполом, 2020. 418 с.

45. Дроздук В. А. Демократичний цивільний контроль сектору безпеки і оборони. *Право та держ. управління*. 2021. № 1. С. 202–207.

46. Забейворота Т. В. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Харків, 2017. 276 с.

47. Зьолка В. Л. Правовий інститут демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони України: сучасний стан нормативно-правової регламентації. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 2. С. 39–44.

48. Ільницька У. В. Армія і політика: моделі взаємодії в умовах різних політичних режимів. *Вісник Нац. ун-ту «Львівська політехніка»*. 2008. № 612. С. 205–211.

49. Ільницька У. В. Демократизація оборонної сфери через реалізацію механізмів цивільного контролю над збройними силами. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2008. Вип. 20. С. 63–67.

50. Їжак О. Актуальні питання підвищення ефективності функціонування сектору безпеки України. Аналітична безпека // Національний інститут стратегічних досліджень. 2010. 19 трав. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/aktualni-pitannya-pidvischennya-efektivnosti-funkcionuvannya> (дата звернення: 29.02.24).

51. Кабиш О. О. Роль силових структур в системі політичної влади демократичних держав. *Політ. життя*. 2018. № 4. С. 18–24.

52. Калашнікова Х. І., Волошко А. О. Наукові підходи до поняття цивільного контролю у системі публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2024. № 3. С. 170–175. URL: https://fileview.fwdcdn.com/?url=https://mail.ukr.net/api/public/file_view/list%3Ftoken%3DL092NdiBvOPkfwGQYWCe13XFrFSnsd7hlLrBX8Saw2fMZDeBfdLKAzHwZDhhd50r5MuHkWqw-qotM4SlvTCsNsUJ_8se6aP5LBYZDNxLZw:LKKpm5PgcOgCQP16%26r%3D1708876968218&default_mode=view&lang=uk#start=0 (дата звернення: 28.02.24).

53. Калашнікова Х. І., Волошко А. О. Сучасні види та форми цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2024. № 2. URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/3005/3041> (дата звернення: 28.02.24).

54. Козій І. Реформа демократичного цивільного контролю над Збройними Силами та іншими військовими формуваннями в Україні: наступні кроки. Київ : Ін-т Євро-Атлантич.співробітництва, 2018. 39 с.

55. Коломієць О. В. Безпекова парадигма скандинавського нейтралітету: на прикладі Фінляндії та Швеції. *Проблеми міжнародних відносин*. 2013. Вип. 6. С. 81–99.
56. Константинов С. Громадський контроль за діяльністю міліції. *Підприємство, господарство і право*. 2011. № 1. С. 23–24.
57. Конституція України : Ред. від 01.01.2020. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 29.02.24).
58. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України: затверджена Указом Президента України № 92/2016 від 14 березня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#n2> (дата звернення: 29.02.24).
59. Корнієвський О., Палій Г. Громадський контроль як дієвий інструмент впливу на владу. *Віче*. 2015. № 9. С. 38–40.
60. Коропатнік І., Карелін В., Остапенко І. Взаємодія суб'єктів у системі демократичного цивільного контролю над силами оборони: особливості правового регулювання. *Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Військ.-спец. науки*. 2022. № 51(3). С. 65–68.
61. Коропатнік І. М. Взаємодія громадянського суспільства і Збройних сил України: адміністративно-правові засади : монографія. Київ : Леся, 2016. 412 с.
62. Котелянець О. О. Шляхи підвищення ефективності демократичного цивільного контролю над сектором безпеки. URL: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/20-1442222515.pdf> (дата звернення: 29.02.24).
63. Крук О. І. Україна між заходом і сходом : (історичні витоки антизахідних настроїв в сучасному українському суспільстві). *Проблеми соціал. роботи: філософія, психологія, соціологія*. 2015. № 1 (5). С. 23–28.
64. Крук С. І. Розвиток державного управління у сфері забезпечення національної безпеки: від планування до контролю. *Вісн. Нац. ун-ту цивіл. захисту України. Сер. «Державне управління»*. 2019. № 2 (11). С. 37–43.

65. Крутов В., Новицький Г. Щодо правового статусу структур недержавного сектору національної безпеки. *Вісн. Акад. правових наук України*. 2009. № 32. С. 161–168.

66. Крюков О. І., Ігнат'єв О. М. Особливості стратегії формування державної політики України в сфері управління моніторингом стану потенційно небезпечних об'єктів. *Вісник НУЦЗ України. Сер.: Державне управління*. 2021. Вип. 2(15). С. 351–358. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/14597/1/Ignatev.pdf> (дата звернення: 28.02.24).

67. Крюков О. І., Цимбал Б. М. Механізми вдосконалення публічного управління безпекою особистості в контексті зарубіжного досвіду. *Вісник НУЦЗ України. Сер.: Державне управління*. 2023. Вип. 1(18). С. 184–192. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/17828/1/Tsymbal.pdf> (дата звернення: 28.02.24).

68. Лепіш Н. Я., Павлович-Сенета Я. П. Територіальні громади в умовах воєнного стану в Україні: адміністративно-правове забезпечення та особливості функціонування. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. Вип. 4. С. 209–216.

69. Мельниченко Б. Б. До розуміння сутності та змісту категорії «публічне управління». *Юрид. наук. електрон. журн*. 2018. № 5. С. 105–110.

70. Нагаєв В. М. Публічне адміністрування. Харків : ХНАУ, 2018. 278 с.

71. Надьон О. В., Хмиров І. М., Луценко Т. О. Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування. Харків : НУЦЗУ. 2020. 175 с.

72. Наконечний В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. № 1 (44). С. 283–289. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-1/doc/5/03.pdf> (дата звернення: 29.02.24).

73. Оболенський О. Ю. Публічне управління: публічна сфера, публічне право і публічна політика – співвідношення понять. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 2. С. 3–11.

74. Обушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44. С. 8–11.

75. Остапенко І. О. Особливості провадження у справах про військові адміністративні правопорушення. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу : тези доп. учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 черв. 2017 р.)*. Харків, 2017. С. 251–254.

76. Пархоменко-Куцевіл О. Запровадження посади військового омбудсмена як основа забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2023. Вип. 4. С. 86–95. URL: <https://pa.journal.in.ua/index.php/pa/article/view/77> (дата звернення: 28.02.24).

77. Пархоменко-Куцевіл О. І. Проблеми забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2024. № 1. URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/2827/2863> (дата звернення: 28.02.24).

78. Пастухова В. І., Пастухов В. О., Мулярець О. В. Гарантії, захист і реалізація конституційних прав, свобод та інтересів людини і громадянина. Рівне, 2012. 512 с.

79. Пашинський В. Й. Генеза адміністративно-правового забезпечення оборони України. *Юрид. вісн. Повітряне і космічне право*. 2017. Вип. 1. С. 64–73.

80. Пеліванова Н. І. Державне фінансування організацій громадянського суспільства: закордонний досвід та можливості впровадження в Україні. *Аналітична записка Сер. «Громадянське*

суспільство». 2019. № 3. С. 1–9. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-11/analit-pelivanova-civil-society-3-2019-.pdf> (дата звернення: 29.02.24).

81. Політанський В. Право на інформацію як фундаментальне право людини: досвід країн розвинутої демократії. *Вісн. Нац. акад. правових наук України*. 2014. № 1 (76). С. 195–203.

82. Положення про Громадську раду при Міністерстві оборони України : затвердж. 19 листопада 2020 р. URL: <https://www.mil.gov.ua/content/gromadska-rada/polozhennya.pdf> (дата звернення: 29.02.24).

83. Положення щодо проведення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань : Указ Президента України ; Положення від 27.09.2010 № 917/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/917/2010#Text> (дата звернення: 29.02.24).

84. Поляков Л. І. До питання ефективності й системності демократичного цивільного контролю над військовими в Україні. URL: <https://cacds.org.ua/?p=3277> (дата звернення: 29.02.24).

85. 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.

86. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 19.02.24).

87. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (дата звернення: 29.02.24).

88. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text> (дата звернення: 28.02.24).

89. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету міністрів України від 03.11.2010 року № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>(дата звернення: 29.02.24).

90. Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві у справах ветеранів України: наказ Міністерства у справах ветеранів України від 27.03.2019 року № 7. URL: <https://mva.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-gromadsku-radu-pri-ministerstvi-u-spravah-veteraniv> (дата звернення: 29.02.24).

91. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>(дата звернення: 29.02.24).

92. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>(дата звернення: 28.02.24).

93. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 28.02.24).

94. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>(дата звернення: 28.02.24).

95. Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України: Указ Президента України від 18 квіт. 2007 р. № 427/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/427/2007#Text> (дата звернення: 28.02.24).

96. Про політичні партії : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>(дата звернення: 28.02.24).

97. Про посилення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань : Указ Президента України від 14 лют. 2015 р.

№ 84/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/84/2015#Text>(дата звернення: 25.02.24).

98. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 29.02.24).

99. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 28.02.24).

100. Про Раду національної безпеки і оборону України : Закон України від 05.03.1998. № 183/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29.02.24).

101. Про Рахункову палату : Закон України № 576-VIII від 2 липня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19> (дата звернення: 29.02.24).

102. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України №555/2015. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443> (дата звернення: 29.02.24).

103. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20.12.1991 № 2011-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#n306> (дата звернення: 29.02.24).

104. Про Стратегію воєнної безпеки України: Рішення РНБО від 25.03.2021 : Введено в дію Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0022525-21#Text> (дата звернення: 29.02.24).

105. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України від 19.12.2019 № 400-IX

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text> (дата звернення: 28.02.24).

106. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text> (дата звернення: 29.02.24).

107. Прозорість та участь : Громадський контроль 2.0 у США та Європі. *Фонд відкритої нової демократії*. URL: <http://fondfond.org/wp-content/uploads/report-control.pdf> (дата звернення: 29.02.24).

108. Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції : монографія / Савчин М. В., Карабін Т. О., Лазур Я. В., Менджул М. В. Ужгород : Вид-во УжНУ «Говерла», 2015. 320 с.

109. Пухкал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 14. С. 56–59.

110. Пучков О. Громадський контроль над силовими структурами – вимога сучасного демократичного суспільства. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_32/Gileya32/F9_doc.pdf (дата звернення: 29.02.24).

111. П'янковський Г. Демократизація цивільно-військових відносин як фактор створення реального механізму цивільного контролю над військовою сферою. *Народна армія. Світогляд*. 2013. Спецвип. № 25. С. 3–4.

112. Рябоконт Г. Д. Питання демократичного цивільного контролю над воєнною організацією і правоохоронними органами держави. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_954 (дата звернення: 19.02.24).

113. Савка І. І. Демократизація сектору безпеки та оборони держави шляхом втілення механізмів цивільного контролю. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 3 (22). С. 277–284.

114. Семенченко А. І. Поняття «сектор безпеки» та «воєнна організація держави»: методика розробки й обґрунтування призначення,

складу й структури та взаємозв'язків. *Стратегічна панорама*. 2007. № 3. С. 54–69.

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

116. Сіцінська М. В. Демократичний цивільний контроль у контексті реформування сектору безпеки України. *Вісн. Нац. академії держ. управління при Президентові України*. 2012. № 3. С. 69–74.

117. Сіцінська М. В. Елементи громадського контролю в системі демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 14. С. 112–117.

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

119. Сіцінський А. С., Вичалківська Ю. С. Деякі питання удосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 6. С. 33–36.

120. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Харків : Консум, 2001. 690 с.

121. Стефанюк В. С. Методи здійснення управлінських дій. *Юрид. науки*. 2003. № 2. С. 12–19.

122. Стеценко С. Г. Адміністративне право України. Київ : Атіка, 2008. 325 с.

123. Столбовий В. М. Поняття громадського контролю службових правовідносин у сфері національної безпеки України. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 8. С. 106–110.

124. Теплюк М. О. Парламентський контроль – одна з основних функцій парламенту України. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-й річниці з*

дня проголошення незалежності України (Київ, 26 черв. 2001 р.). Київ, 2001. С. 463–468.

125. Флурі Ф., Бадрак В. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела. Київ : Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, 2016. 272 с.

126. Флурі Ф. Х., Ван Ікелен В. Ф. Розбудова безпеки і оборони: збірка матеріалів щодо Плану партнерських дій із створення інститутів оборони і безпеки (PAR-DIB). Женева ; Київ, 2006. 383 с.

127. Христинченко Н. П., Ковалів М. В. Демократичний цивільний контроль сектору безпеки і оборони: поняття, зміст, форми реалізації в реаліях сьогодення. *Проблеми сучасних трансформацій*. 2023. № 8. С. 202–208.

128. Царенко О. М. Адміністративно-правовий статус військовослужбовців Державної прикордонної служби України : монографія. Хмельницький : Вид-во Нац. акад. Держ. прикордон. служби України імені Б. Хмельницького, 2013. 190 с.

129. Череміскіна Н. А. Цивільний контроль над військовою організацією держави. *Нова політика*. 2002. № 2. С. 42–45.

130. Чернов С., Воронкова В., Банах В. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія. Запоріжжя : ЗДІА. 2016. 606 с.

131. Чистоклетов Л. Г. Адміністративно-правове забезпечення суб'єктів господарювання в умовах воєнного стану. *Академ. візії*. 2022. № 12. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/82> (дата звернення: 29.02.24).

132. Чорний В. С. Особливості демократичного цивільного контролю над військовою сферою українського суспільства на сучасному етапі. *Social development & Security*. 2018. № 3 (5). С. 3–13.

133. Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2009. 214 с.
134. About Portland Copwatch. Portland Copwatch. URL: <http://www.portlandcopwatch.org/whois.html> (date of application: 29.02.24).
135. Anderson L. Democratization by Institutions: Argentina's Transition Years in Comparative Perspective. Chicago : University of Michigan Press, 2016. 320 p.
136. Barker R. S. Government Accountability and Its Limits. *Issues of Democracy*. 2000. Vol. 5, № 2. URL: https://works.bepress.com/robert_barker/19. (дата звернення: 3.02.24).
137. Born H., Wills A., Buckland B. S. A Comparative Perspective of Ombudsman Institutions for the Armed Forces / Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Geneva, 2011. 30 p. (Policy Paper ; № 34).
138. Burk J. The Citizen Soldier and Democratic Societies: A Comparative Analysis of America's Revolutionary and Civil Wars. Theories of Democratic Civil-Military Relations. *Citizenship Studies*. 2000. № 4 (2). P. 149–165.
139. Byung Chul Koh. The Foreign and Unification Policies of the Republic of Korea. *Understanding Korean Politics: An Introduction*. New York : State University of New York Press, 2001. P. 231–268.
140. Curtin D. Executive power in the European Union: law, practices, and the living constitution/ Oxford : Oxford University Press, 2009. XXVIII, 345 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/256004546_Executive_Power_in_the_European_Union_Law_Practices_and_the_Living_Constitution_Chapter_1_-_Geology_of_the_European_Union (date of application: 29.02.24).
141. Feaver P. Review of Civilian Control of the Military: [The Changing Security Environment, by M. C. Desch]. *The American Political Science Review*. 2000. № 94 (2). P. 506–507.

142. Feaver P. The Right to Be Right: Civil-Military Relations and the Iraq Surge Decision. *International Security*. 2011. № 35 (4). P. 87–125.
143. Frequently Asked Questions. The Las Vegas Metropolitan Police Department Citizen Review Board. URL: <https://www.citizenreviewboard.com/Default.aspx>_(date of application: 29.02.24).
144. Greene O. Security Sector Reform, Conflict Prevention and Regional Perspectives. *Journal of Security Sector Management*. 2003. Vol. 1. № 1. P. 1–15.
145. Hodgson Q. E. Who's Holding the Guns? Is There a Grand Theory of Civil-Military Relations : [A Structuralist Takes a Stab Reviewed Work: Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment by Desch M. Review by: Quentin E. Hodgson]. *SAIS Review*. 2000. № 1, vol. 20. P. 237–240.
146. Kohn R. How Democracies Control the Military. *Journal of Democracy*. 1997. № 8 (4). P. 132–148.
147. Kuehn D. Institutionalizing Civilian Control in New Democracies : A Game Theoretic Contribution to the Development of Civil Military Relations Theory : Doctoral Dissertation. Heidelberg : Heidelberg University, 2013. 212 p.
148. Kuehn D., Philip L. Explaining Civil-Military Relations in New Democracies: Structure, Agency and Theory Development. *Asian Journal of Political Science*. 2011. № 13 (5). P. 231–249.
149. Independent Police Auditor. *City of Santa Cruz Official Government Website*. URL: <http://www.cityofsantacruz.com/index.aspx?page=983> (date of application: 29.02.24).
150. Levy Y. A Revised Model of Civilian Control of the Military. *Armed Forces & Society*. 2012. № 38 (4). P. 529–556.
151. Lynn G. Advances Major Reforms To Boost Civilian Control Of The Military. *Inside the Pentagon*. 2010. Vol. 26. № 10. P. 14–15.
152. Madison J., Hamilton A., Jay J. The Federalist Papers. [London] : Penguin, 2005. 528 p.

153. Mahoney J., Thelen K. A Theory of Gradual Institutional Change. Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power. Cambridge : Cambridge University Press, 2010. 214 p.
154. Naplyokov Yu.V. Effective public administration by creating conditions of existence and development of collective emotional intelligence. *Наукові перспективи*. 2021. № 11 (17). С. 13–27. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/684/686> (дата звернення: 28.02.24).
155. Nelson, Daniel N. Definition, diagnosis, therapy : A civil-military critique. *Defense & Security Analysis*. 2002. № 18 (2). P. 157–170.
156. Reif L. C. The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System. Leiden : Martinus Nijhoff, 2004. X, 426 p.
157. Schiff R. The Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil-Military Relations. New York : Routledge, 2009. 342 p
158. Sherman J. Front-end assessment. *Inside Missile Defense*. 2010. Vol. 16, № 5. P. 11–13.
159. Shields P. M. A New Paradigm for Military Policy: Socioeconomics. *Armed Forces & Society*. 1993. № 19 (4). P. 511–531.
160. Terence L. Defect or Defend: Military Responses to Popular Protests in Authoritarian Asia. – Baltimore: Johns Hopkins University Press. 2014. 224 p.
161. The Book of the States, 1998-1999. *Lexington*. 1998. Vol. 32. P. 222–225.
162. The Function and Role of the Board of Police Commissioners. *Los Angeles Police Department*. URL: http://www.lapdonline.org/police_commission/content_basic_view/900. (date of application: 29.02.24).
163. Trinkunas H. Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective. [Chapel Hill, North Carolina, USA] : University of North Carolina Press, 2005. 312 p.

164. Salnikova O., Marutian R., Vereschak O. Development of information and analytical procurement methodology of public administration in the sphere of providing civil control over the security and defense of Ukraine. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*. 2023. №1(3(121)). P. 57–65. **(Scopus)** DOI: <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2023.274257> (date of application: 28.02.24).

165. Yong Cheol K., Liddle R., Said S. Political Leadership and Civilian Supremacy in Third Wave Democracies : Comparing South Korea and Indonesia. *Pacific Affair*. 2006. № 79. P. 247–268.

ДОДАТКИ

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**Праці, які відображають основні наукові результати дисертації**

1. Верещак О. О. Західна наукова думка про сутність та зміст цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. *Наук. інновації та передові технології*. 2022. № 11(13). С. 43–54. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2022-11\(13\)-43-54](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2022-11(13)-43-54) (дата звернення: 28.02.24).

2. Верещак О. О. Наукові підходи до вивчення публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. *Наук. перспективи : журнал*. 2022. № 10(28). С. 25–39. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-10\(28\)-25-39](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-10(28)-25-39) (дата звернення: 28.02.24).

3. Верещак О. О. Удосконалення нормативно-правового забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 21. С. 127–133. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2023.21.127> (дата звернення: 28.02.24).

4. Верещак О. О., Бельська Т. В. Проблеми функціонування механізму публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2023. Вип. 6. С. 35–48. DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-6-35-48> (дата звернення: 28.02.24). (Особистий внесок – зацентовано увагу на функціонуванні механізму публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні).

5. Верещак О. О. Військово-цивільне співробітництво та національна

стійкість: досвід НАТО. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. Вип. 2. С. 152–157. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.2.26> (дата звернення: 28.02.24).

6. Olha Salnikova, Rena Marutian, Oleksandr Vereschak. Development of information and analytical procurement methodology of public administration in the sphere of providing civil control over the security and defense of Ukraine. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*. 2023. № 1(3(121)). P. 57–65. (Scopus) DOI: 10.15587/1729-4061.2023.274257 (дата звернення: 28.02.24). (Особистий внесок – зацентовано увагу на проблематиці державного управління у сфері цивільного контролю за безпекою і обороною України).

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

Верещак О. О. Реалізації публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. *Сучасні світові тенденції розвитку науки та інформаційних технологій : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 26–27 травня 2023 р.) / ГО «Інститут інноваційної освіти» ; Наук.-навч. центр приклад. інформатики НАН України*. 2-е вид., випр. і доп. Запоріжжя : АА Тандем, 2023. С. 46–49. URL: https://novaosvita.com/wp-content/uploads/2023/11/ModTrSc-Odesa-May2023_v2.pdf (дата звернення: 3.03.24).

8. Верещак О.О. Зміст цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. *Міжнародні наукові дослідження: інтеграція науки та практики як механізм ефективного розвитку : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 28–29 квітня 2023 р.) / ГО «Інститут інноваційної освіти» ; Наук.-навч. центр приклад. інформатики НАН України*. 2-е вид., випр. і доп. Запоріжжя, 2023. С. 88–89. URL: https://novaosvita.com/wp-content/uploads/2023/11/IntScRes-Kyiv-Apr2023_v2.pdf (дата звернення: 28.02.24).

9. Верещак О.О. Принципи функціонування механізму публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки

і оборони в Україні. *Традиції та нові наукові стратегії у Центральній та Східній Європі : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23–24 червня 2023 р.)* / ГО «Інститут інноваційної освіти» ; Наук.-навч. центр приклад. інформатики НАН України. 2-е вид., випр. і доп. Запоріжжя, 2023. С. 87–89. URL: https://novaosvita.com/wp-content/uploads/2023/11/ScStrCEEur-Kyiv-June2023_v2.pdf (дата звернення: 3.03.24).

10. Верещак О.О. Участь інститутів громадянського суспільства в сфері здійснення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони держав. *Інноватика в сучасній освіті та науці: теорія, методологія, практика : матеріали VI Міжнар. літнього наук. симпозиуму (м. Одеса, 28–29 липня 2023 р.)* / ГО «Інститут інноваційної освіти» ; Наук.-навч. центр приклад. інформатики НАН України. 2-е вид., випр. і доп. Запоріжжя, 2023. С. 84–86. URL: https://novaosvita.com/wp-content/uploads/2023/11/InnModEdSc-Odesa-July2023_v2.pdf (дата звернення: 3.03.24).

11. Верещак О.О. Удосконалення правового забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії. *Наука, технології, інновації: світові тенденції та регіональний аспект : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 29–30 вересня 2023 р.)* / ГО «Інститут інноваційної освіти» ; Наук.-навч. центр приклад. інформатики НАН України. 2-е вид., випр. і доп. Запоріжжя, 2023. С. 112–114. URL: https://novaosvita.com/wp-content/uploads/2023/11/ScTechInn-Odesa-Sept2023_v2.pdf (дата звернення: 3.03.24).

12. Верещак О. О. Запровадження діяльності військового омбудсмена для забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. *Сучасні аспекти реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (27 жовтня 2023 р.)*. Переяслав, 2023. С. 34–37. URL: https://eprints.kname.edu.ua/65194/1/збірка%20тез_27.10.pdf

Інтегральний аналіз комплексного та ситуативного оцінювання діяльності посадових осіб органів сектору безпеки та оборони

Сутність підходу полягає в тому, що графік ABCD повинен охоплювати та включати в свої контури графік EFGH. При цьому повинні виконуватись такі умови:

1. $A \geq E; B \geq F; C \geq G; D \geq H;$
2. $\sum [A-E; B-F; C-G; D-H] \geq 1.$

Графік ABCD демонструє результати комплексної оцінки діяльності державного службовця за такими базовими показниками:

ПрП – показники професійного рівня (знання, навички та вміння) посадової особи органу сектору безпеки та оборони (професійний показник);

ПерП – показники особистісних морально-етичних якостей посадової особи органу сектору безпеки та оборони (персональний показник);

Рез – результативність діяльності посадової особи органу сектору безпеки та оборони при виконанні посадових обов'язків;

Еф – ефективність виконання посадовою особою органу сектору безпеки та оборони своїх посадових обов'язків.

**Оцінка вибору організаційно-установчої стратегії за результатами
проведення контрольно-наглядових заходів відносно органів сектору
безпеки та оборони**

1. Для оцінки вибору формується анкети

2. В анкетах пропонується дати кількісну оцінку кожному фактору по кожному напрямку (за школою оцінювання від -5 до + 5.), які входять до задачі прогнозування. Для визначення утилітарності та ефективності досягнутих результатів, а отже ефективності функціонування органів сектору безпеки та оборони позначимо ці фактори $X_1, X_2, X_i, \dots, X_n$. Для визначення раціональності використання ресурсного забезпечення позначимо фактори таким чином: $Y_1, Y_2, \dots, Y_i, \dots, Y_n$. Кожний з цих факторів X_i чи Y_i може мати як якісну визначеність (стосується конкретних досягнень та результатів діяльності органів сектору безпеки та оборони), так і кількісний вираз (стосується обсягу ресурсного забезпечення на утримання органів сектору безпеки та оборони).

3. Кожен із m експертів, які беруть участь контрольно-наглядових заходах, методом опитування дає на запитання анкети одне значення C_{ij} (i – номер експерта) параметра j за критерієм утилітарності отриманих результатів; та одне значення D_{ij} (i – номер експерта) параметра j , за критерієм достатності та раціональності використання державних ресурсів. Тоді за результатами обробки m значень X_{ij} ; Y_{ij} може розраховуватись середнє значення експертних оцінок (точковий прогноз):

$$\bar{M}[X_j] = \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m C_{ij} ; \bar{M}[Y_j] = \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m D_{ij} \quad (1.1)$$

ЗАТВЕРДЖУЮДиректор Департаменту комунікації
МВС України**Мар'яна РЕВА**

2023 року

АКТ № 1/2023

Про впровадження у практичну діяльність
Департаменту комунікації МВС результатів
дисертаційного дослідження

Уклала комісія у складі:

Голови: першого заступника директора
Департаменту комунікації МВС, кандидата
юридичних наук Федора Кіріленка

членів комісії: головного спеціаліста відділу аналітичного
супроводження управління медіа-
моніторингу та аналітичного
супроводження Департаменту комунікації
МВС, кандидата юридичних наук Юлії
Клевенець

начальника управління медіа-моніторингу
та аналітичного супроводження
Департаменту комунікації МВС, Андрія
Загорулька

комісія склала цей акт, щодо розгляду основних положень та результатів дисертаційного дослідження Верещака Олександра Олександровича на тему: «Публічне управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України» зі спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування, підготовлену на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

Вищезазначене дисертаційне дослідження зосереджується на ролі публічного управління в гарантуванні ефективного та демократичного контролю громадян над військовими секторами, а також на взаємозв'язку цивільного суспільства, державних інституцій та оборонних сил. У роботі розглядаються поняття цивільного контролю, його важливість для збалансованої демократії та забезпечення прав людини, а також інструменти та механізми, які дозволяють громадянам бути активними учасниками контролю над сектором безпеки і оборони.

Робота висвітлює актуальні виклики, з якими стикаються багатонаціональні держави та держави з поглибленою інтеграцією в глобальні

безпекові процеси, і пропонує стратегії для зміцнення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в контексті сучасних геополітичних реалій.

Комісією встановлено, що викладені у висновках дисертаційного дослідження Верещака О.О. пропозиції та рекомендації щодо розвитку суспільної інклюзивності та транспарентності цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії є корисними для використання в роботі відділу взаємодії із громадськістю та ЗМІ Департаменту комунікації МВС в питанні належного забезпечення зв'язків із громадськістю для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сферах діяльності МВС.

Голова комісії:

Федір КІРЛЕНКО

Члени комісії:

Юлія КЛЕВЕНЕЦЬ

Андрій ЗАГОРУЛЬКО



ДЕПАРТАМЕНТ
ВОЄННОЇ ПОЛІТИКИ ТА
СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ
МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ
УКРАЇНИ

Код 24981149

28 12 2023р

№ 220/6/1818

Київ, Північнопрохотський пр-т, 6

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Верещака Олександра Олександровича на тему:
«Публічне управління у сфері забезпечення цивільного контролю
над сектором безпеки і оборони України»**

У діяльності Міністерства оборони України застосовано результати досліджень аспіранта Верещака Олександра Олександровича на тему: «Публічне управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України».

Важливі положення дослідження Верещака О.О. знайшли відображення в результатах обговорення та удосконалення системи цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

На основі узагальнень, виконаних Верещаком О.О., запропоновані механізми матричного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони в частині нагляду за повнотою соціального забезпечення військовослужбовців. Суть даного механізму зводиться до того, що відбуватиметься координація та співпраця двох систем: цивільного контролю над сектором безпеки та оборони, а також громадського контролю за діяльністю Міністерства у справах ветеранів України. Запровадження такого механізму дасть змогу оперативно та ефективно вирішувати проблеми соціального забезпечення військовослужбовців за рахунок постійної консолідації ресурсів та кооперації зусиль Міністерства оборони України, Міністерства у справах ветеранів України, Генерального штабу Збройних Сил України тощо – тобто всієї сукупності суб'єктів системи цивільного контролю над сектором безпеки та оборони, які наділені необхідним рівнем компетентностей щодо вирішення проблеми соціального характеру.

Директор Департаменту воєнної політики
та стратегічного планування
Міністерства оборони України



Олег МЕЛІХОВ



000022866

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ
УКРАЇНИ**

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ
МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА
імені О. М. Бекетова**

61002, м. Харків, вул. Маршала Бажанова, 17,
Тел. (057) 706-15-37, факс (057) 706-15-54
E-mail: office@kname.edu.ua,
Код ЕДРПОУ 02071151

**MINISTRY OF EDUCATION AND
SCIENCE OF UKRAINE**

**O. M. BEKETOV NATIONAL UNIVERSITY
OF URBAN ECONOMY
IN KHARKIV**

17, Marshal's Buzhanova Street, Kharkiv 61002
tel. (057) 706-15-37, fax (057) 706-15-54
E-mail: office@kname.edu.ua,
EDRPOU code 02071151

Від 11.03.24 № 449

На № _____ від _____

Довідка
про впровадження у навчальний процес результатів
дисертаційної роботи

Ректорат Харківського національного університету міського господарства імені О.М.Бекетова підтверджує впровадження у навчальний процес результатів дисертаційної роботи аспіранта кафедри менеджменту і публічного адміністрування Верещака Олександра Олександровича на тему: «Публічне управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України» зі спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування при викладанні таких дисциплін як «Основи публічного управління і адміністрування», «Електронне урядування» та «Державне і регіональне управління».

Дисертаційна робота містить нові теоретико-методичні та практичні розробки, які дозволяють у процесі викладання поглибити рівень знань і вмінь студентів про новітні інформаційні технології, діяльність органів публічної влади, громадянське суспільство, прийняття управлінських рішень.

Перший проректор
Харківського національного університету
міського господарства імені О.М.Бекетова



Ігор БІЛЕЦЬКИЙ