

# ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Державно-управлінські студії № 4, 2019

УДК 351.746.1

**БОБРИЦЬКИЙ Л. В.,**

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічного управління та  
адміністрування Інституту підготовки кадрів ДСЗУ,*

## ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

**L. BOBRYTSKYI**

*PhD Associate Professor of the Department of Public Administration and  
Administration Institute of Personnel Training of the State Employment Service of  
Ukraine, Kyiv*

### PECULIARITIES OF DEMOCRATIC CIVIL CONTROL IN THE NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

***Анотація.** Демократичний цивільний контроль за діяльністю збройних сил України, її правоохоронних органів та інших військових формувань, утворених відповідно до законодавства, має бути обов'язковою складовою забезпечення національної безпеки і оборони держави. Сучасні проблеми України потребують особливої уваги в частині, що стосується демократичного й цивільного контролю у сфері забезпечення національної безпеки і оборони країни. Усі внутрішні та зовнішні функції держави безпосередньо або опосередковано спрямовані на зміцнення і вдосконалення загально-соціальних гарантій прав людини та громадянина.*

*В Україні з часів отримання незалежності було прийнято низку нормативно-правових актів щодо питань демократичного цивільного контролю над сектором забезпечення безпеки і оборони держави, продовжується вдосконалення структури й системи механізмів їх реалізації. Згідно з цим певні державні органи й інші владні суб'єкти, на виконання норм Конституції більш конкретно і предметно в своїй діяльності, мають реалізовувати усі положення законодавства України у відповідності з їх соціальним призначенням і конституційними та іншими законними функціями. Це, передусім, стосується органів влади та управління різних ступенів, а також посадових осіб на яких*

законодавцем покладені обов'язки із захисту суверенітету і територіальної цілісності держави. Водночас слід зауважити, про необхідність здійснення демократичного цивільного контролю за діяльністю органів покликаних забезпечувати безпеку і оборону країни, з боку керівництва держави.

**Abstract.** *Democratic civilian control over the activities of the Armed Forces of Ukraine, its law enforcement agencies and other military formations established in accordance with the law should be a mandatory component of national security and defense of the state. Ukraine's current problems need special attention in terms of democratic and civilian control in the area of national security and defense. All internal and external functions of the state are directly or indirectly aimed at strengthening and improving the general and social guarantees of human and citizen's rights.*

*Since Ukraine's independence, a number have been adopted regulations on democratic civilian control of the security and defense sector of the country, continues improving the structure and system of mechanisms for their implementation. According to this, certain state bodies and other authorities, in order to fulfill the provisions of the Constitution in a more specific and substantive way in their activity, must implement all provisions of the legislation of Ukraine in accordance with their social purpose and constitutional and other legal functions. This concerns, first and foremost, the authorities and administrations of different degrees, as well as the officials who are entrusted by the legislator with the responsibility to protect the sovereignty and territorial integrity of the state. At the same time, it should be noted that there is a need for democratic civilian control over the activities of the authorities intended to ensure the security and defense of the country by the state leadership.*

**Ключові слова:** демократичний цивільний контроль, національна безпека держави, військові формування, правоохоронні органи.

**Keywords:** *democratic civil control, national security of the state, military formations, law enforcement agencies.*

**Постановка проблеми.** Сучасні проблеми України потребують особливої уваги в частині, що стосується демократичного й цивільного контролю у сфері забезпечення національної безпеки і оборони країни. Усі внутрішні та зовнішні функції держави безпосередньо або опосередковано спрямовані на зміцнення і вдосконалення загально-соціальних гарантій прав людини та громадянина. Згідно з цим певні державні органи й інші владні суб'єкти, на виконання норм Конституції більш конкретно і предметно в своїй діяльності, мають реалізовувати усі положення Основного Закону у відповідності з їх соціальним призначенням і конституційними та іншими законними функціями. Це, передусім, стосується органів влади та управління різних ступенів, а також посадових осіб на яких законодавцем покладені обов'язки із захисту

суверенітету і територіальної цілісності держави. Водночас слід зауважити, що з часів набуття Україною незалежності, проблематиці демократичного цивільного контролю за діяльністю органів покликаних забезпечувати безпеку і оборону країни, з боку керівництва держави не приділялось достатньо повної уваги.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми забезпечення цивільного демократичного контролю у сфері національної безпеки і оборони у своїх працях досліджували В.О. Антонов, О.С. Бодрук, П.В. Ворона, В.П.Горбулін, А.С.Гриценко, В.Т.Білоус, Г.П.Ситник, А.І.Семенченко, А.Б.Качинський, О.І.Кузьмук, В.М.Рижих, В.А.Ліпкан, В.О.Шамрай та інші. Так, на думку О.С. Бодрука, армія – це специфічна частина суспільства, яка за певних обставин здатна істотно впливати на хід суспільних процесів. Стан цивільно-військових відносин є індикатором демократичної зрілості країни. У нормативно-правових актах держави визначено, що демократичний контроль над воєнною справою, а також іншими структурами в системі забезпечення національної безпеки визначається як один з основних принципів[1]. Разом з тим питання демократичного цивільного контролю за діяльністю збройних сил та інших військових формувань потребує окремого поглибленого дослідження.

**Мета статті.** Метою нашої наукової розвідки має стати аналіз системи демократичного цивільного контролю в контексті реформування сектору безпеки й оборони України.

**Виклад основного матеріалу.** Демократичний цивільний контроль за діяльністю збройних сил України, її правоохоронних органів та інших військових формувань, утворених відповідно до законодавства, має бути обов'язковою складовою забезпечення національної безпеки і оборони держави. В Україні з часів отримання незалежності було прийнято низку нормативно-правових актів щодо питань демократичного цивільного контролю над сектором забезпечення безпеки і оборони держави, продовжується вдосконалення структури й системи механізмів їх реалізації. Основними законодавчими актами України, що визначають положення демократичного цивільного контролю за діяльністю військових формувань та правоохоронних органів є: Конституція України[2]; Закон України «Про оборону України» [8]; Закон України «Про Збройні Сили України» [5]; Закон України «Про Службу безпеки України» [10]; Закон України «Про Національну поліцію» [7] та інші.

На нашу думку предметом здійснення демократичного цивільного контролю у сфері забезпечення національної безпеки і оборони має бути: обґрунтованість прийняття рішень уповноважених державних органів з питань військової та правоохоронної діяльності, на скільки такі рішення відповідають засадам як внутрішньої так і зовнішньої політики держави, її міжнародним зобов'язанням та укладеними договорами. В умовах реформування сектору безпеки країни, каталізатором процесу якого стала збройна агресія Російської Федерації проти України, питання контролю за Збройними Силами України та іншими

військовими формуваннями набувають особливого значення. Зокрема переведення Збройних Сил України на стандарти НАТО, вирішення низки проблем пов'язаних з професійною перепідготовкою і соціальною адаптацією військовослужбовців, які повертаються, після служби, із зони бойових дій. А також забезпечення їх робочими місцями, запровадження державних програм забезпечення житлом.

Окремо зосередимо увагу на Законі України «Про національну безпеку України»[6]. Саме цим нормативним актом визначено, що демократичний цивільний контроль це комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України.

У межах повноважень, наданих відповідно до Конституції України[2], сектор безпеки і оборони підлягає демократичному цивільному контролю.

У свою чергу система цивільного контролю складається з контролю, що здійснюється Президентом України; контролю, що здійснюється Верховною Радою України; контролю, що здійснюється Радою національної безпеки і оборони України; контролю, що здійснюється Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; судового контролю; громадського контролю.

Цивільний контроль здійснюється за принципами верховенства права, законності, підзвітності, прозорості, ефективності та результативності.

Прозорість передбачає повне розкриття фінансової інформації щодо функціонування сектору безпеки та оборони з метою забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів з урахуванням вимог Закону України «Про державну таємницю» [4].

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

Президент України відповідно до статей 106 та 107 Конституції України[2], здійснює контроль за сектором безпеки і оборони як безпосередньо, так і через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України та створювані ним у разі необхідності консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Рада національної безпеки і оборони України здійснює контроль за сектором безпеки і оборони на підставі статті 107 Конституції України[2] у порядку і в межах компетенції, визначених Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [9].

Контроль за виконанням рішень Ради національної безпеки і оборони України здійснює Секретар Ради національної безпеки і оборони України. Рада національної безпеки і оборони України інформує громадськість про свою діяльність через офіційний веб-сайт Ради національної безпеки і оборони України та через засоби масової інформації.

Також відповідно до статті 85 Конституції України[2] Верховна Рада України здійснює парламентський контроль та приймає закони України, які визначають і регулюють діяльність органів сектору безпеки і оборони та їхні повноваження, а також затверджує відповідні бюджетні асигнування та приймає рішення щодо звіту про їх використання. А відповідно до статті 89 Конституції України[2] створює комітети Верховної Ради України, до повноважень яких належить, зокрема, забезпечення контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони.

З метою гарантування неухильного і безумовного дотримання державними органами спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронними органами, правоохоронними органами спеціального призначення та розвідувальними органами вимог Конституції України[2] щодо забезпечення національної безпеки створюється комітет Верховної Ради України, до повноважень якого належить забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю цих органів. Завдання та повноваження цього комітету Верховної Ради України визначаються законом. Для вивчення, підготовки і попереднього розгляду окремих питань у сферах національної безпеки і оборони, а також діяльності сектору безпеки і оборони Верховна Рада України в межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, - тимчасові слідчі комісії, які діють у порядку, встановленому законом. У свою чергу Кабінетом Міністрів України, Службою безпеки України, Управлінням державної охорони України подаються до Верховної Ради України щорічні письмові звіти про діяльність складових сектору безпеки і оборони. У разі необхідності Верховна Рада України може проводити парламентські слухання з питань національної безпеки і оборони, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання. Верховна Рада України також може офіційно запросити або вимагати присутності на пленарному

засіданні Верховної Ради України для заслуховування посадових чи службових осіб органів сектору безпеки і оборони.

Кабінет Міністрів України забезпечує цивільний контроль за діяльністю Збройних Сил України, Державної спеціальної служби транспорту, Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, інших органів виконавчої влади, які входять до сектору безпеки і оборони України.

Центральні органи виконавчої влади, що мають у підпорядкуванні утворені відповідно до законів України військові формування, розвідувальні та правоохоронні органи: забезпечують цивільний контроль у межах своїх повноважень; створюють необхідні умови для здійснення іншими суб'єктами цивільного контролю передбачених законами повноважень; забезпечують об'єктивне і своєчасне інформування Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України про стан справ у підпорядкованих органах сектору безпеки і оборони; інформують із цих питань громадськість у порядку, визначеному цим та іншими законами України.

Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України: заслуховують, за потреби, доповіді посадових осіб правоохоронних органів, що знаходяться на відповідній території, про виконання вимог законодавства щодо забезпечення громадської безпеки та правопорядку; контролюють стан допризовної підготовки і відбору громадян на військову службу, правового і соціального захисту громадян, які мають бути призвані на військову службу, перебувають на військовій службі, звільнених у запас чи відставку, учасників бойових дій та членів їх сімей; взаємодіють з органами військового управління під час планування та проведення (в умовах присутності цивільного населення) потенційно небезпечних заходів за участю особового складу Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій, а також ліквідації їх наслідків; інформують громадськість, зокрема через засоби масової інформації, про свою діяльність у виконанні завдань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони.

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

Громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю через громадські об'єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад,

особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів у порядку, встановленому Конституції України[2] Законом України «Про громадські об'єднання»[3] та іншими законами України. Сфера громадського контролю може бути обмежена виключно Законом України «Про державну таємницю»[4].

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

У свою чергу засоби масової інформації, висвітлюючи питання національної безпеки і оборони, інформують суспільство про стан захисту національних інтересів України.

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

Посадові особи, винні у невиконанні або порушенні законодавства про національну безпеку України, несуть відповідальність згідно із законом.

Громадяни, 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, використовувати будь-які інші механізми захисту прав і свобод, передбачені законодавством України.

Контроль за дотриманням законодавства під час цивільного контролю здійснюється в порядку, визначеному Конституцією та законами України[6].

Слід зауважити, що посилення контролю за воєнною організацією держави знайшло своє відображення ще й у тому, що законодавець визначив порядок призначення на посаду Міністра оборони України виключно з числа цивільних осіб[6]. З іншого боку вважаємо таку норму суто формальною, яка не приводить до будь яких змін у системі управління збройними силами. На практиці ж, у

2018 році, діючий Міністр оборони України генерал армії С. Полторак був звільнений з військової служби і залишився на посаді, як цивільний міністр.

Отже аналіз діючого законодавства скоріш свідчить про те, що політичне керівництво держави й громадянське суспільство, необхідність здійснення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки вбачають у тому щоб унеможливити використання збройних сил, правоохоронних органів та інших військових формувань не за прямим призначенням, або ж гірше того, для узурпації влади. Водночас не розв'язаним залишається не менш важливе питання, а саме контроль за виконанням військовою організацією держави свого прямого обов'язку – захист територіальної цілісності України. Це має стати предметом нашої майбутньої наукової розвідки.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Аналіз викладеного дає підстави говорити про формування певних критеріїв системи демократичного цивільного контролю за діяльністю військової організації держави та її правоохоронних органів. Серед яких це: чітко визначена їхня роль, завдання та функції; розмежування повноважень та відповідальності між органами державної влади у сфері забезпечення національної безпеки; створення сприятливих умов для обговорення та прийняття державних рішень з військових питань із залученням громадськості; забезпечення ефективного нагляду за їх діяльністю з боку представницьких органів державної влади.

#### **Список використаних джерел**

1. Галушко С.О., Демократичний контроль за організаціями внутрішньої і зовнішньої безпеки,  
URL:<https://old.npu.edu.ua/media/kunena/attachments/legacy/files/04.pdf>
2. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141), URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
3. Про громадські об'єднання, Закон України від 22 берез. 2012р. № 4572-VI  
(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 1, ст.1)
4. Про державну таємницю, Закон України від 21 січ. 1994р. № 3855-XII  
(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, № 16, ст.93)  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>
5. Про Збройні Сили України, Закон України від 06 груд. 1991р. № 1934-XII (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 9, ст.108 )  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>
6. Про національну безпеку України, Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 31, ст.241)  
URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>



7. Про Національну поліцію, Закон України від 02 лип. 2015р. № 580-VIII (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст.379) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
8. Про оборону України, Закон України від 06 груд. 1991р. № 1932-XII (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 9, ст.106) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>
9. Про Раду національної безпеки і оборони України, Закон України від 05 берез. 1998р. 1994р. № 183/98-ВР (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 35, ст.237 ) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>
10. Про Службу безпеки України, Закон України від 25 берез. 1992р. № 2229-XII (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 27, ст.382) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>

### References

1. Konstytutsiya Ukrainy [Constitution of Ukraine] pryynyata na yatiy sesiyi Verkhovnoyi Rady Ukrainy 28 chervnya 1996 roku (Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy (VVR), 1996, № 30, st. 141), URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> [Ukraine]
2. Pro borotbu z teroryzmom, [On the fight against terrorism] Zakon Ukrainy vid 20 berez. 2003 r. № № 638-IV (zi zminamy i dop.) (Vidomosti Verkhovnoyi Rady (VVR), 2003, № 25, st.180), URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15>. [Ukraine]
3. Pro Radu natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrainy [About the National Security and Defense Council of Ukraine] Zakon Ukrainy vid 5 berez. 1998 r. № 183/98-VR (zi zminamy i dop.) (Vidomosti Verkhovnoyi Rady (VVR). 1998. № 35. St. 237), URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>. [Ukraine]
4. Pro rishennya Rady natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 6 travnya 2015 roku «Pro Stratehiyu natsional'noyi bezpeky Ukrainy», [On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of May 6, 2015 «On the National Security Strategy of Ukraine»] Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26 trav. 2015 roku № 287/2015, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>. [Ukraine]
5. Prottydiya terorystychniy diyal'nosti: mizhnarodnyy dosvid i yoho aktual'nist' dlya Ukrainy [Countering terrorist activity: international experience and its relevance to Ukraine] (Materialy II Mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi 15 hrudnya 2017 roku), URL: [http://napu.com.ua/wp-content/uploads/pdf/30\\_09\\_16\\_Conference.pdf](http://napu.com.ua/wp-content/uploads/pdf/30_09_16_Conference.pdf). [Ukraine]

