

*В. В. Єманов,
к. військ. н., с. н. с., перший заступник начальника Національної академії
Національної гвардії України, Національна академія Національної гвардії України
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5055-8852>*

DOI: 10.32702/2306-6814.2023.11.138

МЕХАНІЗМИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ТЕХНІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИЛ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ПІД ЧАС КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ

*V. Yemanov,
PhD in Military Sciences, Senior Research, first deputy head of the National Academy
of the National Guard of Ukraine, National Academy of the National Guard of Ukraine, Kharkiv, Ukraine*

MECHANISMS OF DEMOCRATIC CIVIL CONTROL IN THE SPHERE OF SYSTEM FUNCTIONING TECHNICAL SUPPORT FOR THE SECURITY FORCES OF UKRAINE DURING CRISIS SITUATIONS

Виклики що постають перед громадянським суспільством під час кризових ситуацій сьогодні передбачають налагодження у державі таких військово-цивільних відносин, які б сприяли більшій прозорості прийняття рішень, які приймаються у сфері безпеки. Також принципи військово-цивільних відносин повинні бути спрямовані на підвищення бойової готовності сил безпеки України. Однією із важливих умов вирішення цього завдання є реалізація демократичних принципів управління сектором безпеки, бо у демократичних країнах демократичний цивільний контроль за діяльністю сектору безпеки розглядають, як складову проблеми вдосконалення цивільно-військових відносин. Таким чином, проблема полягає не стільки у запровадженні демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки, як у корінному реформуванні відносин між військовим та цивільним сектором, яке в свою чергу є складовою розв'язання проблеми забезпечення належної ефективності управління сектором безпеки.

Кризова ситуація у державі, спричинена збройною агресією РФ, потребує визначення ефективних механізмів удосконалення управління сектором безпеки. Одним з таких механізмів є демократичний цивільний контроль за діяльністю сектору безпеки.

У статті наведені чинники які зумовлюють необхідність розв'язання проблеми вдосконалення цивільно-військових відносин, причини необхідності вдосконалення цивільно-військових відносин в Україні. Наведені форми та об'єкти контролю.

В Україні головна причина помилкових рішень в області розподілу ресурсів між військовими і цивільними завданнями, як правило, полягає не в тому, що вказані ресурси обмежені. Недосконалість цивільно-військових відносин знаходить свій прояв у відсутності взаємної відповідальності за виконання завдань у сфері забезпечення національної безпеки між цивільним і військовим сектором. Таким чином, в Україні поки що недостає досвіду цивільно-військових відносин, який має місце в країнах консолідованої демократії, де до цивільного контролю залучені структури усіх гілок влади і громадянське суспільство.

Потребує створення система взаємин між військовими та цивільними, яка б сприяла ефективному управлінню силами і засобами сектору безпеки, що неможливо без здійснення належного цивільного контролю за його діяльністю.

The challenges facing civil society during crisis situations today require the establishment of such military-civilian relations in the state that would contribute to greater transparency of decision-making in the field of security. Also, the principles of military-civilian relations should be aimed at increasing

the combat readiness of the security forces of Ukraine. One of the important conditions for solving this task is the implementation of democratic principles of security sector management, because in democratic countries, democratic civilian control over the activities of the security sector is considered as a component of the problem of improving civil-military relations. Thus, the problem lies not so much in the introduction of democratic civilian control over the activities of the security sector, as in the radical reformation of relations between the military and the civilian sector, which in turn is a component of the solution to the problem of ensuring the proper efficiency of the security sector management.

The crisis situation in the state, caused by the armed aggression of the Russian Federation, requires the determination of effective mechanisms for improving the management of the security sector. One of these mechanisms is democratic civilian control over the activities of the security sector.

The article presents the factors that determine the need to solve the problem of improving civil-military relations, the reasons for the need to improve civil-military relations in Ukraine. Forms and objects of control are given.

In Ukraine, the main reason for erroneous decisions in the field of resource allocation between military and civilian tasks is not, as a rule, that the specified resources are limited. The imperfection of civil-military relations is manifested in the lack of mutual responsibility for the performance of tasks in the field of ensuring national security between the civil and military sectors. Thus, Ukraine still lacks the experience of civil-military relations that exists in the countries of consolidated democracies, where structures of all branches of government and civil society are involved in civil control.

It requires the creation of a system of relations between the military and civilians, which would contribute to the effective management of the forces and means of the security sector, which is impossible without proper civilian control over its activities.

Ключові слова: сили безпеки, система технічного забезпечення, демократичний цивільний контроль, кризова ситуація.

Key words: security forces, technical support system, democratic civil control, crisis situation.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Виклики що постають перед громадянським суспільством під час кризових ситуацій сьогодення передбачають налагодження у державі таких військово-цивільних відносин, які б сприяли більшій прозорості прийняття рішень, які приймаються у сфері безпеки. Також принципи військово-цивільних відносин повинні бути спрямовані на підвищення бойової готовності сил безпеки України. Однією із важливих умов вирішення цього завдання є реалізація демократичних принципів управління сектором безпеки, бо у демократичних країнах демократичний цивільний контроль за діяльністю сектору безпеки розглядають, як складову проблеми вдосконалення цивільно-військових відносин. Таким чином, проблема полягає не стільки у запровадженні демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки, як у корінному реформуванні відносин між військовим та цивільним сектором, яке в свою чергу є складовою розв'язання проблеми забезпечення належної ефективності управління сектором безпеки [1].

Кризова ситуація у державі, спричинена збройною агресією РФ, потребує визначення ефективних механізмів удосконалення управління сектором безпеки. Одним з таких механізмів є демократичний цивільний контроль за діяльністю сектору безпеки.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Механізми демократичного цивільного контролю достатньо повно визначені в працях науковців таких, як Г.П. Ситник, В.О. Антонов, І.С. Романченко, В.Ю. Богданович, М.І. Шпура, С.В. Белай, В.А. Яценко, В.Г. Пилипчук, П.П. Богуцький, О.Д. Довгань, І.М. Доронін, О.В. Петришин та ін. Питанню демократичного цивільного контролю у сфері функціонування системи технічного забезпечення сил безпеки України під час кризових ситуацій приділялось не достатньо уваги.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз існуючих механізмів демократичного цивільного контролю у сфері функціонування системи технічного забезпечення сил безпеки України під час кризових ситуацій.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Недостатній рівень цивільного демократичного контролю впливає на ефективність механізмів управління сектором безпеки. Чинниками, які зумовлюють необхідність розв'язання проблеми вдосконалення цивільно-військових відносин, є наступні:

— життєдіяльність сил безпеки та оборони України регламентується низькою нормативно-правових актів (законами, статутами тощо), які ґрунтуються ще на радянських нормах. Потребує зміни нормативно-правова база щодо норм забезпечення та норм належності, матеріально-технічного забезпечення. Досі не закінчена імплементація стандартів НАТО у силах безпеки;

— завдання покладені на сили безпеки не є характерними для сил оборони тому виникла низка досить непростих проблемних питань щодо ролі, функцій та завдань сил безпеки (тероризм, боротьба з наркобізнесом, організована злочинність, внутрішні безпорядки, миротворча діяльність, релігійний та етнічний екстремізм тощо). Вказані завдання далеко не адекватні традиційним (підготовка до широкомасштабної війни), які раніше поклалися на військових [1];

— потребує перегляд поглядів на формування сил безпеки та оборони, створення адекватного загрозам мобілізаційного резерву, сил територіальної оборони. Збройна агресія РФ показала важливість створення мобілізаційного резерву, підготовку території держави до оборони. Державні діячі, до початку агресії, ставили питання про відміну загальної мобілізації, що повинно було закласти нові якісні і кількісні виміри відносин між силами безпеки та оборони та суспільством. Ускладнення і вдосконалення сучасних озброєнь і бойової техніки, поява нових видів зброї на полі бою, зміни в тактиці ведення бойових дій ставлять вимоги до високої кваліфікації військовослужбовців. У цьому контексті потрібен суттєвий перегляд природи цивільно-військових відносин;

— існує діалектичне протиріччя між потребами та можливостями щодо забезпечення національної безпеки. Виділяти на оборону необхідно лише ту частину ресурсів, яка необхідна для забезпечення безпеки. Тому виникають дві проблеми: правильного визначення частки коштів, необхідних для забезпечення безпеки та обґрунтування оптимального рівня оборонної достатності. Для прийняття управлінських рішень щодо матеріально-технічного, фінансового та інших видів забезпечення державні службовці повинні мати базову військову освіту або рішення повинні прийматись за участі представників сил безпеки та оборони. Політики та цивільні спеціалісти, часто досить зверхньо ставляться до законних потреб військових. Очевидно, що вказане непорозуміння між цивільними та військовими наносить значну шкоду національній безпеці;

Серед причин необхідності вдосконалення цивільно-військових відносин в Україні можна, зокрема, назвати:

— потреби охорони та захисту демократичного процесу, надання йому сталих, прогнозованих форм розвитку;

— забезпечення дотримання законності в силах безпеки та оборони;

— необхідність підтримки на належному рівні мобілізаційної готовності та боєготовності сил безпеки та оборони України і в цьому контексті обґрунтованості військово-політичних і військових рішень;

— забезпечення достовірності інформації з різних питань життєдіяльності військової сфери;

— важливість оптимізації існуючої системи підготовки та призначення військових кадрів;

— необхідність забезпечення належної організації життєдіяльності сектору безпеки в умовах глибоких

змін, які відбуваються у всіх сферах суспільного та політичного життя України [1].

Метою демократичного цивільного контролю є [2-3]:

— забезпечення цивільної пріоритетності при розробленні та реалізації державної політики у сфері національної безпеки;

— контроль додержання вимог законодавства у діяльності суб'єктів сектора безпеки і оборони, запобігання їх використанню для протиправних цілей, порушення прав і свобод людини і громадянина;

— сприяння розробленню та реалізації стратегій, доктрин, концепцій і програм у сфері національної безпеки;

— участь у забезпеченні реформування і розвитку суб'єктів сектора безпеки і оборони з урахуванням стандартів країн-членів ЄС і НАТО;

— сприяння ефективному використанню фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів суб'єктами сектора безпеки і оборони.

Одним із головних принципів ефективних цивільно-військових стосунків, властивих західним демократіям, є спільна відповідальність за національну безпеку і оборону. Це означає, що уряди встановлюють оборонні та безпекові цілі й забезпечують їх виконання відповідними ресурсами, а військові та правоохоронці — забезпечують безпеку, правопорядок та боєготовність збройних сил, аби досягнути окреслені цілі. Цивільний контроль є складовою механізму державного управління, і контролю взагалі як елементу цього механізму. Вказана організаційно-правова категорія є досить важливою, оскільки сприяє забезпеченню необхідних владних структур інформацією щодо ефективності діяльності конкретних органів у державі на всіх рівнях управління.

На сьогоднішній день існує велика кількість видів контролю над силами безпеки та оборони. Урядовий, внутрішній, цивільного демократичний контроль надають можливість не лише виявити, а й попередити помилки та недоліки в роботі учасників управління, шукати нові резерви та шляхи подолання проблемних питань. Отже, контроль як функція державного управління, виявляється у здійсненні нагляду (спостереження) за діяльністю об'єкта, перевірці відповідності владно-управлінських рішень профілю та змісту його діяльності, а також у виявленні та попередженні можливих невідповідностей та помилок, що перешкоджають функціонуванню управлінської системи та її складових відповідно до поставленої мети. Слід зазначити, що роль контролю не обмежується лише державно-управлінською необхідністю, його місія значно ширша та публічна. При всіх перевагах щодо контролю, зайвий контроль зменшує швидкість та обґрунтованість прийняття управлінських рішень, накладає бюрократичні перепони. Частка рішень приймається з політичних міркувань без наукового обґрунтування і прогнозу розвитку ситуації у майбутньому.

Згідно з "Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань", основними формами контролю є [4, с. 124]:

— інспектування — всебічне вивчення стану об'єкта контролю, його структурних підрозділів;

— перевірка — вивчення окремих питань діяльності об'єкта контролю, його структурних підрозділів, інспектування і перевірка.

— контролю організовується Інспекцією з питань контролю за діяльністю військових формувань. Об'єктами контролю виступають:

— стан бойової і мобілізаційної готовності Збройних Сил України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України; здійснення Міністерством оборони України військово-політичного та адміністративного керівництва Збройними Силами України, забезпечення їх функціонування і життєдіяльності; готовності Державної спеціальної служби транспорту до виконання завдань в особливий період; виконання Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України завдань, пов'язаних з участю в обороні держави; здійснення Управлінням державної охорони України охорони органів державної влади України, участі у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом;

— стан озброєння і військової техніки та діяльність військових формувань з утилізації надлишкового військового майна і боєприпасів;

— стан забезпеченості військових формувань матеріально-технічними засобами в мирний час і на особливий період, їх наявність, утримання, збереження, ешелонування та оновлення;

— стан медичного забезпечення, організація лікувально-профілактичних, санітарно-гігієнічних і протиепідемічних заходів у військових формуваннях;

— стан реалізації військової кадрової політики у Збройних Силах України, інших військових формуваннях, забезпечення розвитку військової освіти і науки;

— стан виконання програм реформування і розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань;

— питання додержання вимог Конституції та законів України стосовно соціального захисту, забезпечення реалізації прав і свобод громадян, які перебувають на військовій службі у Збройних Силах України, інших військових формуваннях, а також стан забезпечення військової дисципліни і правопорядку у Збройних Силах України, інших військових формуваннях.

Водночас, ці функції, з одного боку, є занадто широкі, оскільки повторюють фактично повноваження інших державних структур, зокрема, функція контролю за станом діяльності військ відноситься до повноважень Міністерства оборони, а вивчення стану використання економічних, технічних, наукових можливостей тощо — одна із функцій Кабінету Міністрів України. З іншого боку, Президенту України, для прийняття політичних рішень та безпосереднього впливу на їх вирішення потрібна не вузько галузева, а синтезована, інтегративна інформація. Звідси очевидним є завдання удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення керівництва держави з питань національної безпеки і оборони. Це також ставить питання і про поліпшення діяльності Інспекції, що сприятиме більш ефективному прийняттю рішень [4].

Вдосконалення цивільно-військових відносин передбачає інформаційну прозорість і сприяє знаходженню прийнятного компромісу між демократичними напояганнями та вимогами збереження необхідної секретності. У цьому контексті демократичним цивільним контролем має бути охоплена вся воєнна сфера від розробки та затвердження Воєнної доктрини до розгляду та затвердження воєнного бюджету, від стану оборон-

ної інфраструктури до організації виробництва і оснащення військ сучасною зброєю.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

В Україні головна причина помилкових рішень в області розподілу ресурсів між військовими і цивільними завданнями, як правило, полягає не в тому, що вказані ресурси обмежені. Недосконалість цивільно-військових відносин знаходить свій прояв у відсутності взаємної відповідальності за виконання завдань у сфері забезпечення національної безпеки між цивільним і військовим сектором.

Таким чином, в Україні поки що недостає досвіду цивільно-військових відносин, який має місце в країнах консолідованої демократії, де до цивільного контролю залучені структури усіх гілок влади і громадянське суспільство.

Тому визначальним у цьому питанні є створення такої системи взаємин між військовими та цивільними, яка б сприяла ефективному управлінню силами і засобами сектору безпеки, що неможливо без здійснення належного цивільного контролю за його діяльністю.

Література:

1. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): Підручник К.: НАДУ, 2012. — 544 с.
2. Про національну безпеку: Закон України. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення 10.05.2023).
3. Про Стратегію воєнної безпеки України: Указ Президента України № 121/2021 від 25 березня 2021 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661> (дата звернення 10.05.2023).
4. 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.

References:

1. Sytnyk, H.P. (2012), *Derzhavne upravlinnia u sferi natsionalnoi bezpeky (kontseptualni ta orhanizatsiino-pravovi zasady)* [State management in the field of national security (conceptual and organizational and legal foundations)], NADU, Kyiv, Ukraine.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018), *The Law of Ukraine "National security"*, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (Accessed 10 May 2023).
3. President of Ukraine (2021), *Decree "On the Military Security Strategy of Ukraine"*, available at: <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661> (Accessed 10 May 2023).
4. Yashchenko, V. A., Pylypchuk, V. H., Bohutskyi, P. P. and Dovhan, O. D. (2020), *Demokratychnyi tsyvilnyi kontrol nad sektorom bezpeky i oborony: teoriia i praktyka* [Democratic civilian control over the security and defense sector: theory and practice], Feniks, Kyiv; Odesa, Ukraine. *Стаття надійшла до редакції 15.05.2023 р.*