

УДК 351.74:075

DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-6-35-48>

Верещак Олександр,
аспірант кафедри менеджменту і публічного адміністрування Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова

Vereshchak Oleksandr,
graduate student of the Department of Management and Public Administration of O.M. Beketov Kharkiv National University of Urban Economy

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7262-5400>✉ publicmanagement219@gmail.com

Бельська Тетяна,
доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління і економіки Таврійського національного університету імені В.І Вернадського

Bielska Tetyana,
doctor of sciences in public administration, professor, professor of the department of public administration and economics of Vernadsky Taurida National University

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2792-4700>✉ tanya_belska@ukr.net

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ

PROBLEMS OF THE FUNCTIONING OF THE PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISM IN THE SPHERE OF ENSURING CIVILIAN CONTROL OVER THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW AND POST-WAR RECOVERY

Анотація. У статті проаналізовані проблеми функціонування механізму публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення.

Зауважено, що адміністративно-правове забезпечення реформування сектору безпеки і оборони досягається шляхом використання різних засобів безпосереднього впливу правових приписів на суспільні відносини в сфері безпеки і оборони. Засоби адміністративно-правового регулювання – це ті прийоми, за допомогою яких здійснюється адміністративний вплив на діяльність суб'єктів права, зайнятих в процесі реформування сектору безпеки і оборони. Такими суб'єктами є Президент України, Кабінет Міністрів України, відповідні міністерства та державні служби та їх нормативно-правова діяльність по реформуванню сектору безпеки і оборони. Основними способами адміністративно-правового забезпечення є приписи, дозволи, заборони і зобов'язання. Приписи полягають в веліннях суб'єкта управління об'єкту сектору безпеки і оборони виконати певні дії для досягнення поставлених завдань з реформування елемента сектору безпеки і оборони, або певної його частини (сфери), наприклад, наказ МВС України про створення в складі Національної

поліції підрозділів ювенальної превенції та затвердження Інструкції з організації роботи, завдання та повноваження підрозділів ювенальної превенції Національної поліції.

Обґрунтовано доцільність запровадження Експертного комітету Верховної Ради України 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 функції. Термін повноважень на три роки забезпечить ротацию членів комітету, послідовність діяльності та незалежність від каденції Верховної Ради України. Члени Експертного комітету з питань сектору оборони та безпеки повинні 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. Запропоноване подальше обговорення, зокрема: процедура обрання, строки та критерії отримання допуску. Утворення такого комітету можливо у середньостроковій перспективі.

Авторами зазначено, що виникає потреба в створенні Національного бюро фінансової безпеки України (Служби фінансових розслідувань як спеціального правоохоронного органу в сфері фінансової безпеки).

Ключові слова: державне управління, демократичний контроль, цивільний контроль, сектор безпеки та оборони, національна безпека, громадянське суспільство, суспільна свідомість, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України.

Abstract. The article analyzes the problems of the functioning of the public administration mechanism in the sphere of ensuring civilian control over the security and defense sector in Ukraine in the conditions of martial law and post-war reconstruction.

It is noted that the administrative and legal support for reforming the security and defense sector is achieved through the use of various means of direct influence of legal prescriptions on social relations in the sphere of security and defense. Means of administrative and legal regulation are those methods by which administrative influence is exerted on the activities of legal entities engaged in the process of reforming the security and defense sector. Such subjects are the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, relevant ministries and state services and their regulatory and legal activities on reforming the security and defense sector. The main methods of administrative and legal support are prescriptions, permits, prohibitions and obligations. Precepts consist in the orders of the entity managing the object of the security and defense sector to perform certain actions in order to achieve the set tasks of reforming the element of the security and defense sector, or a certain part (sphere) of it, for example, the order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine on the creation of units within the National Police of juvenile prevention and approval of the Instructions on the organization of work, tasks and powers of juvenile prevention units of the National Police.

The article substantiates the expediency of introducing the Expert Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on the Security and Defense Sector, formed of seven civilian experts-representatives of non-governmental public organizations (analytical centers, volunteer, veteran, advocacy organizations) who possess relevant

competencies in the security and defense sector and have access to information that constitutes a state secret for the purpose of performing an advisory and independent supervisory function. The term of office for three years will ensure the rotation of committee members, consistency of activity and independence from the tenure of the Verkhovna Rada of Ukraine. Members of the Expert Committee on Defense and Security Sector Issues must have the right to attend meetings of the Verkhovna Rada of Ukraine and committees, hearings, express expert opinions, visit units of the Armed Forces and other military formations, security and defense sector bodies. The article offers further discussion, in particular: the selection procedure, terms and criteria for obtaining admission. The formation of such a committee is possible in the medium term.

The authors stated that there is a need to create the National Bureau of Financial Security of Ukraine (Financial Investigation Service as a special law enforcement body in the field of financial security).

Keywords: public administration, democratic control, civilian control, security and defense sector, national security, civil society, public consciousness, President of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine.

Постановка проблеми. Сучасний стан публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні ознаменувався суттєвим впливом низки факторів зовнішнього середовища, які засадничим 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. Водночас за ЗСУ залишається визначальна роль у військовому управлінні, оперативному та тактичному рівнях планування та реалізації політики, розробленої цивільним керівництвом Міністерства оборони); демократичні органи 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); наявність експертної компетенції цивільних осіб (необхідна для виконання функцій із контролю та нагляду паралельно із фаховою компетенцією військових фахівців); 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); ідеологічна нейтральність (ЗСУ не просувають та / або не

сповідують жодну ідеологію); 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); ефективний ланцюг командування (організація командування, яка забезпечує дотримання військовими інтересів громадянського суспільства та чинного законодавства); дотримання прав військовослужбовців (військові вільно користуються своїми правами).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз та виокремлення проблем функціонування механізму публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення, удосконалення нормативно-правових та організаційних засад регулювання забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України аналізують багато українських та закордонних вчених, у тому числі: О. Белов, Ю. Вичалківська, В. Горбулін, А. Качинський, І. Коул, О. Литвиненко, Д. Нелсон, О. Пархоменко-Куцевіл, В. Пилипчук, О. Пошедін, М. Сіцінська, Г. Ситник, П. Фівер та ін.

Мета статті – систематизація наукових підходів до проблем функціонування механізму публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення.

Виклад матеріалу. Цивільно-військові відносини (далі – ЦВВ) є важливою складовою суспільних відносин в Україні. Вони посідають у системі суспільних відносин своє місце і відіграють свою роль. Важливо, щоб ця роль була позитивною, прогресивною, відповідала інтересам українського народу. Для цього потрібні усвідомлені, цілеспрямовані, науково обґрунтовані системні зусилля багатьох як державних, так і недержавних суб'єктів, як окремих осіб, так і спеціально утворених установ, органів управління. В умовах відкритої збройної агресії РФ проти України, цивільно-військові відносини потребують дедалі більшої уваги як у теоретичному, так і в практичному сенсі, оскільки вони є важливим чинником і показником стану суспільства, його стабільності, запорукою забезпечення національної безпеки України у воєнній сфері. Багато що у вирішенні цього завдання залежить від Сил безпеки та оборони, зокрема Збройних Сил України як активного суб'єкта цивільно-військових відносин. Україна вибудовує свою систему демократичного цивільного контролю над силами оборони, спираючись на досвід інших держав, прагнучи враховувати при цьому свої особливості й можливості.

Основи системи цивільного контролю над складовими сил оборони держави сформовані. Це полягає насамперед у тому, що в Україні створено достатньо потужну відповідну нормативно-правову базу. Чимало суб'єктів (органів) державної влади та управління мають певні необхідні законодавчо визначені повноваження у воєнній сфері, що надає їм можливість ефективно здійснювати цивільний контроль над силами оборони в інтересах забезпечення воєнної безпеки України. Знання управлінських повноважень сприяє порозумінню між цивільними і військовими керівниками, військовими і цивільними органами управління. Воно дає можливість ефективно взаємодіяти органам військового управління і цивільним органам влади та управління під час вирішення завдань воєнної сфери, глибоко усвідомлювати сфери розмежування повноважень і відповідальності в інтересах забезпечення узгодженості і цілісності дій. Наявність ефективного цивільного контролю над воєнною сферою є одним з

першочергових показників відповідності України вимогам щодо євроатлантичної інтеграції, прагнення до якої набуло в Україні законодавчого закріплення.

Цивільна державна влада, громадянське суспільство не можуть стояти осторонь сфери оборони. Світовий досвід свідчить, що військові мають бути підпорядковані цивільному керівництву (владі), контрольовані ним із загальних питань оборонного, воєнно-безпекового характеру, а всі разом – влада і військові (сили оборони) – мають перебувати під контролем громадянського суспільства, адже саме воно шляхом волевиявлення громадян формує для себе державу та її сили оборони. У кожній країні тією чи іншою мірою існують проблеми цивільно-військових відносин, відмінність полягає лише в їхньому змісті й гостроті. Кожний політичний режим формує таку систему цивільно-військових відносин, яка гарантувала б насамперед його власну безпеку. Вітчизняний і зарубіжний досвід, його узагальнення й усвідомлення дають підстави сформулювати деякі принципи, які мають бути основою підходів до аналізу цивільно-військових відносин [1, с. 10].

Принцип конкретності передбачає (вимагає) вирішення як мінімум таких питань: визначення суб'єктів (носіїв) цивільно-військових відносин (цілком очевидно, що ними є певним чином створені і структуровані як цивільні, так і військові структури різної складності); визначення змісту цивільно-військових відносин, тобто з приводу чого вони виникають і відбуваються, яким змістом наповнюються, якими тенденціями й рівнем усталеності характеризуються тощо; що, хто і як має робити, діяти в інтересах гармонізації цивільно-військових відносин з огляду на вирішення завдань воєнної безпеки, захисту національних інтересів; які можуть бути негативні наслідки за відсутності гармонійності в цивільно-військових відносинах, відсутності системних, обґрунтованих, цілеспрямованих, потужних і ресурсно забезпечених зусиль з метою їх гармонізації.

Принцип об'єктивності вимагає:

- виявлення, постійного й усебічного врахування закономірностей (тенденцій), що діють у сфері, яка підлягає аналізу, факторів, котрі виникають і діють у зазначеній сфері, а ці фактори можуть бути: постійними й тимчасовими, епізодичними; сильними і слабкими; позитивними й негативними; матеріальними і духовно ідеологічними, морально-психологічними; політичними, економічними чи соціальними; внутрішніми й зовнішніми тощо;
- правдивого, чесного, відвертого, неупередженого оцінювання стану тих явищ, процесів тощо, які підлягають аналізу й регулюванню, вдосконаленню. Не підганяти оцінки під бажані, не видавати бажане за дійсне, не допускати озоамілювання, показухи, обґрунтовано визначати пріоритети й можливості в усіх їхніх вимірах тощо – ці завдання, як правило, не прості, вони висувають до тих, від кого передусім залежить своєчасність і належна якість виконання, вимоги високих як професійно-ділових, так і соціально-політичних та морально-психологічних якостей.

Принцип історизму вимогливо передбачає: врахування суспільно-історичних коренів тих процесів, що становлять зміст цивільно-військових відносин, історичної спадщини, традицій; погляду в майбутнє, прогнозування процесів розвитку цивільно-військових відносин, можливих наслідків, які можуть бути не лише позитивними, а й негативними, тому зведення їхніх масштабів і руйнівної сили до мінімуму, готовність до цього – нагальна вимога забезпечення

національної безпеки. Поширеним є розуміння, що цивільно-військові відносини – це складне суспільне явище, котре становить сукупність взаємовідносин між суспільством і силами оборони загалом та їхніми складовими, які охоплюють правові, політичні, фінансово-економічні, соціальні, кадрові, духовно-культурні, інформаційні, морально-психологічні та інші процеси у сфері національної безпеки та оборони. У наукових і навчально-методичних джерелах можна знайти й інші визначення цивільно-військових відносин, але всі вони не суперечать одне одному.

Цивільно-військові відносини можуть бути визначені як поєднання загальних відносин між військовими інституціями, з одного боку, та цивільним урядом, неурядовими інституціями, організаціями та громадянами – з другого. Ці відносини базуються на формальних і неформальних засадах. Формальні відносини регулюються конституцією, законами, інструкціями, договорами. Розумітимемо, що сили оборони держави – це сукупність військових і воєнізованих структур, спільна діяльність яких спрямована насамперед на вирішення завдань із забезпечення воєнної безпеки країни (запобігання воєн і воєнних конфліктів, надання воєнної допомоги союзникам, участь у міжнародних миротворчих силах тощо), а у випадку війни – на відбиття агресії, розгром противника і досягнення політичних цілей війни.

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 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.

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 проєкт без додаткових документів, на основі яких його було сформовано, 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 подібного аналітичного утворення 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 ротачію членів комітету, послідовність діяльності та незалежність від каденції Верховної Ради України. Члени Експертного комітету з питань сектору оборони та безпеки повинні 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 у 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 проєктів законів «Про оборону України» та інших.

Використовуючи можливості напряму цивільно-військового співробітництва (CIMIC), 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 ефективно побудованої 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 [2].

Значні можливості для здійснення цивільного контролю, зокрема в системі громадського контролю, мають засоби масової інформації. Їхня роль у здійсненні цивільного контролю полягає в тому, що вони, висвітлюючи проблеми у сфері національної безпеки та оборони, інформують суспільство про стан захисту національних інтересів України; на основі об'єктивної інформації про службу, життя і побут військовослужбовців, процесів, що відбуваються у військовому середовищі, формують громадську думку, сприяють підвищенню престижу служби захисників Вітчизни, зміцненню довіри суспільства до Збройних Сил України, інших складових сил оборони держави. Широке залучення компетентних громадських організацій відповідного профілю діяльності, недержавних наукових центрів, участь їхніх представників в опрацюванні проєктів документів з проблематики функціонування воєнної сфери збільшує можливості керівництва держави ухвалювати рішення з необхідних питань воєнно-безпекового змісту.

З метою створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами у сфері оборони, врахування громадської думки у процесі підготовки та прийняття управлінських рішень при Міністерстві оборони України був створений консультативно-дорадчий орган – Громадська рада, діяльність якої регулюється Положенням про Громадську раду при Міністерстві оборони України. До складу Громадської ради входять представники багатьох (станом на вересень 2019 р. – більше 30) громадських, у тому числі профспілкових, організацій та засобів масової інформації. Основними напрямками діяльності Ради визначені: сприяння діяльності та розвитку Збройних Сил України, військово-патріотичному вихованню; соціальний захист військовослужбовців, осіб, звільнених у запас або у відставку, членів їхніх сімей; взаємодія із засобами масової інформації, громадськими організаціями; участь у проведенні громадської експертизи проєктів нормативно-правових актів, що стосуються діяльності та розвитку Збройних Сил України тощо. Інтереси покращення стану оборонної сфери вимагають активнішого залучення не лише державних, а й недержавних (громадських) організацій.

Є підстави говорити про вагомні здобутки у створенні та налагодженні цивільного контролю над силами оборони України, сектором безпеки та оборони загалом, насамперед про такі:

- ухвалено низку нормативно-правових актів щодо діяльності складових сил оборони;
- створено мережу державних і громадських інституцій, які виконують функції цивільного контролю, на законодавчому рівні визначені основні суб'єкти цього процесу, їхні повноваження щодо контролю окреслені законами України та різними підзаконними нормативно-правовими актами;
- утворені органи координації та контролю діяльності Збройних Сил України, інших складових сил оборони з боку Президента України –

Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України (як визначено Конституцією України). На нашу думку, доцільно на законодавчому рівні визначити, що Президент України є Верховним Головнокомандувачем Сил безпеки та оборони держави;

- утілений у життя принцип департизації Збройних Сил України та інших складових сил оборони, що має на меті унеможливити зацікавлений вплив тих чи інших партій на військовослужбовців, втягування їх у політичну боротьбу тощо;
- на законодавчому рівні розмежовані повноваження між Міністерством оборони України та Головнокомандувачем і Генеральним штабом ЗСУ;
- запроваджений механізм цивільного контролю безпосередньо у структурах Міністерства оборони України (як органу влади і державного управління). Міністр оборони України, його заступники і Державний секретар Міністерства – цивільні особи. Збільшується кількість цивільних осіб і на інших керівних посадах, особливо з таких питань, як воєнна та воєнно-гуманітарна політика, тилове й технічне забезпечення Збройних Сил України. Військові не обіймають ключові посади в Міністерстві оборони, а 82% посад обіймають цивільні особи (для порівняння – у міністерстві оборони США цивільні особи обіймають 93% посад [3]);
- розширюється кадрова база цивільного контролю. Зокрема, в Національному університеті оборони України імені Івана Черняхівського запроваджено підготовку державних службовців для структур сфери оборони;
- склалася і плідно функціонує мережа неурядових (недержавних) дослідницьких організацій (близько 50), які займаються проблемами Збройних Сил України й іншими питаннями сектору безпеки та оборони, сфери оборони.

Усе це підпорядковується створенню умов, за яких Збройні Сили України, інші складові сил оборони могли б ефективно займатися саме тим, для чого вони призначені, а стан сектору безпеки та оборони за своїми кількісними та якісними характеристиками відповідав би вимогам нашого часу, потребам забезпечення національної безпеки. Водночас існують ще не вирішені остаточно питання, гострі проблеми цивільного контролю, що негативно позначається на стані оборонної сфери України.

Функціонування сектору безпеки і оборони регулюється нормами різних галузей права, але правова організація процесу реформування сектору безпеки і оборони забезпечується, насамперед, нормами адміністративного права.

Адміністративно-правове забезпечення реформування сектору безпеки і оборони є одним із видів правового регулювання в сфері державного управління національною безпекою, здійснюваних у відповідності з нормами адміністративного права і з використанням засобів адміністративно-правового впливу на суспільні відносини, що виникають в сфері функціонування сектору безпеки і оборони.

Забезпечення національної безпеки є найвагомішою умовою побудови демократичної правової держави, в якій досягається стійкий, прогресивний і збалансований розвиток особистості, суспільства та держави на принципах законності і поваги до дотримання прав і свобод людини та громадянина, взаємної відповідальності особи, суспільства та держави щодо забезпечення безпеки, гуманізму та відкритості. Цьому має сприяти чітке функціонування всіх елементів системи забезпечення національної безпеки і, насамперед, її

адміністративно-правової складової. Адміністративно-правові відносини, що виникають у процесі реформування сектору безпеки і оборони, характеризуються обов'язковістю учасників таких відносин, чітким визначенням функцій суб'єктів і об'єктів відносин, їх обумовленості правовими нормами, вони здійснюються в сфер державного управління національною безпекою, виникають в процесі повсякденної діяльності і відзначаються ієрархічністю, визначеною нормами адміністративного права.

Адміністративно-правовим відносинам у сфері сектору безпеки і оборони притаманні державно-владні повноваження, які виникають з волі суб'єкта або об'єкта і згода іншої сторони не є обов'язковою умовою для їх виникнення.

Реформування сектору безпеки і оборони здійснюється, перш за все, в адміністративному порядку, шляхом прийняття вольових рішень, які реалізуються через законодавчі та інші нормативно-правові акти.

Верховна Рада України, прийнявши Закон України «Про Національну поліцію» [4], обумовила радикальні переміни організаційно-правових основ роботи правоохоронних органів. У зв'язку з цим утратив силу Закон України «Про міліцію». Стаття 1 Закону України «Про Національну поліцію» визначила, що це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. До її завдань, згідно зі ст. 2 Закону, відноситься надання поліцейських послуг у сфері:

- забезпечення публічної безпеки і порядку;
- охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- протидії злочинності;
- надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які внаслідок особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Напрямок та зміст реформ сектору безпеки і оборони України ґрунтується на стратегічному курсі європейської інтеграції, взаємодії і співпраці з країнами-членами НАТО. Зміст цього курсу передбачає розвиток взаємовигідного співробітництва з європейськими безпековими структурами на двосторонній та багатосторонній основі. Така мета потребує нового якісного підходу до реформування сектору безпеки і оборони, впровадження демократичного цивільного контролю, дотримання демократичних стандартів, підвищення рівня адміністрування в сфері безпеки і оборони, використання стандартів доброчесності і прозорості.

В основу змін сектору безпеки і оборони повинні бути покладені статутні принципи, апробовані у розвинутих європейських демократіях, а саме: відповідність органів сектору безпеки і оборони політичному устрою держави; чітке законодавче врегулювання процедур тимчасового обмеження прав людини в інтересах державної безпеки; відкритість для демократичного цивільного контролю, цілісність, доброчесність тощо. Координованих змін потребують підходи до фінансування сектору безпеки і оборони, ресурсного і кадрового забезпечення [5].

Реформи соціально-економічного і політико-ідеологічного характеру мають бути спрямовані на розв'язання соціальних потреб і реальної дійсності, що обумовлює необхідність спеціального механізму державного примусу в інтересах забезпечення національної безпеки. Такий механізм адміністративно-правового регулювання має представляти собою систему політичних відносин, політичних і

державних установ, державних силових структур, зобов'язаних Конституцією України гарантувати публічну безпеку як складову національної безпеки.

Виходячи із вищесказаного, виникає потреба в створенні Національного бюро фінансової безпеки України (Служби фінансових розслідувань, як спеціального правоохоронного органу в сфері фінансової безпеки).

Зауважимо, що адміністративно-правове забезпечення реформування сектору безпеки і оборони досягається шляхом використання різних засобів безпосереднього впливу правових приписів на суспільні відносини в сфері безпеки і оборони. Засоби адміністративно-правового регулювання – це ті прийоми, за допомогою яких здійснюється адміністративний вплив на діяльність суб'єктів права, зайнятих в процесі реформування сектору безпеки і оборони. Такими суб'єктами є Президент України, Кабінет Міністрів України, відповідні міністерства та державні служби та їх нормативно-правова діяльність по реформуванню сектору безпеки і оборони. Основними способами адміністративно-правового забезпечення є приписи, дозволи, заборони і зобов'язання. Приписи полягають в веліннях суб'єкта управління об'єкту сектору безпеки і оборони виконати певні дії для досягнення поставлених завдань з реформування елемента сектору безпеки і оборони, або певної його частини (сфери), наприклад, наказ МВС України про створення в складі Національної поліції підрозділів ювенальної превенції та затвердження Інструкції з організації роботи, завдання та повноваження підрозділів ювенальної превенції Національної поліції.

Враховуючи викладене, слід наголосити на тому, що значення цивільного контролю за цих умов зростає, адже пріоритетом зусиль органів державного управління, складових сил оборони, всього суспільства мають бути питання і завдання воєнно-оборонного змісту. Все для безпеки, все для оборони, все для захисту країни та звільнення тимчасово окупованих територій – це мають бути не гасла, а конкретна, кропітка, напружена системна робота, зусилля всіх цивільних суб'єктів, які мають повноваження і можливість позитивно впливати на вирішення завдань, що постають в умовах воєнного стану.

Президент України та Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією та законами України, особливо Законом «Про правовий режим воєнного стану». Жодні відхилення з позицій «доцільності» неприпустимі, бо це шлях до руйнації правового поля й дезорганізації державного управління, втрати можливостей ефективного використання воєнно-оборонного потенціалу держави.

У цей період не можуть бути припинені повноваження таких суб'єктів цивільного контролю, як Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та його Представник у справах захисту прав військовослужбовців, судів, органів прокуратури України, оскільки це буде руйнацією системи цивільного контролю з усіма негативними наслідками.

На територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом з військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися, залежно від умов, що складаються, тимчасові державні органи – військові адміністрації. Тим самим звужуються масштаби застосування демократичних механізмів і процедур в

державному управлінні, ширше застосовується принцип одноосібності, персонального прийняття рішень відповідними керівниками. Значно унеможливлується прояв активності з боку громадськості, але зростає потреба в зусиллях громадськості з метою посилення морально-психологічної згуртованості, посилення пильності. Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування.

Важливо, щоб як цивільні, так і військові органи (суб'єкти) управління були організаційно і ресурсно до цього готові, і це є одним з важливих завдань як воєнного, так і мирного часу.

Висновки. У статті проаналізовані проблеми функціонування механізму публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. Обґрунтовано доцільність запровадження Експертного комітету Верховної Ради України 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 функцій. Термін повноважень на три роки забезпечить ротачію членів комітету, послідовність діяльності та незалежність від каденції Верховної Ради України. Члени Експертного комітету з питань сектору оборони та безпеки повинні 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. Запропоноване подальше обговорення, зокрема: процедура обрання, строки та критерії отримання допуску. Утворення такого комітету можливо у середньостроковій перспективі. Зазначено, що виникає потреба в створенні Національного бюро фінансової безпеки України (Служби фінансових розслідувань, як спеціального правоохоронного органу в сфері фінансової безпеки).

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Нове ставлення до прав людини – мета реформування українського права. *Юридична Україна*. 2005. № 5. С. 31–35.
2. П'янковський Г. Демократизація цивільно-військових відносин як фактор створення реального механізму цивільного контролю над військовою сферою. *Народна армія*. *Світогляд*. Спецвипуск № 25. С. 3–4.
3. Сіцинська М.В. Зарубіжний досвід організації та здійснення цивільного контролю за спецслужбами: постановка проблеми. *Державне управління. Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 6. С. 74–77.
4. Закон України про Національну поліцію України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 22.02.2023).
5. Царенко О.М. Адміністративно-правовий статус військовослужбовців Державної прикордонної служби України: монографія. Хмельницький: Видавництво Національної академії Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького, 2013. 190 с.

References

1. Averianov, V. (2005). Nove stavlennia do prav liudyny – meta reformuvannia ukrainskoho prava [A new attitude to human rights – the goal of reforming Ukrainian law]. *Yurydychna Ukraina – Legal Ukraine*, 5, 31-35 [in Ukrainian].

2. Piankovskiy, H. (2012). Demokratyzatsiia tsyvilno-viiskovykh vidnosyn yak faktor stvorennia realnoho mekhanizmu tsyvilnoho kontroliu nad viiskovoiu sferoiu [Democratization of civil-military relations as a factor in creating a real mechanism of civilian control over the military sphere]. *Narodna armii. Svitohliad – People's Army. Outlook*, 25, 3-4 [in Ukrainian].
3. Sitsinska, M.V. (2017). Zarubizhnyi dosvid orhanizatsii ta zdiisnennia tsyvilnoho kontroliu za spetssluzhbamy: postanovka problemy [Foreign experience in the organization and implementation of civilian control over special services: problem statement]. *Derzhavne upravlinnia. Investytsii: praktyka ta dosvid – Governance. Investments: practice and experience*, 6, 74–77 [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy pro Natsionalnu politsiiu Ukrainy [Law of Ukraine on the National Police of Ukraine]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> [in Ukrainian].
5. Tsarenko, O.M. (2013). Administratyvno-pravovyi status viiskovosluzhbovtziv Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy: monohrafiia [Administrative and legal status of servicemen of the State Border Service of Ukraine: monograph]. Khmelnytskyi: Vydavnytstvo Natsionalnoi akademii Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy imeni B. Khmelnytskoho [in Ukrainian].

Подано до редакції 08.11.2023 р.

Прийнято до друку 11.12.2023 р.