

**ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ НАД СИЛОВИМИ СТРУКТУРАМИ ЯК  
АНТИКОРУПЦІЙНИЙ ФАКТОР РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ**

Державно-управлінські студії № 6, 2019

УДК 351.86

***П. В. ВОРОНА,***

*доктор державного управління, доцент,  
перший проректор ІПК ДСЗУ*

***І. І. САВКА,***

*здобувач кафедри публічного управління та адміністрування  
ІПК ДСЗУ*

**ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ НАД СИЛОВИМИ СТРУКТУРАМИ ЯК  
АНТИКОРУПЦІЙНИЙ ФАКТОР РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ**

***P. VORONA,***

*doctor of Public Administration, Associate Professor,  
the first vice-rector of IPK DSZU*

***I. SAVKA,***

*candidate of the Department of Public Administration  
IPC DSZU*

**CIVIL CONTROL OVER POWER STRUCTURES AS AN ANTI-  
CORRUPTION FACTOR OF STATE DEVELOPMENT**

*Анотація.* Розглянуто особливості розвитку в Україні інституту цивільного контролю над силовими структурами як антикорупційного фактору розвитку держави.

Широке визначення контролю суспільства над армією й органами безпеки включає у себе положення про максимальне залучення публічної влади та публічних адміністрацій в управління силовими структурами при мінімальній участі останніх у політичному керівництві країною, тобто, мається на увазі управління цивільними особами силовими структурами. Але таке визначення відповідає двом важливим елементам, що є у моделях публічного управління більшості країн.

Першим із них є той факт, що у сучасних демократичних державах дуже широко поширена участь військових в окремих сферах життя та діяльності суспільства (наприклад у політичній сфері Ізраїлю та США представлено багато колишніх військових).

Другий – існуюча потреба й реальна присутність в армії та інших силових структур держави у певній ступені професійної автономії. Зважаючи на унікальну роль «цивільного контролю», як управлінського інструменту демократичного режиму в сучасних умовах, його надвисоку актуальність, є актуальним дослідження сутності цього явища та його історичний генезис.

**Abstract.** *The peculiarities of the development of the institution of civil control over law enforcement agencies in Ukraine as an anti-corruption factor in the development of the state are considered.*

*The broad definition of public control over the army and security includes the provision of maximum involvement of public authorities and public administrations in the management of law enforcement agencies with minimal involvement of the latter in the political leadership of the country, ie, the management of civilian law enforcement agencies. But this definition corresponds to two important elements that exist in the models of public administration in most countries.*

*The first of these is the fact that in modern democracies the participation of the military in certain spheres of life and society is very widespread (for example, in the political sphere of Israel and the United States there are many former military).*

*The second is the existing need and the real presence in the army and other power structures of the state to a certain extent of professional autonomy. Given the unique role of "civil control" as a management tool of the democratic regime in modern conditions, its ultra-high relevance, it is important to study the essence of this phenomenon and its historical genesis.*

**Ключові слова:** держава, демократичний цивільний контроль, демократичний режим, Ізраїль, США, антикорупційна діяльність.

**Key words:** state, democratic civil control, democratic regime, Israel, USA, anti-corruption activity.

**Постановка проблеми.** Буремні події Революції гідності, що відбулися в Україні в 2013-2014 рр. спрямували українську політику на вектор європейської інтеграції та подальше зміцнення демократичних засад в основі якого є загальнолюдські цінності та ідеали, свобода та захищеність кожного громадянина. Захищеність особи включає й механізми захисту від свавілля чиновника у т. ч. його корупційні дії, які шкодять як приватним інтересам так і державним.

У процесах державного будівництва демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони держави є свого роду запобіжником від узурпації влади та встановлення диктатури її силовими структурами або окремими їхніми представниками, включаю зловживання через корупційні дії та конфлікт інтересів. У розвинених демократичних країнах цивільний контроль над воєнною сферою є не менш важливою ознакою демократії, ніж свобода слова, дотримання прав людини (зокрема, гендерна рівність), вільні

вибори та розвинене громадянське суспільство. Свідченням сприйняття державою демократичного цивільного контролю як одного з основних шляхів демократизації українського суспільства та посилення національної безпеки країни стало його закріплення в чинній «Стратегії національної безпеки України» (Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015), де задекларовано таке: «Вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над органами сектору безпеки і оборони є одним із основних напрямів державної політики національної безпеки сучасної України». Саме поняття «демократичного цивільного контролю» знайшло відображення в Законі України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII від 21 червня 2018 р. Розглядаючи її як «комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів», законодавець не акцентує на тому, що це – постійний демократичний процес і один із чинників національної безпеки країни.

Україна, крім всього, взяла на себе міжнародні зобов'язання встановити демократичний цивільний контроль над силовими структурами і це зафіксовано в таких документах: «Партнерство заради миру: рамковий документ», «Хартія про особливе партнерство між Україною та НАТО», а також «Кодекс поведінки щодо воєнно-політичних аспектів безпеки», затверджений на Будапештському саміті ОБСЄ у 1994 р. Тому дослідження науково-теоретичних засад модернізації демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони держави нині в умовах агресії РФ на сході України, анексії Криму та розпалювання сепаратизму є важливою та актуальною тематикою досліджень для фахівців у галузі державного управління як методологія зміцнення демократичних засад Української держави у сфері національної безпеки та оборонної політики держави та боротьби з корупційними проявами в суспільстві.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Аспекти демократичного цивільного контролю як один з факторів забезпечення національної безпеки відображені у працях зарубіжних учених: Р. Арон, П. Бішоп, Р. Віллемс, Д. Гамільтон, П. Девіс, П. Діксон, Ч. Едвардс, М. Ексворзі, П. Корніш, А. Маркус, Ф. Молнар, М. Негбі, М. Норбат, М. Пауелл, М. Хофнунг, Д. Шер, С. де Шпігеляйре, Г. Яргер та інші. Аналіз особливостей формування антикорупційних інститутів демократичного цивільного контролю як елемента національної безпеки представлений у дослідницьких підходах таких вітчизняних учених: Л. Бобрицького, О. Власюка, Р. Войтович, Л. Бобрицького, В. Говорухи, В. Горбуліна, В. Гошовської, А. Дацюка, О. Дзьобаня, Р. Марутяна, В. Рижих, М. Сіцінської, а також В. Писаренка, А. Семенченка, В. Смолянюка, М. Требіна та інших.

Водночас, незважаючи на вагомі наукові розробки з цієї проблематики, є певний брак досліджень щодо механізмів формування та реалізації державної політики в сучасних умовах суспільного розвитку, тому є певна доцільність дослідження актуальних наукових і прикладних проблем, модернізації

системи реалізації цивільного контролю над силовими структурами держави у сфері національної безпеки та оборони і забезпечення ефективності функціонування цього інституту, розроблення ефективного інструментарію демократичного цивільного контролю як складника антикорупційної діяльності.

**Мета статті** – поглиблення уявлень щодо вирішення актуальних питань демократичного цивільного контролю в секторі безпеки і оборони держави, пошуку ефективних інструментів оптимізації діяльності держави у сфері національної безпеки та оборони у ракурсі антикорупційної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Вважається, що цивільний у т. ч. громадський контроль над збройними силами і органами безпеки є однією з головних ознак демократичного становлення та антикорупційним фактором розвитку держави.

У реаліях російської агресії на сході України цивільний контроль над силовими структурами української держави є елементом демократичного розвитку держави та надійним інструментом недопущення диктатури й авторитаризму влади. Науковці з державного управління, політологи та правники вбачають у ньому свого роду «лакмусовий папірець» аналізу відносин між цивільними та військовими властями. Однак нині не достатньо наукового консенсусу у питаннях про те, що, власне, ми розуміємо під цивільним (громадським) контролем. Політолог С. Хантінгтон має рацію, стверджуючи, що «роль військових у суспільстві часто обговорюється в аспекті концепції цивільного контролю, однак, за його власним твердженням «сама ця концепція до цього часу не отримала задовольняючого визначення» [6, с. 80].

Широке визначення контролю суспільства над армією й органами безпеки мало б включати у себе положення про максимальне залучення публічної влади та публічних адміністрацій в управління силовими структурами при мінімальній участі останніх у політичному керівництві країною, тобто, мається на увазі управління цивільними особами силовими структурами. Але таке визначення не відповідало б двом важливим елементам, що є у моделях публічного управління більшості країн.

Першим із них є той факт, що у сучасних демократичних державах дуже широко поширена участь військових в окремих сферах життя та діяльності суспільства (наприклад у політичній сфері Ізраїлю та США представлено багато колишніх військових).

Другий – існуюча потреба й реальна присутність в армії та інших силових структур держави у певній ступені професійної автономії. Зважаючи на унікальну роль «цивільного контролю», як управлінського інструменту демократичного режиму в сучасних умовах, його надвисоку актуальність, є актуальним дослідження сутності цього явища та його історичний генезис. Вузьке тлумачення «цивільного контролю», являє собою іншу дифеніційну крайність – воно містить положення про максимально повне невтручання армії у політику. Таке визначення також відповідає

реаліям, що склались у більшості демократичних держав. Теоретики вкладають у поняття «цивільний контроль» значно ширший зміст, ніж забезпечення невторчання військових в електоральні процеси і роботу органів державного управління (окрім армії) [1- 6].

Дослідники з розумінням відносяться не лише до участі цивільних органів влади у прийнятті доленосних рішень у сфері національної та міжнаціональної безпеки, але і до проникнення тих чи інших «військових» компонентів у сферу цивільного життя. Вчені проводять аналіз системи взаємних стримуючих факторів і противаг, яка характеризує систему взаємовідносин, обумовлену участю військових в тих сферах, до яких, мовби, вони не мають жодного відношення. І більшість вчених (політологи, правники, управлінці) мають досить різні уявлення про оптимальність такої системи відносин [1, с. 67]. Потребує окремого дослідження й поняття «громадський контроль» над силовими структурами. Дієвість цивільного контролю залежить, в основному, від того, кому належить право приймати остаточне рішення у дискусійних питаннях щодо безпеки країни. У доповіді про відносини між цивільними та військовими адміністраціями, що була підготовлена американськими фахівцями наведено висновок, що «у військових питаннях найвища влада має належати тим, хто несе відповідальність перед вищою політичною владою – виборцями. З цієї концепції видно, що військові не можуть бути носіями такої влади ...

Принцип цивільного контролю має бути абсолютним і не підлягати компромісу» [5, с. 2]. Поняття демократичного цивільного контролю над збройними силами, на думку експертів, об'єднує одразу декілька процесів: контроль цивільного суспільства над прийняттям військових рішень, парламентський контроль над оборонною політикою, судовий контроль над дотриманням закону у військовій сфері суспільства, цивільний контроль з боку недержавних організацій, незалежних ЗМІ, профспілок – тобто «громадський контроль» [1]. Одним із основних факторів, які можуть дестабілізувати інститут «цивільного контролю», є значний вплив на політику авторитетних військових, що відображає їх високий престиж та широку суспільну популярність у боротьбі з корупційними проявами та їх причинами.

Як підкреслює А. Грот, вільна преса і освічена прогресивна суспільна думка, є головною запорукою того, що суспільство буде захищене від різних форм тиранії та деспотизму, але в той же час вона (вільні ЗМІ) можуть бути використані військовими, щоб нейтралізувати «цивільний контроль» (коли авторитет цивільної влади не високий або радикально знижується). Якраз у демократичних державах преса приділяє авторитетним військовим найбільше уваги, сприяючи ще більшому зростанню їхньої популярності. «Тому найвищій цивільній владі надзвичайно важко (якщо це взагалі можливо) тримати їх під жорстким контролем або, в якості крайнього заходу, позбавлятися їх» [2, с. 73- 79]. Тому дефініція «цивільний контроль», що сьогодні досить є актуальною в державному управлінні України та у зв'язку з

переходом на європейські стандарти публічного адміністрування має мати більш гнучке визначення, адекватне мінливій соціально-політичній реальності.

У відповідності з таким підходом, в умовах цивільного контролю функції військового й цивільного управління (влади) мають бути урівноважені у всіх сферах діяльності держави і така рівновага не може бути жорсткою, а має змінюватись (адаптуватись до умов) в залежності від часу, місця та умов. Для кращого розуміння взаємовідносин в 346 системі «військова влада – цивільна влада» необхідно визнати, що цивільний контроль – не є науковою константою, він є соціальною змінною, він є предметом не формального визначення, а емпіричного дослідження, що це не стандарт, керуючись яким варто виносити судження про ту чи іншу країну, а свого роду шкала, на котрій суспільство займає місце у відповідності з пріоритетами і тим, відповідно як воно себе сприймає і позиціонує. Про це говорять, наприклад, ті факти, що майже у всіх державах «цивільний контроль» над армією у військовий час радикально відрізняється від цивільного контролю у мирний час – такі риси «цивільного контролю» у різний час притаманні й Ізраїлю.

Варто зазначити, що «цивільний контроль по своїй природу є суб'єктивним явищем і звісно, що в значній мірі, він залежний від конкретних політичних фігур та обставин» [4, с. 25]. Тому для розуміння справжньої сутності цивільного контролю необхідний більш детальний та прискіпливий аналіз досвіду різних країн, що відпрацювали різні механізми приведення в дію та підтримку цього інституту контролю держави та громадськості. Навіть взявши до уваги військові перевороти, повстання в деяких країнах варто стверджувати, що цивільний контроль суспільства на силовими структурами держави стає нормою її існування. І не лише для економічно розвинених країн, що мають потужний військовий потенціал, а й для країн, що економічно розвиваються, а демократичні режими у них лише стверджуються. Але не можливо говорити про тотожність «цивільного контролю» з демократичними процесами, адже цей контроль є характерним для багатьох тоталітарних режимів а в деяких з них він більш чітко виражений ніж в усталених демократіях. Професійність, що є в основі «цивільного контролю» на думку багатьох дослідників є ще й основою здорових відносин між цивільною владою та військовою, але проявляться такі відносини в змозі за умов професіональної автономії. Цивільний контроль є неможливим без сприйняття військовими ідеї домінування цивільної влади і є неможливим без глибокої поваги цивільної влади до професійної автономії військових.

Збалансовані стосунки між військовою та цивільною владою мають включати в себе ці обидва компоненти. Д. Хендріксон підкреслює важливість взаємної поваги між двома гілками влади, акцентуючи при цьому на «існуванні презумпції підпорядкування судженню військових у питаннях, що відносяться до їхніх професійних функцій. Військові у свою чергу повинні

підпорядковуватись вищій цивільній владі у питаннях політики та ефективності управління ... Якщо ці принципи систематично будуть порушуватись, буде руйнуватись вся система здорових відносин між цивільною та військовою владою» [3, с. 57]. Навіть тоді, коли цивільна влада має втрутитись у чисто військові справи, вона має спочатку доказати невідповідність справ і рішень військового керівництва потребам суспільства чи реаліям життя.

А. Грот вважає, що «взаємна повага і збереження професійної автономії входять у число головних принципів, що відрізняють тоталітарне суспільство від демократичного». У військових питаннях лідери демократичних держав залежні від своїх військових радників і як правило прислухаються до них. Навіть такі впливові політики як У. Черчилль та Ф. Д. Рузвельт досить рідко намагались спростувати точку зору військових, котрі об'єднано та узгоджено 347 відстоювали свою тактику чи стратегію у вирішенні військових питань. До речі, кінцеве рішення щодо дати відкриття другого фронту у Другій Світовій війні було прийняте все ж таки за рішенням Головнокомандувача силами союзників Дуайта Ейзенхауера – він переніс висадку англо-американського десанту на узбережжя Нормандії з 5 на 6 липня 1944 року [2]. Повага до професійної автономії військових – у особливому статусі представників вищого військового командування, що відрізняє їх від політичних лідерів, які займають еквівалентні посади. Деякі експерти вважають, що такий особливий статус вносить певну напругу у відносини між Генеральним штабом та Міністром оборони країн. Наприклад в Ізраїлі, начальник Генерального штабу Армії оборони Ізраїлю підпорядкований як міністру оборони, так і уряду в цілому.

Не випадково, досить часто, прем'єр-міністри цієї країни поєднували свої посади (особливо у часи активних військових дій) з посадою Міністра оборони країни (не завжди маючи досвід військового чи УБД). Як висновок. Цивільний контроль за силовими структурами суспільства є стримуючим механізмом від можливості військового перевороту, встановлення недемократичного режиму «хунти», а також є свого роду поштовхом для громадського контролю при запобіганні корупції у збройних силах країни, але варто знати межі втручання недержавних структур і «сфери дотику» – щоб їхні дії не загрожували національній безпеці.

Штучне усунення колишніх військових від участі в політиці є порушенням прав людини, але й активне їхнє втручання є загрозою розвитку демократії, тому варто деталізувати та унормувати ці явища. В Україні процес побудови інституту «цивільного контролю» в силових структурах лише розпочато і він потребує активної участі громадянського суспільства. Нині цю роль беруть на себе громадські організації учасників АТО (УБД) та волонтери які проводять активно дієвих контроль та відслідковують корупційні дії посадовців органів публічної влади.

Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони держави має дві основні мети, значення яких є різним залежно від специфіки

конкретної країни, від її демократичних традицій чи то відсутності таких, від внутрішньо- та зовнішньополітичної ситуації.

Для усталених демократій з виробленими та апробованими часом моделями взаємовідповідальної комунікації між цивільним суспільством і владними інституціями основною метою є сприяння подоланню зовнішніх загроз, а супутньою проблемою – «спротив матеріалу», себто скептицизм військового керівництва щодо компетентності, експертного потенціалу «цивільців», негнучкість бюрократичних структур військових інституцій.

А для держав із менш розвиненими демократичними практиками та інституціями не менш важливою метою демократичного цивільного контролю є становлення його як запобіжника від зловживання «озброєною владою» своїми повноваженнями і можливостями – у діапазоні від окремих локальних порушень людських і громадянських прав та свобод і аж до спроб збройних переворотів та засилля корупції.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Отже, головними елементами здійснення реформ у сфері національної оборони та оборони у демократичних країнах є військова реформа, реформа поліції, судова реформа, реформа пенітенціарної системи, прикордонного контролю, а також вжиття заходів, спрямованих на посилення цивільного управління та демократичної звітності апарату сектору безпеки перед громадянським суспільством за умови суворого дотримання державної таємниці та дотримання антикорупційної політики і дій у цьому сектору суспільства. Джерелом сучасного дискурсу з питань реформування сектором безпеки і оборони держави є сучасна парадигма-концепція військово-цивільних відносин. Із самого початку під цим розумівся лише громадський контроль над військовою сферою безпеки і оборони, але поступово сюди увійшли також інші державні органи влади. Зокрема, такий підхід ліг в основу документів ЄС щодо реформування сектору безпеки, і які є в основі реформування посттоталітарного апарату військового управління країн постсоціалістичного табору.

#### *Список використаних джерел:*

1. Национальная безопасность и демократия в Израиле. Хрестоматия. Том I. Армия и политика в еврейском государстве / под редакцией проф. Бениамина Нойбергера, д-ра Илана Бен-Ами и Алека Д. Эпштейна // Открытый Университет Израиля, Иерусалим, 2007, 368 с.
2. Alexander J. Groth, "Totalitarianism and Democrats: Aspects of PoliticalMilitary Relations, 1039-1945" // Comparative Strategy, no. 8 (1989).
3. David C. Hendrickson, Reforming Defense. The State of American CivilMilitary Relations (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988).
4. Defense Organization: The Need for Change (staff report) (Washington, D. C.; US Government Printing Office, 1985).



5. Lyman L. Lemnitzer, James L. Holloway, Louis Wilson, John W. Vogt, Leslie M. Fry, Robert Cockrill, and J. Russel Blanford, A Report by the Committee on Civil-Military Relations (Indianapolis: Hudson Institute, 1984).

6. Samuel P. Huntington, The Soldier and the State, New York: Vintege Books, Random House, 1957.

*References:*

1. (2007) Natsíonalnaya bezopasnost i demokratiya v Izraile. Khrestomatiya. Tom Í. Armiya i politika v yevreyskom gosudarstve [National security and democracy in Israel]/ pod redaktsiyey prof. Beniamina Noybergera, d-ra Ilana Ben-Ami i Aleka D. Epshteyna // Otkrytyy Universitet Izrailya, Iyerusalim, 2007, 368 s. [in Israel]

2. Alexander J. Groth, (1989) "Totalitarianism and Democrats: Aspects of PoliticalMilitary Relations, 1039-1945" // Comparative Strategy, no. 8. [USA]

3. David C. Hendrickson, Reforming Defense. (1988)The State of American CivilMilitary Relations (Baltimore: Johns Hopkins University Press). [USA]

4. (1985)Defense Organization: The Need for Change (staff report) (Washington, D. C.; US Government Printing Office). [USA]

5. Lyman L. (1984) Lemnitzer, James L. Holloway, Louis Wilson, John W. Vogt, Leslie M. Fry, Robert Cockrill, and J. Russel Blanford, A Report by the Committee on Civil-Military Relations (Indianapolis: Hudson Institute). [USA]

6. Samuel P. Huntington, (1957) The Soldier and the State, New York: Vintege Books, Random House. [USA]