

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СИЛАМИ ОБОРОНИ

ДЕГТЯРЬОВ Дмитро Олегович - аспірант кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

УДК 342.9
DOI 10.32782/EP.2022.1.10

Метою статті є визначення актуальних проблем правового забезпечення демократичного цивільного контролю над силами оборони. З'ясовано призначення досліджуваного виду контролю, обґрунтовано, що достатнє нормативно-правове підґрунтя для його реалізації ще не створено. Охарактеризовано дійсні у досліджуваній сфері проблеми. Перший блок проблем пов'язаний з недоліками правового забезпечення здійснення демократичного цивільного контролю над силами оборони. Зокрема, це стосується прогалів у визначенні компетенції суб'єктів вказаного виду контролю. Другий блок проблем має організаційний характер і пов'язаний з недоліками взаємодії між суб'єктами контролю та недостатньою сформованістю концепції стратегічних комунікацій у секторі безпеки і оборони. Третій блок проблем пов'язаний з недостатнім рівнем розмежування правових та морально-етичних норм, які регламентують діяльність військовослужбовців, а також інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Четвертий блок проблем пов'язаний із виробленням довгострокових критеріїв оцінки ефективності контролю.

Ключові слова: демократичний цивільний контроль, сили оборони, сектор безпеки і оборони, Міністерство оборони України, правове забезпечення.

**Постановка проблеми в загальному
выгляді та зв'язок із найважливішими
науковими чи практичними завданнями**

Проблема удосконалення контролю є надзвичайно важливою для будь-якої сучас-

ної демократичної держави, яка прагне здобути дійсно високий рівень додержання прав і свобод людини та громадянина. Як відомо, існує велика кількість видів контролю, і одним із найважливіших, який має вирішальне значення для збереження територіальної цілісності та недоторканності будь-якої держави, є демократичний цивільний контроль над правоохоронними органами та збройними силами. Правове регулювання демократичного цивільного контролю є відносно новим порівняно з іншими видами правового регулювання, оскільки у період, коли державні справи вирішувалися волею монарха чи вузького кола панівної еліти, питання участі всього суспільства у здійсненні контролю у сфері національної безпеки і оборони не поставало. Лише із розвитком міжнародних інституцій, призначених для забезпечення виконання закріплених у міжнародних договорах прав і свобод учасників суспільних відносин, питання закріплення процедур і видів контролю у сфері безпеки і оборони набувають правового характеру, що, у свою чергу, потребує постійного вдосконалення відповідного правового забезпечення і слугує підтвердженням актуальності теми цієї статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій,
у яких започатковано розв'язання
поданої проблеми**

Проблеми особливостей і правового забезпечення демократичного цивільного контролю у секторі безпеки і оборони розглядали у своїх працях Р. Ф. Баранецький, О. В. Джа-

фарова, І. М. Коропатнік, В. Й. Пашинський, С. М. Попко, О. І. Пошедіна, М. В. Сіцінська, С. В. Тарасов, І. М. Шопіна, В. С. Ясинська та інші автори. Разом з тим багато проблем у вказаній сфері ще очікують на своїх дослідників.

Метою статті є визначення актуальних проблем правового забезпечення демократичного цивільного контролю над силами оборони.

Виклад основного матеріалу дослідження

Призначення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони полягає перш за все в отриманні повної та об'єктивної інформації щодо діяльності суб'єктів вказаного сектора і здійсненні за результатами аналізу вказаної інформації заходів, спрямованих на зміцнення державного суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості нашої держави, законності і правопорядку, захисту прав і свобод людини і громадянина як під час збройного конфлікту, так і протягом особливого періоду.

Аналіз чинного законодавства, яке регулює як безпосереднє здійснення контролю над силами оборони, так і їх функціонування, свідчить, що достатнє нормативно-правове підґрунтя для реалізації визначених вище вимог ще не створено. З цього приводу зазначає на увагу думка С. Крука, який вважає, що законодавче закріплення основних параметрів функціонування суб'єктів сектора безпеки з метою оцінювання їх стану інституційної результативності. Відсутність системної конкретизації переліку та функцій органів державної влади унеможливує оцінювання їх діяльності за результатами. Це фактично робить невизначеними сферу відповідальності суб'єктів сектора безпеки і предмет демократичного цивільного контролю, який покликаний також долучатися до їх оцінювання. Зважаючи на це, автор вважає, що в Розділі IV Закону України «Про національну безпеку України» слід закріпити параметри моніторингу й оцінювання інституційної результативності суб'єктів сектора національної безпеки України, а також особливості реалізації демократичного цивільного контролю

в цьому контексті [1, с.39]. Погоджуючись з позицією автора щодо недосконалої нормативно-правової бази здійснення демократичного цивільного контролю над силами оборони, зауважимо, однак, що закріплення безпосередньо у законодавчому правовому акті всіх параметрів моніторингу і оцінювання суб'єктів сектора безпеки і оборони уявляється нам некоректним, оскільки це значно ускладнить користування таким правовим актом за рахунок значного збільшення його обсягу. Однак, безумовно, критерії оцінювання результатів контрольних заходів мають знайти своє нормативне закріплення. Враховуючи чинний порядок організації діяльності органів виконавчої влади та особливості розподілу компетенції між ними [2, с.68-69], сучасний стан розвитку взаємодії між силами оборони та громадянським суспільством [3, с.12-13], а також актуальну ситуацію у сфері протидії військовим злочинам та правопорушенням [4, с.251-252], вважаємо, що документ, у якому мають знайти своє відображення критерії оцінювання сил оборони у процесі цивільного демократичного контролю, має бути затверджений на рівні рішення РНБО України і введений у дію Указом Президента України.

Отже, незважаючи на певні зрушення, у системі демократичного цивільного контролю над силами оборони, залишається низка не вирішених проблем.

Перший блок проблем пов'язаний з недоліками правового забезпечення здійснення демократичного цивільного контролю над силами оборони. Зокрема, це стосується прогалин у визначенні компетенції суб'єктів вказаного виду контролю, недосконалої правової термінології, особливо пов'язаної з категорією «громадський нагляд», а також з відповідальністю суб'єктів контролю за порушення правових приписів, особливо в інформаційній сфері (наприклад, законодавства про державну таємницю).

Другий блок проблем має організаційний характер і пов'язаний з недоліками взаємодії між суб'єктами контролю та недостатньою сформованістю концепції стратегічних комунікацій у секторі безпеки і оборони. Слід сказати, що протягом останніх років зроблено спроби унормувати здійснення стратегічних

комунікацій, але вони носили поодинокий характер та не були поєднані спільною метою та баченням перспектив розвитку вказаної діяльності.

Третій блок проблем пов'язаний з недостатнім рівнем розмежування правових та морально-етичних норм, які регламентують діяльність військовослужбовців, а також інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Так, наприклад, залишається незрозумілим, який характер має вимога до добросовісності військовослужбовця: правовий чи морально-етичний. З одного боку, вимоги щодо добросовісності регулюються на рівні кодекса добросовісної поведінки означеної категорії осіб, але, з іншого боку, такий кодекс затверджено Міністром оборони України, що не притаманно морально-етичним нормам, які поступово формуються у певних сферах діяльності і не потребують затвердження посадовими особами або колегіальними органами. Крім того, за порушення приписів вказаного документу слідує настання суто юридичних наслідків, що притаманно правовим нормам. З цього приводу хотілося б сказати, що правові норми та морально-етичні норми як різновид соціальних норм мають свою специфіку і, на нашу думку, не можуть змішуватися чи отожднюватися, оскільки санкції за їх порушення мають принципово різний характер та містять у собі принципово різні санкції. Іншою проблемою є підвищення професіоналізму суб'єктів контролю та встановлення вимог до рівня їх добросовісності. Якщо вимоги до професіоналізму та добросовісності військових посадових осіб встановлені низкою нормативно-правових актів, то мінімальні стандарти для тих, хто має здійснювати контроль за їх діяльністю, переважно відсутні. На нашу думку, було б доцільно визначення у стандартах та процедурах контролю певного освітнього рівня та вимог до рівня добросовісності тих осіб, які безпосередньо здійснюють контрольні заходи у досліджуваній сфері.

Четвертий блок проблем пов'язаний із виробленням довгострокових критеріїв оцінки ефективності контролю. Враховуючи, що велика кількість процесів у секторі безпеки і оборони носять тривалий характер і потребують багаторічного прикладення зусиль, оцінювання їх результатів доцільно здійснювати

не за кількістю одразу проведених заходів (що скоріше породжує формалізм), а за досягнутими результатами певного виду діяльності, при цьому такі результати можуть бути досягнуті і після завершення каденції однієї політичної сили і формування нового складу Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівництва Міністерства оборони України та Генерального штабу України, Ради національної безпеки і оборони України іншими суб'єктами політичної діяльності. Отже, проблема забезпечення єдності критеріїв оцінювання результатів функціонування сил оборони є, на нашу думку, найважливішою з-поміж усіх інших, оскільки вона впливає на всі процеси у сфері військового управління.

П'ятий блок проблем обумовлений необхідністю підвищення рівня транспарентності в аспекті доступу громадськості до інформації про результати контролю, якщо вони не містять інформацію з обмеженим доступом. Прозорість контрольної діяльності дозволила б зміцнювати рівень довіри до суб'єктів контролю та виконувала б виховну та попереджувальну функції для недопущення вимог правових приписів у секторі безпеки та оборони.

Висновки із зазначених проблем і перспективи подальших досліджень у поданому напрямі

Система демократичного цивільного контролю в Україні має свої здобутки і в цілому довела свою спроможність позитивно впливати як на систему публічного адміністрування в секторі безпеки і оборони, так і на процеси військового управління, сприяючи їх оптимізації. При цьому слід розрізняти сферу військового управління, прийняття рішень, у межах яких може бути предметом демократичного цивільного контролю лише з певними обмеженнями та застереженнями, з тим, щоб жодним чином не вплинути на прийняття командиром рішень під час ведення бойових дій, і сферу публічного адміністрування, яка в цілому охоплюється вказаним видом контролю. Вирішення проблем, які знижують ефективність демократичного цивільного контролю над силами оборони, має відбуватися із ви-

користанням широкого арсеналу правових, організаційних, науково-методологічних, соціально-психологічних та матеріально-фінансових заходів, що дозволить досягти комплексності та системності удосконалення функціонування сил оборони.

Література

1. Крук С. І. Розвиток державного управління у сфері забезпечення національної безпеки: від планування до контролю. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. 2019. № 2 (11). С. 37-43.
2. Шопіна І.М. Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2011. № 3. С. 65–71.
3. Коропатнік І.М. Взаємодія громадянського суспільства і Збройних сил України: адміністративно-правові засади : монографія. Київ : Леся, 2016. 412 с.
4. 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.). С.251-254.

References

1. Kruk, S. I. (2019) Rozvytok derzhavnoho upravlinnia u sferi zabezpechennia natsional'noi bezpeky: vid planuvannia do kontroliu. *Visnyk Natsional'noho universytetu tsyvil'noho zakhystu Ukrainy. Seriiia «Derzhavne upravlinnia»*, № 2 (11), p. 37-43.
2. Shopina, I.M. (2011) Schodo pravovoi rehlamentatsii funktsionuvannia tsentral'nykh orhaniv vykonavchoi vlady. *Publichne pravo*, № 3, p. 65–71.
3. Koropatnik, I.M. (2016) Vzaiemodiia hromadians'koho suspil'stva i Zbrojnykh syl Ukrainy: administratyvno-pravovi zasady. Kyiv, 412 p.
4. Ostapenko, I.O. (2017) Osoblyvosti provadzhennia u spravakh pro vijs'kovi administratyvni pravoporushennia. *Suchasni problemy administratyvnoho prava ta protsesu*. Kharkiv, p.251-254.

Dehtiarov D.O., PhD student of the Department of Administrative, Financial and Banking Law of the Interregional Academy of Personnel Management (Kyiv, Ukraine)
<https://orcid.org/0000-0002-2512-6967>

INTERNATIONAL ASPECTS OF INTERACTION OF THE MINISTRY OF DEFENSE OF UKRAINE WITH OTHER INSTITUTIONS

The purpose of the article is to identify the actual problems of legal support for civilian democratic control over the defense forces.

The article found out that the problem of improving control is extremely important for any modern democratic state that seeks to get a really high level of observance of the rights and freedoms of man and citizen. The purpose of democratic civilian control over the security and defense sector is, first of all, to obtain complete and objective information about the activities of the subjects of this sector and, based on the results of the analysis of this information, take measures aimed at strengthening state sovereignty, territorial integrity and inviolability of our state. law and order, protection of the rights and freedoms of man and citizen both during an armed conflict and in a special period.

An analysis of the current legislation governing both the direct exercise of control over the defense forces and their functioning shows that a sufficient regulatory and legal basis for the implementation of the above requirements has not yet been created. The argument is given that, despite certain shifts, a number of unresolved problems remain in the system of democratic civilian control over the defense forces.

The first block of problems is related to the shortcomings of the legal framework for democratic civilian control over the defense forces. In particular, this concerns gaps in determining the competence of the subjects of this type of control. The second block of problems is of an organizational nature and is associated with the shortcomings of interaction between the subjects of control and the insufficient formation of the concept of strategic communications in the security and defense sector. The third set of problems is related to the insufficient level of differentiation between legal and moral norms regulating the activities of military personnel, as well as other persons authorized to perform the functions of the state. The fourth set of problems is related to the development of long-term criteria for assessing the effectiveness of control.

Key words: democratic civilian control, defense forces, security and defense sector, Ministry of Defense of Ukraine, legal support.