

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.64.38>

ФОРМИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СИЛАМИ ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Дегтярьов Д.О.,

*аспірант кафедри адміністративного,
фінансового та банківського права*

Міжрегіональної Академії управління персоналом)

ORCID 0000-0002-2512-6967

Дегтярьов Д.О. *Форми демократичного цивільного контролю над силами оборони України*

Метою статті є визначення поняття та видів форм демократичного цивільного контролю над силами оборони. Виокремлено три аспекти, в яких можуть розглядатися форми демократичного цивільного контролю над силами оборони: 1) діяльнісний аспект, відповідно до якого форма контролю постає як комплекс дій його суб'єктів; 2) аналітичний аспект, згідно якого форма контролю має своїм невід'ємним елементом збирання, виокремлення відомостей та даних щодо об'єкта контролю, їх порівняння між собою, визначення закономірностей та тенденцій, притаманних функціонуванню об'єкта контролю, моделювання стану об'єкта контролю у майбутньому, залежно від застосованих управлінських рішень; 3) організаційний аспект, відповідно до якого форма контролю є способом організацій активності суб'єктів контролю та зв'язків між ними. Кожен з цих аспектів форми контролю є необхідним для ефективного проведення контрольних заходів.

Сформульовано визначення форм демократичного цивільного контролю над силами оборони як об'єднаних єдиною метою, здійснюваних відповідно до визначених у актах військового законодавства повноважень суб'єктів контролю комплексу організаційних та аналітичних заходів, спрямованих на досягнення мети контролю.

З'ясовано, що до форм демократичного цивільного контролю над силами оборони доцільно віднести оприлюднення публічної інформації, діяльність тимчасових слідчих комісій, внутрішній аудит, зовнішній фінансовий контроль (аудит), судовий контроль, проведення наукових та прикладних (наприклад, соціологічних) досліджень, спрямованих та визначення актуального стану об'єктів контролю. Обґрунтованість віднесення до форм демократичного цивільного контролю службових розслідувань, дізнання та досудового розслідування викликає сумніви з огляду на положення абзацу 2 частини 1 статті 1 Закону України «Про національну безпеку України», в якій визначено вичерпний список видів контролю.

Аналіз сутності та особливостей форм демократичного цивільного контролю над силами оборони дає змогу переконатися, що вказані форми невід'ємно пов'язані із змістом цього контролю і детерміновані правовим статусом його суб'єктів. При цьому форми контролю можуть бути класифіковані за змістом, за суб'єктами, за правовими наслідками для об'єктів контролю, а також за термінами проведення.

Ключові слова: демократичний цивільний контроль, сили оборони, Збройні Сили України, форми контролю, суб'єкти контролю, методи контролю.

Degtyarev D.O. Forms of democratic civilian control over the defense forces of Ukraine

The purpose of the article is to define the concept and types of forms of democratic civilian control over the defense forces. Three aspects are identified in which the forms of democratic civilian control over the defense forces can be considered: 1) the activity aspect, according to which the form of control acts as a complex of actions of its subjects; 2) the analytical aspect, according to which the form of control has its integral element of collecting, highlighting information and data on the controlled object, comparing them with each other, determining the patterns and trends inherent in the functioning of the controlled object, modeling the state of the controlled object in the future, depending on the applied management decisions; 3) the organizational aspect, according to which the form of control is a way of organizing the activity of the subjects of control and the connections between them. Each of these aspects of the form of control is necessary for the effective implementation of control activities.

The definitions of the forms of democratic civilian control over the defense forces as united by a single goal, carried out in accordance with the powers of the subjects of control defined in the acts of military legislation, are formulated for a complex of organizational and analytical measures aimed at achieving the goal of control.

It was found that the forms of democratic civilian control over the defense forces should be attributed to the publication of public information, the activities of temporary commissions of inquiry, internal audit, external financial control (audit), judicial control, scientific and applied (for example, sociological) research aimed at determining the actual state of control objects. The validity of classifying official investigations, inquiries and pre-trial investigations as forms of democratic civil control raises doubts, taking into account the provisions of paragraph 2 of part 1 of article 1 of the Law of Ukraine "On National Security of Ukraine", which defines an exhaustive list of types of control.

An analysis of the essence and features of the forms of democratic civilian control over the defense forces allows us to make sure that these forms are inherently connected with the content of this control and are determined by the legal status of its subjects. At the same time, the forms of control can be classified by content, by subjects, by legal consequences for objects of control, as well as by timing.

Key words: democratic civil control, defense forces, Armed Forces of Ukraine, forms of control, subjects of control, methods of control.

Постановка проблеми. Питання удосконалення демократичного цивільного контролю над силами оборони, підвищення ефективності його заходів є надзвичайно важливим для будь-якої демократичної держави, адже бюджетні витрати на сектор безпеки і оборони за умов постійного вдосконалення технологій становлять значну частку коштів державного бюджету. Для України, яка з 2014 року вимушена давати відсіч збройній агресії Російської Федерації, питання контролю над силами оборони має беззаперечне значення, оскільки ефективність такого контролю пов'язана із забезпеченням територіальної цілісності, суверенітету та недоторканості нашої держави. Разом з тим внаслідок недостатності наукових досліджень, присвячених визначенню особливостей правового забезпечення демократичного цивільного контролю над силами оборони, а також прогалин у актах військового законодавства, теоретико-методологічна база вказаного контролю є ще недостатньо досконалою, що обумовлює актуальність теми цієї статті.

Стан опрацювання проблематики демократичного цивільного контролю над силами оборони нині характеризується наявністю наукових праць, в яких визначено окремі аспекти вказаного виду контролю, зокрема, слід назвати наукові здобутки таких авторів, як В. В. Богуцький, С. Г. Братель, С. О. Галушко, В. П. Горбулін, О. Ф. Джафарова, І. М. Доронін, М. М. Зайцев, В. О. Заросило, В. Л. Зьолка, О. Ф. Кобзар, О. Г. Комісаров, І. М. Коропатнік, В. Я. Настюк, О. П. Котляренко, І. О. Остапенко, В. Й. Пашинський, С. В. Петков, В. Г. Пилипчук, С. М. Попко, І. С. Руснак, О. Ю. Савинець, М. В. Сіцінська, В. В. Сокуренько, С. В. Тарасов, В. А. Тимошенко, Д. О. Хомяков, І. А. Храбан, Н. П. Христинченко, І. М. Шопіна, В. В. Шульгін О. Н. Ярмиш та інші. Однак проблеми сутності та особливостей форм демократичного цивільного контролю над силами оборони досліджені ще недостатньо, що обумовлює спрямованість наукових пошуків.

Метою статті є визначення поняття та видів форм демократичного цивільного контролю над силами оборони.

Виклад основного матеріалу. Розуміння сутності форм контролю має свої відмінності у різних авторів. Так, форма контролю визначається як «зовнішнє вираження конкретних дій, що використовується суб'єктами контролю» [1, с. 179], «засіб відстеження (порівняння, зіставлення) певного явища, об'єкта, процесу, що охоплені контрольними діями» [2, с. 90]; «форма виражає внутрішній зв'язок і спосіб організації контролю... дозволяє розкрити його зміст та вказує техніку його здійснення» [3, с.67]. На нашу думку, всі ці визначення характеризують різні аспекти форм контролю. По-перше, це діяльнісний аспект, відповідно до якого форма контролю постає як комплекс дій його суб'єктів. По-друге, це аналітичний аспект, згідно якому форма контролю має своїм невід'ємним елементом збирання, виокремлення відомостей та даних щодо об'єкта контролю, їх порівняння між собою, визначення закономірностей та тенденцій, притаманних функціонуванню об'єкта контролю, моделювання стану об'єкта контролю у майбутньому, залежно від застосованих управлінських рішень. І, по-третє, це організаційний аспект, відповідно до якого форма контролю є способом організації активності суб'єктів контролю та зв'язків між ними. Кожен з цих аспектів форми контролю є необхідним для ефективного проведення контрольних заходів: форма контролю уявляє собою сукупність видів діяльності (інакше контроль неможливо здійснювати, він залишиться декларативним), найбільш важливим (але не єдиним) з цих видів діяльності є аналітична, а для успішності контрольної діяльності необхідно проведення низки організаційних заходів.

На підставі вказаного вище можна сформулювати визначення форм демократичного цивільного контролю над силами оборони як об'єднаних єдиною метою, здійснюваних відповідно до визначених у актах вій-

ського законодавства повноважень суб'єктів контролю комплексу організаційних та аналітичних заходів, спрямованих на досягнення мети контролю.

Класифікації форм контролю, які містяться у теоретичних джерелах, базуються переважно на теоретичних здобутках фінансового права і включають ревізію, перевірку, фінансову експертизу, службове розслідування, слідство, самоконтроль та внутрішній аудит [3, с.51]; попередній (превентивний), поточний (оперативний) та наступний (ретроспективний) контроль [4, с.298], перевірку; спостереження; ознайомлення зі статистичною звітністю; вивчення та аналіз матеріалів, які містяться у ЗМІ, зверненнях громадян [5, с.126]. Вважаємо, що з огляду на специфіку правового статусу сил оборони вказані різновиди форм контролю не повною мірою охоплюють контрольні заходи у досліджуваній сфері.

З огляду на різноманітність критеріїв для виокремлення різних форм демократичного цивільного контролю над силами оборони, перш ніж аналізувати сутність останніх, необхідно визначити підстави їх систематизації. Найбільш важливим з них є, на нашу думку, систематизація форм досліджуваного контролю за змістом. З огляду на положення Конституції України, законів України «Про національну безпеку», «Про оборону України», «Про доступ до публічної інформації», «Про Рахункову палату», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та низки інших правових актів, уявляється доцільним визначити наступні форми форм демократичного цивільного контролю над силами оборони.

Комплексний огляд сектору безпеки і оборони, відповідно до ч.1 ст.1 Закону України «Про національну безпеку України» уявляє собою процедуру «оцінювання стану і готовності складових сектору безпеки і оборони до виконання завдань за призначенням, за результатами якої розробляються та уточнюються концептуальні документи розвитку складових сектору безпеки і оборони та визначаються заходи, спрямовані на досягнення ними необхідних спроможностей до виконання завдань за призначенням у поточних і прогнозованих умовах безпекового середовища» [6].

Оборонний огляд – це процедура «оцінювання стану і готовності сил оборони до виконання завдань з оборони України, стану їх кадрового, фінансового, матеріально-технічного та інших видів забезпечення» [6]. Згідно Порядку проведення оборонного огляду Міністерством оборони, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2018 р. № 941, оборонний огляд проводиться з метою оцінювання стану і готовності Збройних Сил та інших складових сил оборони до виконання завдань з оборони держави, стану їх кадрового, фінансового, матеріально-технічного та інших видів забезпечення, а також наявних спроможностей щодо ефективного реагування на виклики і загрози у воєнній сфері [7]. На теперішній час в Україні було проведено чотири оборонних огляди, четвертий з них, проведений з 25 травня по 12 грудня 2019 року, було здійснено на основі спроможностей, з урахуванням тенденцій північноатлантичної інтеграції нашої держави.

Парламентські слухання уявляють собою особливу форму роботи Верховної Ради України. Відповідно до положень ч.1 ст.233 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» парламентські слухання у Верховній Раді проводяться «з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання» [8]. Серед парламентських слухань, присвячених особливостям функціонування сил оборони, можна назвати наступні: «Стан реалізації засад антикорупційної політики в Україні» (24.05.2017), «Актуальні питання зовнішньої політики України» (07.12.2016), «Державні гарантії соціального захисту учасників антитерористичної операції, Революції Гідності та членів їх родин: стан і перспективи» (19.10.2016), «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи» (15.06.2016), «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на території, не контрольованій українською владою в зоні проведення антитерористичної операції» (17.02.2016), «Про військово-медичну доктрину України» (20.05.2015), «Обороздатність України у XXI столітті: виклики, загрози та шляхи їх подолання» (23.07.2014), «Про стан та перспективи розвитку Воєнної організації та сектору безпеки України» (23.05.2012), «Про стан забезпечення житлом та іншими гарантіями соціального захисту військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» (08.02.2006) та ін.

Звітування уявляє собою універсальну форму контролю, притаманну всім без виключення сферам суспільних відносин та публічного адміністрування. Сутність звітування полягає в оприлюдненні об'єктом контролю відомостей, які характеризують предмет контролю, або повідомленні таких відомостей безпосередньо суб'єкту контролю за особливими процедурами у випадку наявності серед відповідних даних інформації з обмеженим доступом. Так, відповідно до абзацу 3 ч.5 ст.15 Закону України «Про національну безпеку України» Міністр оборони України підзвітний Верховній Раді України [6]. Основна проблема, що стосується такої секретності, полягає у визначенні того, коли і як обмеження доступу громадськості до інформації

є легітимним. Амбітною метою здорових демократій є забезпечення належного доступу громадськості до інформації, одночасно визначаючи певні законні межі для обмеження цього доступу. Встановлення правильного балансу між цими двома поняттями значною мірою залежить від історії країни, суспільних цінностей та інших культурних факторів [9, с.4].

Особливостями таких форм контролю як інспектування і перевірка є те, що вони прямо названі формами контролю у Положенні про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань, затвердженому Указом Президента України від 14 лютого 2015 року № 84/2015. У вказаному правовому документі інспектування розуміється як всебічне вивчення стану об'єкта контролю, його структурних підрозділів; а перевірка – як вивчення окремих питань діяльності об'єкта контролю, його структурних підрозділів [10].

Крім того, до форм демократичного цивільного контролю над силами оборони доцільно віднести оприлюднення публічної інформації, діяльність тимчасових слідчих комісій, внутрішній аудит, зовнішній фінансовий контроль (аудит), судовий контроль, проведення наукових та прикладних (наприклад, соціологічних) досліджень, спрямованих на визначення актуального стану об'єктів контролю. Обґрунтованість віднесення до форм демократичного цивільного контролю службових розслідувань, дізнання та досудового розслідування викликає у нас сумніви, оскільки суб'єкти, які здійснюють вказані види правоохоронної діяльності, не охоплюються положеннями абзацу 2 ч.1 ст.1 Закону України «Про національну безпеку України», в якій визначено вичерпний список видів контролю.

Висновки. Аналіз сутності та особливостей форм демократичного цивільного контролю над силами оборони дає змогу переконатися, що вказані форми невід'ємно пов'язані із змістом цього контролю і детерміновані правовим статусом його суб'єктів. При цьому форми контролю можуть бути класифіковані за змістом, за суб'єктами, за правовими наслідками для об'єктів контролю, а також за термінами проведення.

Напрями подальших наукових досліджень мають включати з'ясування сутності та видів методів та засобів демократичного цивільного контролю над силами оборони.

Список використаних джерел:

1. Бутинець Ф.Ф., Бардаш С.В., Малюга Н.М., Петренко Н.І. Контроль і ревізія: Підручн. Житомир: ЖІТІ, 2000. 512 с.
2. Організація бухгалтерського обліку та фінансового контролю в сучасних умовах господарювання в Україні / Л. Г. Ловінська, І. Б. Стефанюк. Київ: НДФІ, 2006. 240 с. Цит. за: Бардаш С. Щодо побудови базової класифікаційної моделі господарського контролю. Вісник КНТЕУ. 2009. №2. С.66-71.
3. Гуцаленко Л. В. Внутрішньогосподарський контроль: Навч. посіб. / Л. В. Гуцаленко, М. М. Коцупатрий, У. О. Марчук Київ: Центр учбової літератури, 2014. 496 с
4. Казначейська система: Підручн. / Юрій С.І., Стоян В.І., Мац М.Й. Тернопіль: ТНЕУ, 2002. 394 с.
5. Плугатар Т.А. Контроль за діяльністю Національної поліції України. Наука і правоохорона. 2018. №2. С.122-129.
6. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 31. Ст.241.
7. Про затвердження Порядку проведення оборонного огляду Міністерством оборони: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2018 р. № 941. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/941-2018-%D0%BF#Text>
8. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України 10 лютого 2010 року від № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
9. Кардона Ф. Балансування відкритості та конфіденційності в оборонному секторі: уроки успішної міжнародної практики / Центр з розбудови доброчесності в оборонному секторі. 20 с. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/8/pdf/BB-GGG-6-ukr.pdf.
10. Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань: затверджено Указом Президента України від 14 лютого 2015 року №84/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/84/2015#n14>