

УДК 351.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.30>

**В. А. Дроздюк**

старший науковий співробітник  
Українського науково-дослідного інституту спеціальної техніки  
та судових експертиз Служби безпеки України

## ДЕМОКРАТИЧНИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

*У статті розглянуто генезу та механізм демократичного цивільного контролю сектору безпеки і оборони. Розкрито сутність та зміст категорій «безпека» та «контроль» у площині військово-цивільної проблематики. У рамках відповідних категорій висвітлено сутність та зміст механізму реалізації контролю через призму «культу слухняності», «норм цивільного контролю» та «професіоналізму». Акцентовано увагу на недоречності інституційних маніпуляцій задля забезпечення якісного цивільного контролю сектору безпеки і оборони.*

*Охарактеризовано етапи формування політики контролю над воєнною сферою в Україні, головні риси наявної моделі демократичного цивільного контролю. Окреслено правові засади здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Уточнено, що здійснення демократичного цивільного контролю в Україні відбувається через відповідні контролюючі процеси: цивільного судочинства – над виваженістю військових рішень; парламентського – через об'єктивність оборонної політики; судового – через дотримання законності у військовій галузі; цивільного – зі сторони неурядових організацій, незалежних засобів масової інформації, профспілок.*

*Виділено проблеми філософського, інституційного та етичного характеру, які гальмують здійснення ефективного демократичного цивільного контролю в Україні. Акцентовано увагу на тому, що залежність від траєкторії – серйозна перешкода для інституціональних змін у військово-цивільних відносинах для України. Сурйозною перешкодою на шляху до здійснення демократичного цивільного контролю сектору безпеки і оборони по максимуму також є незрілість українського суспільства.*

*Сформульовано напрямки руху щодо побудови дієвого механізму демократичного цивільного контролю сектору безпеки і оборони на засадах етичності, екологічності, синергійності. Посилення демократичного цивільного контролю може мати в Україні найвищий сенс шляхом створення незалежних експертно-аналітичних центрів (мозкових центрів) та сильних спеціалізованих комітетів (комісій) в парламенті з конкретними суб'єктно-наглядовими функціями і достатнім персоналом для їх виконання.*

**Ключові слова:** безпека, контроль, сектор безпеки та оборони, демократичний цивільний контроль, механізм демократичного контролю, суб'єкти демократичного контролю, об'єкти демократичного контролю.

**Постановка проблеми.** Демократичний цивільний контроль у контексті військово-цивільних відносин є однією з міждисциплінарних областей соціальної науки, адже історики, культурологи, політологи, правознавці внесли великий вклад у дослідження цього феномену. Військово-цивільна проблематика викликає таке занепокоєння, тому що вона включає урівноваження двох життєво важливих і потенційно конфліктуючих соціальних сторін.

Широка область академічних досліджень зосереджена навколо аналізу і розуміння різних відносин між політичним керівництвом і збройними силами. Парадокс, властивий військово-цивільним відносинам, як раз і робить їх важливими – нація повинна мати можливість забезпечувати захист своїх громадян не тільки військовими, а й від військових.

З одного боку, контроль над збройними силами шляхом встановлення жорстких заходів послаблює збройні сили і збільшує ймовірність зовнішніх загроз.

З іншого боку, посилення військового захисту від зовнішніх загроз може послабити цивільний контроль, ослаблюючи внутрішню безпеку і стабільність. Саме тому так важливо будувати цивільно-військові відносини таким чином, щоб одночасно забезпечувати національну безпеку і військовий контроль.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченню теоретико-прикладних аспектів системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони присвячено праці широкого кола як зарубіжних, так і вітчизняних науковців, зокрема І. Коул, Ф. Флурі [1], Д. Нелсон [2], П. Фівер [3], Ю.С. Вичалківська [4], В.Г. Пилипчук [5], О.І. Пошедін [6], М.В. Сіцінська [7] та ін.

У своїх дослідженнях зарубіжні науковці І. Коул, Ф. Флурі акцентували увагу на принципових аспектах здійснення контролю та діях керівництва в секторі безпеки і оборони; Д. Нелсон, П. Фівер зосереджували увагу на суперечливих питаннях цивільно-військових відносин, діагностиці можливих ризиків та наслідків для суспільства у випадку порушення миру та спокою.

У наукових працях вітчизняних науковців теорію та практику здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, зокрема його організаційно-правове регулювання та перспективи подальшого трансформаційного розвитку досліджували Ю.С. Вичалківська, В.Г. Пилипчук, О.І. Пошедін. Зарубіжний досвід організації та здійснення цивільного контролю розглянула у своєму дослідженні М.В. Сіцінська.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Проте, хоча емпіричні та теоретичні підходи до військово-цивільних відносин розвивалися, формальна спрямованість, що лежить в основі цієї області, залишалася на подив незмінною. Зокрема, як цивільні особи можуть краще контролювати військових. Цей нормативний імпульс викликає попереднє запитання про те, як саме цивільні особи здійснюють контроль над збройними силами. Хоча політична наука і не дала остаточної відповіді, у той же час вона допомогла каталогізувати наявну

інформацію і оцінити різні механізми контролю, спираючись на багаторічний цивілізаційний досвід.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є винайдення найбільш розумного «екологічного підходу» та потрібної «гуманної траєкторії» здійснення демократичного цивільного контролю сектору безпеки і оборони.

Досягнення мети статті передбачає роботу над такими **завданнями:** обґрунтування необхідності та важливості розуміння парадоксу категорій «безпека» та «контроль» у площині військово-цивільної проблематики; виділення проблем на рівні держави, які гальмують здійснення ефективного демократичного цивільного контролю в Україні; формулювання пропозицій щодо реалізації механізму ефективного демократичного цивільного контролю сектору безпеки і оборони.

**Виклад основного матеріалу.** Військово-цивільна проблематика в площині двоїстості понять «безпека» та «контроль» здавна представляла собою певний парадокс. На перший погляд, самому інституту, створеному для захисту державного устрою, надається досить влади, щоб стати загрозою державі. З іншого боку, інститут захисту не завжди є непорушним, адже «безпека» із філософсько-політичної точки зору – це тільки мить, яка може тривати рівно стільки, скільки зовнішні фактори (рідше внутрішні) будуть сприятливими.

Безпека – це принципово політичне благо [1–3], що надається державою, тому що воно засноване на серії угод про те, хто буде мати владу, як ці особи можуть її зберегти, і як вони можуть використовувати її на законних підставах.

У свою чергу, контроль – це принципово ситуаційне суспільне благо, дія якого покликана підсилити дію чогось, зробити за результатами контролю краще, міцніше, стабільніше тощо.

Зважаючи на це, безпека та контроль – це не просто питання технології і матеріальних засобів, вони не зводяться до просто існування боєздатних військових частин. Швидше, безпека вимагає наявності дієздатних збройних сил, контрольованих наділеними повноваженнями

державними суб'єктами, які самі підзвітні закону і населенню.

Цивілізація передбачає делегування повноважень, передачу прийняття рішень від індивідуума колективу (в формі лідера або лідерів) і передачу функції соціального захисту від лідера фахівцям або установам, відповідальним за реалізацію влади. І все це повинно перебувати під контролем із головною метою – недопущення хаосу, порушення миру та спокою громадян. Парадокс вбачається в тому, що немає прямої залежності від ступеня контролю та ступеня отримання безпеки [1; 2].

Обсяг поняття «цивільні особи» також вузький і відноситься до тих організацій та осіб державного апарату, які не пов'язані зі збройними силами та які мають право формулювати, виконувати і контролювати політичні рішення.

У рамках розглянутих вище категорій найбільш помітним механізмом реалізації контролю є сам принцип, який свого часу західні дослідники назвали «культура слухняності», «нормою цивільного контролю» або просто «професіоналізмом». Адже ніякі інституційні маніпуляції не можуть забезпечити цивільний контроль. Справжня основа цивільного контролю – це етика, що регулює відносини між цивільними особами і військовими [3]. Із цим важко не погодитися.

До недавнього часу для України характерною була модель демократичного контролю, при якому держава надавала згоду бути «умовно прозорою та підзвітною», у той час як за іншою моделлю «обов'язкової прозорості, підзвітності та відповідальності» розвивалася вже чимала кількість зарубіжних країн.

Формування політики контролю над воєнною сферою в Україні відбувалося поступово: політичний етап; концептуально-стратегічний етап; планово-програмний етап; бюджетний етап; етап реалізації програм і планів (паралельно із моніторингом, контролем і коригуванням) [5].

Нині правові засади здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України складають норми Конституції та інших законів. Як витікає із Закону України «Про націо-

нальну безпеку України» № 2469-VIII від 21.06.2018 р., демократичний цивільний контроль здійснюється у вигляді комплексу відповідних заходів. Його наглядно-перевірочна та конструктивно-творча основи тісно переплетені зі змістовно-функціональними особливостями сектору безпеки і оборони [8]. Демократичний цивільний контроль здійснюється у двох різновидах: громадському та владному, що зумовлене специфікою державного управління у демократичній державі.

В Україні, як і у більшості країн світу, застосовуються конституційні та адміністративні обмеження, які юридично зобов'язують військових займати підлегле становище. Звісно, не варто забувати і про морально-етичні норми. Але логічно, що ці заходи стримують військових лише до тієї міри, настільки військові дотримуються цих заходів. Перелік цих заходів являє собою правові рамки для здійснення демократичного цивільного контролю, але насправді вони не є механізмами, що впливають на здатність військових до будь-яких підривних дій.

Здійснення демократичного цивільного контролю в Україні відбувається через низку відповідних контролюючих процесів: цивільного судочинства – над виваженістю військових рішень; парламентського – через об'єктивність оборонної політики; судового – через дотримання законності у військовій галузі; цивільного – зі сторони неурядових організацій, незалежних засобів масової інформації, профспілок.

Важливими чинниками забезпечення ефективності демократичного цивільного контролю слід вказати такі, як: (а) уніфікація методології; (б) аргументація прийняття виважених рішень; (в) контроль за реалізацією. Задля цього необхідна чіткість та послідовність взаємодії всіх ресурсів: фінансових, кадрових, матеріально-технічних, адміністративно-організаційних, правових); чіткий узгоджений перелік критеріїв оцінки цілей і результатів, обґрунтування пропозицій, процедур відбору альтернатив; розмежування (делегування) функцій розподілу повноважень та відповідальності управлінських та контролюючих суб'єктів [5].

Оскільки більшість зусиль щодо зниження здатності військових руйнує цивільний уряд, одночасно послаблюючи його по відношенню до зовнішніх загроз, теоретики замість цього роблять акцент на зусиллях щодо зменшення готовності військових до втручання. Будь-яка армія, досить сильна, щоб захистити цивільне суспільство, також досить сильна, щоб зруйнувати його. Тому важливо, щоб військові вирішили не використовувати свою перевагу, добровільно підкоряючись цивільному контролю. Цивільний контроль над збройними силами не є по своїй суті природним. З огляду на політичну міць збройних сил, справжня проблема криється в тому, як цивільні особи взагалі можуть здійснювати контроль.

Водночас військова компетентність недостатня, щоб гарантувати досягнення гуманітарних цілей як в ідеальному, так і в практичному плані. В ідеалі збройними силами потрібне джерело легітимності та авторитету. На практиці їм потрібен інституційний контекст, в якому призначаються місії і спрямовуються відповідні ресурси, необхідні для їх виконання. Військова легітимність і ефективність можуть бути досягнуті, якщо країна пов'яже демократичну підзвітність з військовим професіоналізмом. Цілком ясно, що неможливо нарощувати потенціал цивільного контролю прямо пропорційно з упором на нарощування військового потенціалу.

Розвиваючи високу ступінь спеціалізації армії, країна може знизити здатність військових втручатися, не впливаючи на їх пряму здатність захищати. Великій і вузькоспеціалізованій армії може виявитися важким здійснити переворот просто через проблеми з координацією. Тож сучасні збройні сили можуть бути оптимізовані – кожен фахівець виконує свою роль синхронно з іншими – при цьому ніяка відособлена частина не зможе здійснити захоплення влади всередині країни, тому що всі частини не знатимуть, як координувати дії в цій новій операції.

З гуманітарної точки зору демократичний цивільний контроль збільшує ймовірність того, що військові будуть діяти з повагою до населення, оскільки він збільшує відповідальність перед цим населенням.

Демократично підзвітний цивільний контроль також пов'язаний з більш розумним внутрішнім використанням збройної сили. Військові, які мають надмірну автономію від держави або підкоряються в основному партіям або іншому адміністративному ресурсу, часто безкарно займаються корупцією або примусом населення. Але найкоротший шлях до цивільного контролю також може підірвати безпеку.

Наприклад, заходи щодо захисту від перевороту можуть розширити можливості цивільного населення, але зробити військових менш професійними і ефективними. Цивільні особи повинні мати здатність управляти збройними силами таким чином, щоб не залучати військових у внутрішню політику. Компетентні цивільні контролери в уповноваженому Міністерстві оборони України (Міноборони) також виконують функції координації і централізації, позбавляючи урядові організації від необхідності вести окремі переговори з різними військовими командами і дозволяючи їм більш ефективно працювати з урядом [4]. Таким чином, як наявність, так і якість цивільного контролю над збройними силами мають прямий вплив на безпеку населення і успіх гуманітарної діяльності.

Програми слід розробляти з розумінням того, що нарощування потенціалу демократичного цивільного контролю – це довгостроковий проект, в якому мають бути скомпільовані та проаналізовані різні підходи до забезпечення безпеки для держави. Це вимагає не тільки надійного фінансування з року в рік, а й інтеграції з програмою, що забезпечує нарощування військового потенціалу, забезпечуючи відповідних осіб інструментами для моніторингу та управління військовими частинами. Тут доцільно зазначити, що не завжди потрібні нові програми і нові повноваження.

Головна проблема управління та контролю сектору безпеки та оборони криється в основі політичної науки: зробити уряд досить сильним, щоб захищати громадян, але не настільки сильним, щоб стати тиранічним. Напруга між двома сторонами притаманна будь-якій цивілізації, але особливо гостро вона проявляється в демо-

кратичних державах, де вважається, що прерогативи покровителів перевершують їх на кожному кроці – де метафоричне делегування політичної влади агентам здійснюється через регулярні проміжки часу, через урну для голосування.

Сутність та зміст демократичної теорії зводиться до однієї вкрай важливої тези: «керовані» повинні керувати. І до цього, нарешті, прийшла Україна. Люди можуть вибирати політичних агентів, які будуть діяти від їх імені, але це жодним чином не повинно означати, що люди втратили свої політичні привілеї. Більшість демократичних теорій займається розробкою способів забезпечення того, щоб люди зберігали контроль, навіть коли професіонали ведуть справи уряду. Військово-цивільні відносини – це просто особливий крайній випадок для демократичної теорії, коли призначені політичні агенти контролюють призначених військових агентів.

Наразі в умовах формування демократичних інститутів та складових громадянського суспільства в Україні потенціал цивільного контролю не може бути реалізованим по максимуму, адже в цьому питанні суспільство ще досить незріле. Поміж того, влада і громадянське суспільство мають бути разом готові до кардинальних змін. Окремо слід вказати і про недостатню впорядкованість структури відповідних документів та хаотичність процесів стратегічного планування, що призводить до недостатньої результативності і переривання повноцінного контролю. У цілому контроль можна вважати цивільним, але поки що не є реально демократичним, що віддаляє країну від євроатлантичних стандартів [7].

У нас є доволі багато негативних явищ. Це не лише корупція. Це може бути просто неефективне витрачання коштів, неефективне планування. Це може бути неефективний захист прав військовослужбовців чи співробітників, прав жінок у Збройних Силах. Щоб демократичний цивільний контроль був на тому рівні, на якому потрібно країні, недостатньо робити заяви, писати плани, затверджувати їх, збирати конференції. Для цього в Україні повинна бути чітка політична система

відповідальності. На кожному з напрямків секторів безпеки повинен бути відповідальний та цивільний політик. Представник політичної сили, яка отримала довіру населення, джерела влади.

Серед інших проблем – часткове охоплення системи державного управління та процедур і процесів урядування із перериванням циклу демократичного контролю; відсутність процесного підходу, зокрема немає чіткого переліку об'єктів контролю та вимог до нього; відсутність пулу громадських контролерів, яких можна вважати фахівцями, адже переважно потрапляють до органів демократичного контролю сумнівні особи.

Посилення демократичного цивільного контролю може мати в Україні найвищий сенс шляхом створення незалежних експертно-аналітичних центрів (мозкових центрів) та сильних спеціалізованих комітетів (комісій) в парламенті з конкретними суб'єктно-наглядовими функціями і достатнім персоналом для їх виконання. Особливий акцент слід зробити на виявленні умов, при яких реформи на цивільній чи воєнній основі є більш плідними, і, якщо і ті і інші проводяться одночасно, з'ясувати, при яких один набір реформ може підірвати зусилля в іншій області.

Зважаючи на поточний стан справ щодо здійснення демократичного цивільного контролю сектору безпеки і оборони для України [6], доцільним буде конструювання нової моделі контролю із переважанням об'єктивного цивільного контролю над суб'єктивним. Модель об'єктивного цивільного контролю потребуватиме професіоналізації збройних сил і заперечення будь-яких форм втручання в політику. Йдеться про те, щоб повністю розрізняти цивільних і військових, тим самим дозволяючи військовим функціонувати вільно. Із цієї точки зору, саме об'єктивний цивільний контроль краще суб'єктивного на тій підставі, що, на відміну від суб'єктивного цивільного контролю, забезпечить максимальну ефективність, оскільки ні ідентичність збройних сил не ослабне, ні їх обов'язки не будуть розмиватися в результаті розширення їх інтересів у військовій сфері. Військова ефективність буде підвищена, оскільки

вона зможе приділяти безроздільну увагу своїм завданням і повністю контролювати свої дії. Це забезпечить ефективний демократичний цивільний контроль, а також сильну армію, здатну забезпечити національну безпеку.

Країна потребує власного зрощування професійних «агентів змін» (агентів соціальних змін), які будуть допомагати формувати істотно новий погляд на демократичний цивільний контроль із здатністю розроблювати власний інструментарій соціологічного моделювання, моделювання політичних явищ, моделювання ситуацій в сфері безпеки і оборони, адміністративного моделювання. Більш того, такі потенційні агенти змін повинні володіти здібностями нейтралізувати механізми, як і (відтворити) залежність від шляху, створити нові інститути та ініціювати механізми, які здатні будуть конкретизувати і зміцнити нову інституційну основу.

Розвиток військово-цивільних відносин – це процес, який залежить від шляху, в якому результат людської діяльності структурований згідно з попередніми історико-культурними та структурно-інституційними факторами. Для виконання ряду вимог традиційна модель контролю за сектором безпеки та оборони в умовах нашої країни повинна бути розвинена так, щоб добитися абсолютно іншої якості при найменших фінансових затратах.

**Висновки і пропозиції.** Наукове розроблення такої складної проблеми, як демократичний цивільний контроль, у контексті військово-цивільних відносин потребує деталізації із точки зору та у площині розгляду понять «безпека» та «контроль».

Зважаючи на двоїстість даних понять, демократичний цивільний контроль передбачає існування механізмів, які б обмежували можливість окремих політичних сил використовувати силові структури для досягнення власних інтересів. Військова могутність не може бути інструментом і засобом для встановлення або зміни політичного режиму. У демократичній державі неприпустимим є перетворення суб'єктів сектора безпеки і оборони в активний самостійний суб'єкт політики.

Враховуючи поточний стан справ, залежність від траєкторії – серйозна перешкода для інституціональних змін у військово-цивільних відносинах для України. Цивільні «агенти змін» й надалі будуть стикатися із залишками влади старої інституціональної структури, яка може бути дуже стійкою до добровільних змін через механізми «залежності від траєкторії». Саме тому усі наявні перепони необхідно подолати, щоб створити нові інститути демократичного цивільного контролю сектору безпеки і оборони.

Беручи до уваги наявний потенціал, можливості, ризику та загрози, основне завдання на наступні роки в напрямку демократичного цивільного контролю сектору безпеки та оборони України – закріплення і посилення вироблених раніше рішень до такої міри, щоб механізми демократичного цивільного контролю могли сприйматися як природні як для контролерів, так і для тих суб'єктів, кого перевіряють, а можливі ризики ідентифіковані та у подальшому зведені нанівець. Як результат – домогтися синергійного ефекту, коли разом дія воєнного та цивільного сектору суттєво переважає ефект кожного окремого компонента.

#### Список використаної літератури:

1. Коул І., Флури Ф., Ланн С. «Контроль и руководство: парламенты и управление в секторе безопасности». Женева, Швейцария / Редакторский коллектив Иден Коул, Филипп Флури и Саймон Ланн, Координатор проекта: Валентин Бадрак. «Издательский дом «АДЕФ-Украина», 2015. 132 с.
2. Nelson, Daniel N. Definition, diagnosis, therapy: A civil-military critique. *Defense & Security Analysis* 2002.18 (2), 157–170.
3. Peter D. Feaver *Civil-Military Relations*. New York : State Univ. New York Press *Annu. Rev. Polit. Sci.* 1999. 2:211–41.
4. Вичалківська Ю.С. Організаційно-правове регулювання демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України *Інвестиції: практика та досвід*. Рубрика: Державне управління. № 1 2018. С. 116–121.
5. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони: теорія і практика : навчальний посібник / В.А. Яценко, В.Г. Пилипчук, П.П. Богуцький, О.Д. Довгань, І.М. Доронін,

- О.В. Петришин ; за заг. ред. В.Г. Пилипчука ; Науково-дослідний інститут інформатики і права НАПрН України. Київ; Одеса : Фенікс, 2020. 224 с.
6. Пошедін О. І. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України і перспективи його вдосконалення. *Bulletin of the NAPA. Series "Public Administration"*. 1'2019. С. 31–38.
7. Сіцінська М.В. Зарубіжний досвід організації та здійснення цивільного контролю за спецслужбами: постановка проблеми. *Державне управління. Інвестиції: практика та досвід*. № 6/2017. С. 74–77.
8. Закон України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII від 21.06.2018 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 31. Ст. 241.
- 

### **Drozdiuk V. Democratic civilian control for the national security and defence sector**

*The article considers the genesis and mechanism of democratic civilian control for the national security and defence sector. The essence and content of the categories security and control in the field of military-civil issues are revealed. Within the relevant categories, the essence and content of the mechanism of control through the prism of the cult of obedience, norms of civil control and professionalism are highlighted. Emphasis is placed on the inexpediency of institutional manipulations to ensure quality civilian control for the national security and defence sector.*

*The stages of formation of the policy of control over the military sphere in Ukraine, the main features of the existing model of democratic civilian control are described. The legal basis for the exercise of democratic civilian control over the security and defense sector of Ukraine is outlined. It is specified that the exercise of democratic civilian control in Ukraine takes place through appropriate control processes: civil litigation – over the balance of military decisions; parliamentary – through the objectivity of defense policy; judicial – through compliance with the rule of law in the military field; civilian – by non-governmental organizations, independent media, trade unions.*

*Problems of philosophical, institutional and ethical nature, which hinder the implementation of effective democratic civilian control in Ukraine, are highlighted. Emphasis is placed on the fact that dependence on the trajectory is a serious obstacle to institutional changes in military-civil relations for Ukraine. The immaturity of Ukrainian society is also a serious obstacle to democratic civilian control for the national security and defence sector.*

*The directions of the movement to build an effective mechanism of democratic civilian control for the national security and defence sector on the basis of ethics, environmental friendliness, synergy are formulated. Strengthening democratic civilian control in Ukraine can make the most sense by setting up independent think tanks and strong specialized committees (commissions) in parliament with specific oversight functions and sufficient staff to carry them out.*

**Key words:** *security, control, security and defense sector, democratic civil control, mechanism of democratic control, subjects of democratic control, objects of democratic control.*