

І. І. Савка, здобувач Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України, полковник, учасник АТО

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ ШЛЯХОМ ВТІЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ

Автором розкрито проблематику демократизації оборонної сфери через втілення механізмів демократичного цивільного контролю. Приділено увагу основним недолікам системи цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Акцентовано увагу на проблемі надання цивільному контролю за діяльністю силових і спеціальних структур сектору безпеки і оборони наукового змісту через використання мультидисциплінарного методу досліджень для його модернізації. Для усталених демократій із виробленими 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 цивільних працівників, негнучкість структур військових інституцій. А для держав із мени розвиненими демократичними практиками та інституціями важливою метою контролю є становлення його як запобіжника від зловживання «озброєною владою» своїми повноваженнями і можливостями.

Головними елементами реформ у сфері національної оборони демократичних країн визначено військову реформу, реформу поліції, розвідки, судову реформу, 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. У процесі реформування сектору безпеки і оборони та розширення цивільного контролю в секторі безпеки та оборони необхідно вирішити такі основні завдання: розробити і запровадити науково обґрунтовані внутрішні й зовнішні критерії та методики оцінювання їхньої функціональної діяльності та результатів; опрацювати пропозиції щодо зміни нормативно-правових актів з удосконалення системи і механізмів цивільного контролю, розвитку інституційних засад парламентського, президентського, урядового, судового та громадського контролю.

Ключові слова: демократичний цивільний контроль, сфера національної безпеки, демократизація оборонної сфери, механізми цивільного контролю.

I. I. Savka. Democratization of the security and defense sector by the implementation of civil control mechanisms

The author discusses the problems of democratization of the defense sphere through the implementation of mechanisms of democratic civil control. Attention is paid to the main shortcomings of the system of civil control over the security and defense sector of Ukraine. Emphasis is placed on the problem of providing civilian control over the activities of law enforcement and special structures of the security sector and defense of scientific content through the use of a multidisciplinary research method for its modernization. For established democracies with developed models of mutually responsible communication between civil society and government institutions, the main goal is to help overcome external threats, and the accompanying problem is “material resistance”, that is, skepticism of the military leadership in terms of competence, expert potential of civilian and civic workers. And for states with less-developed democratic practices and institutions, the important purpose of control is to make it a safeguard against abuse by the “armed authorities” of their powers and capabilities.

The main elements of reforms in the field of national defense of democratic countries are military reform, police reform, intelligence, judicial reform, penitentiary system, border control, as well as measures aimed at strengthening the civilian administration and democratic accountability of the security sector apparatus before civil society state secrets. In the process of reforming the security and defense sector and expanding civilian

control in the security and defense sector, the following main tasks need to be addressed: to develop and implement scientifically sound internal and external criteria and methods for evaluating their functional performance and performance; to work out proposals on changes of normative-legal acts on improvement of the system and mechanisms of civil control over the power and special structures of the state, development for this purpose of institutional principles of parliamentary, presidential, governmental, judicial and public control.

Key words: democratic civilian control, sphere of national security, democratization of defense sphere, mechanisms of civilian control.

Постановка проблеми. Після подій Революції гідності Україна демонструє політику, спрямовану на європейську інтеграцію та подальше зміцнення демократичних цінностей. У цих процесах якраз 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. У демократичних країнах цивільний контроль над військовою сферою є не менш важливою ознакою демократії, ніж свобода слова, вільні вибори, дотримання прав людини (зокрема, гендерна рівність) та розвинене громадянське суспільство [1].

Свідченням сприйняття державою цивільного контролю як одного з напрямів 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» [9]. Сама дефініція «демократичний цивільний контроль» найшла відображення в Законі України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII від 21 червня 2018 р. [6]. 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. Окрім того, Україна 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. [5]. 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.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження загальнометодологічних аспектів демократичного цивільного контролю як одного з факторів забезпечення національної безпеки відображені у працях таких зарубіжних учених, як: Р. Арон, П. Бішоп, Р. Віллемс, Д. Гамільтон, П. Девіс, П. Діксон, Ч. Едвардс, М. Екворзі, П. Корніш, А. Маркус, Ф. Молнар, М. Негбі, М. Норбат, М. Пауелл, М. Хофнунг, Д. Шер, С. де Шпігелайре, Г. Яргер та інші.

Аналіз особливостей формування інститутів системи національної безпеки, демократичного цивільного контролю як елемента національної безпеки представлений у дослідницьких підходах таких вітчизняних учених: Л. Бобрицького, О. Власюка, Р. Войтович, П. Ворони, В. Говорухи, В. Горбуліна, В. Гошовської, А. Дацюка, О. Дзьобаня, Р. Марутяна, В. Рижих, М. Сіцінської, а також Г. Ситника, А. Семенченка, В. Смолянюка, М. Требіна та інших. Водночас, незважаючи на значний діапазон наукових розробок із цієї проблематики, є брак дослі-

джень 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 національної безпеки.

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

Виклад основного матеріалу. Демократичний цивільний контроль у сфері національної безпеки України та оборони, як правило, розглядається як пріоритетний фактор демократизації оборонної сфери, важливий регулятор цивільно-військових відносин. Вченими науково обґрунтовано доцільність його встановлення, проаналізовано політико-правові основи функціонування та механізми здійснення, розглянуто сукупність суб'єктів і виявлено, що демократичний цивільний контроль над силовими структурами держави забезпечує реалізацію таких принципів демократії, як підпорядкованість військової політики та силових структур цивільній владі, недопущення політичної активності армії, унеможливлення функціонування її як самостійного суб'єкта політики [1; 2; 4]. У демократичних державах ефективність вирішення питань сектору безпеки і оборони безпосередньо залежить від ефективності системи демократичного цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами. Цивільний контроль над силовими та спеціальними структурами держави є не менш важливою ознакою демократії, ніж свобода слова, гендерна рівність, дотримання прав людини та громадянське суспільство.

Перехідний етап розвитку держави, трансформація тоталітарного політичного режиму у напрямі демократії передбачає кардинальні зміни в усіх сферах суспільно-політичного життя. Важливим складником демократичних державних перетворень є якраз демократизація оборонної сфери та цивільно-військових відносин, яка ліквідує в оборонній сфері залишки тоталітаризму та виняткового адміністрування, ідеологічного нашарування й тиску. Демократичні перетворення в галузі безпеки та оборони передбачають забезпечення найперше верховенства права, функціонування збройних сил виключно в інтересах суспільства, недопущення мілітаризації держави, оптимізацію та гармонізацію цивільно-військових відносин, унеможливлення пожвавлення політичної активності силових структур (як окремого владного інституту держави), підпорядкованість армії цивільній владі, деполітизацію, деідеологізацію, департизацію збройних сил, упередження зростання самостійності армії та воєначальників (особливо в періоди політичних та економічних криз). Важливим механізмом і пріоритетним засобом реалізації принципів демократизації оборонної сфери є встановлення ефективного цивільного контролю над силовими структурами країни. Проблема демократизації оборонної сфери через втілення механізмів цивільного контролю є актуальною проблемою і для України. Трансформаційні демократичні процеси, європейський напрям зовнішньої політики, функціонування України як активного суб'єкта міжнародних відносин вимагають динамічних демократичних перетворень у сфері безпеки та оборони через здійснення цивільного контролю над силовими структурами.

Ідея комплексного дослідження тематики в контексті проблем демократизації сфери безпеки і оборони, оптимізації цивільно-військових відносин через встановлення системи цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами привертає увагу багатьох науковців. Зокрема, американський дослідник С. Хантінгтон [11] уперше в новітній історії спробував систематизовано розглянути цивільно-військові відносини, він розробив

теорію вивчення цього суспільного явища та процесу; моделі цивільно-військових відносин різних за державним устроєм країн та їхній науковий аналіз проведений також у наукових працях закордонних учених, таких як С. Олійник, К. Райс (США), О. Владіміров, Ю. Дерюгін, Б. Порфір'єв, В. Серебрянніков (РФ) та інших; на тему демократичного цивільного контролю над військовою сферою в різний час звертали увагу сучасні українські науковці: В. Горбулін, Ю. Даник, О. Маркєєва, О. Разумцев, М. Требін, І. Бінько, А. Гриценко, В. Косевцов, В. Кохно, Г. Перепелиця, В. Телелим, В. Говоруха; проблеми реформування сектору безпеки та демократичного цивільного контролю висвітлювали В. Горбуліна, А. Гриценко, В. Білоус, Г. Ситник, А. Семенченко, А. Качинський, О. Кузьмук, В. Рижих, В. Ліпкан, В. Шамрай [2–4; 7; 8].

Проаналізувавши низку сучасних публікацій і думки науковців, експертів, військових фахівців щодо поняття «цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами», зазначимо, що у фаховій літературі наводяться різні тлумачення цього терміна. Тому, на нашу думку, у межах курсу реформ сектору безпеки назріла необхідність удосконалення системи і механізмів цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами держави. Надаємо власне визначення поняття: «Демократичний цивільний контроль над силовими структурами держави є комплексом здійснюваних відповідно до законодавства України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх інститутів силових і спеціальних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності та виконанню покладених на них функцій за умов чіткого визначення їхньої ролі, функції і завдання; забезпечення надійної схеми підпорядкування цих структур главі держави та парламенту; чіткого розмежування повноважень і відповідальності між органами публічної влади, між цивільними та військовими; дії ефективної системи демократичного цивільного контролю з боку парламенту; забезпечення високого престижу військової служби та високого рівня довіри до силових структур у суспільстві; для створення сприятливих умов для відкритого обговорення і прийняття важливих державних рішень із безпекових питань із залученням широких кіл громадськості, за винятком тих, що мають гриф секретності» [6–8].

Основними недоліками системи цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами України можна вважати такі: низьку суспільну активність і неадекватну громадянську відповідальність як посадовців і громадських організацій, так і пересічних громадян за стан справ у цій сфері; бюрократизацію і невідповідність вимогам часу стандартів і критеріїв оцінки об'єктів контролю сектору безпеки, їхньої функціональної діяльності; недостатню прозорість для цивільного контролю багатьох аспектів внутрішньої життєдіяльності сектору державної безпеки, зокрема, щодо кадрової політики, розв'язання проблем соціально-правового захисту співробітників тощо; певну декларативність правових актів, відсутність чіткого закріплення і дотримання процедур здійснення контролю, насамперед парламентського і громадського; низьку ефективність організації діяльності силових міністерств, нераціональну систему органів виконавчої влади на центральному рівні та неефективну організацію системи влади на регіональному рівні [10].

На нашу думку, у процесі реформування сектору безпеки і оборони та розширення цивільного контролю у сфері силових структур необхідно вирішити такі основні завдання: розробити (з урахуванням європейських стандартів і завдань, що покладаються на ті чи інші «силові» структури) і запровадити науково обґрунтовані внутрішні й зовнішні критерії та методики оцінювання їхньої функціональної діяльності та результатів; опрацювати пропозиції щодо зміни нормативно-правових актів з удосконалення системи і механізмів демократичного цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами держави, розвитку з цією

метою інституційних засад парламентського, президентського, урядового, судового та громадського контролю [4, с. 10].

У цьому аспекті доцільно сприяти створенню Українського центру демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та Координаційної ради з питань демократичного громадського контролю над силовими та спеціальними структурами держави і правоохоронної діяльності як недержавного демократичного органу; нормативно закріпити чітко визначені та регламентовані обов'язкові процедури здійснення демократичного цивільного контролю над діяльністю силових і спеціальних структур країни, передбачивши при цьому регулярність і конкретні часові межі щодо реалізації таких процедур; в інтересах досягнення демократичних стандартів у сфері державного управління сектором безпеки і оборони розмежувати сфери політичного та професійно-адміністративного керівництва цими силовими органами, а також здійснити девоєнізацію (заміщення військових посад на цивільні) частини їхнього особового складу, тобто залишити військові посади лише в структурах, що безпосередньо виконують правоохоронні функції; удосконалити парламентський контроль за розвідувальними органами, закритий характер функціонування яких потребує запровадження відповідних механізмів спостереження та прийняття рішень; забезпечувати формування видатків для фінансування програм закупівлі основних видів озброєння і техніки та, що найголовніше, їх обов'язкове виділення протягом відповідного бюджетного року (йдеться про так звані захищені статті в державному бюджеті країни); гармонізувати цивільно-військові відносини в суспільстві шляхом відновлення позитивного іміджу військових і правоохоронців і вдосконалення системи зв'язків із громадськістю [1–2].

Водночас зазначимо, що надання цивільному контролю за діяльністю силових структур сектору безпеки і оборони наукового змісту передбачає широке використання результатів досліджень інших галузей науки, зокрема політології, психології, права, соціології, економіки, військових наук та інших, а також подальший розвиток наукових досліджень з актуальних проблем державного управління [5]. При цьому проблема наукового обґрунтування шляхів підвищення ефективності цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами країни значно актуалізувалась після появи нових загроз національним інтересам і міжнародній стабільності, які набули вже сьогодні транснаціонального характеру та пов'язані з подіями на Донбасі та в Криму. Це стосується тероризму, організованої злочинності, нелегальної міґрації, сепаратизму, підігрітого силами зовні.

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 «цивілів», негнучкість бюрократичних структур військових інституцій [8]. 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.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На наше переконання, головними елементами реформ у сфері національної оборони, оборонної та правоохоронної діяльності демократичних країн є військова реформа, реформа поліції,

розвідки, 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. 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. Ворона П.В. Інститут цивільного контролю над силовими структурами держави як фактор євроатлантичної інтеграції. *Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції* : мат-ли 15-ї регіон. наук.-практ. конф. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. С. 248–252.
2. Галушко С.О. Демократичний контроль за організаціями внутрішньої і зовнішньої безпеки. URL: <http://www.npu.edu.ua/media/kunena/attachments/legacy/files/04.pdf>.
3. Говоруха В.В. Вплив факторів мотивації та демотивації на ефективність державного управління у сфері національної безпеки і оборони. *Державне будівництво*. 2008. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_54.
4. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Методологічні засади розробки стратегії національної безпеки. *Стратегічна панорама*. 2004. № 3. С. 15–24.
5. Даник Ю.Г., Катков Ю.І., Пічугін М.Ф. Національна безпека: запобігання критичним ситуаціям : монографія. Житомир : Рута, 2006. 388 с.
6. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 22.07.2019).
7. 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.
8. Поляков Л.І. До питання ефективності й системності демократичного цивільного контролю над військовими в Україні. *Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння: офіційний сайт*. URL: <https://cacds.org.ua/?p=3277> (дата звернення: 22.07.2019).
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 22.07.2019).
10. Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы по демократическому контролю над внутренними службами безопасности. Резолюция 1999 г. № 1402. URL: https://sensor.net.ua/resonance/373783/sbu_reformirovat_nelzya_otstavit.
11. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. Москва : ООО «Издательство АСТ», 2003. 603 с.

References:

1. Vorona P.V. (2018) Instytut tsyvilnoho kontrolyu nad sylovymy strukturamy derzhavy yak faktor yevroatlantlychnoyi intehratsiyi [Institute of Civil Control over the Structural Structures of the State as a Factor of Euro-Atlantic Integration], materialy 15-yi rehion. nauk.-prakt. konf. “Aktualni problemy yevropeyskoyi ta yevro-atlantlychnoyi intehratsiyi” [Current Problems of European and Euro-Atlantic Integration], DRIDU NADU. 2018. P. 248–252 [Ukraine].

2. Halushko S.O. (2008) Democratic Control of Internal and External Security Organizations [Democratic Control of Internal and External Security Organizations]. URL: <http://www.npu.edu.ua/media/kunena/attachments/legacy/files/04.pdf> [Ukraine].

3. Hovorukha V.V. (2008) Vplyv faktoriv motyvatsiyi ta demotyvatsiyi na efektyvnist derzhavnoho upravlinnya u sferi natsionalnoyi bezpeky i oborony [Influence of motivation and demotivation factors on the effectiveness of public administration in the field of national security and defense]. *Derzhavne budivnytstvo*. 2008. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_54. [Ukraine].

4. Horbulin V.P., Kachyns'kyi A.B. (2004) Metodolohichni zasady rozrobky stratehiyi natsionalnoyi bezpeky. *Stratehichna panorama*. 2004. № 3. P. 15–24 [Ukraine].

5. Danyk Yu.G., Katkov Yu.I., Pichuhin M. Natsionalna bezpeka: zapobihannya krytychnym sytuatsiyam : monohrafiya [National Security: Emergency Prevention]. Zhytomyr : Ruta, 2006. 388 p. [Ukraine].

6. Zakon Ukrainy “Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy” [On National Security of Ukraine: Law of Ukraine] dated June 21, 2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (end date 22/07/2019).

7. Sitsynskyy A.S., Vychalkivska Yu.S. (2018) Deyaki pytannya udoskonalennya mekhanizmiv demokratychnoho tsyvilnoho kontrolyu nad sektorom bezpeky i oborony Ukrainy [Home issues of improvement of mechanisms of democratic civilian control over the security and defense sector of Ukraine]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*. Kyiv, 2018. № 6. P. 33–36. [Ukraine].

8. Polyakov L.I. (2017) Do pytannya efektyvnosti y systemnosti demokratychnoho tsyvilnoho kontrolyu nad viyskovymy v Ukraini [On the Issue of the Effectiveness and Systematic Democratic Civilian Control of the Military in Ukraine] *Tsentr doslidzhen armiyi, konversiyi ta rozzbroynennya*, 2017. [Ukraine].

9. Pro rishennya Rady natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 6 travnya 2015 r. “Pro Stratehiyu natsionalnoyi bezpeky Ukrainy” [On the National Security Strategy of Ukraine]. Ukaz Prezydenta Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>. [Ukraine].

10. Rekomendatsyy Parlament'skoy Assambley Soveta Evropy po demokratycheskomu kontrolyu nad vnutrennyimi sluzhbamy bezopasnosti [Recommendations of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the democratic control of internal security services.]. *Rezolyutsyya 1999 h. № 1402*. URL: https://censor.net.ua/resonance/373783/sbu_reformirovat_nelzya_otstavit.

11. Khantinton S. *Stolknovenye tsivilizatsiy* [The clash of civilizations] Moskva : OOO “Izdatelstvo AST”, 2003. 603 p. [Russia].