

УДК 342.57

DOI 10.32782/2312-1815/2024-17-21

Ярослав Ободянський
ORCID: 0009-0001-7649-2502

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО В СИСТЕМІ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ

У статті визначено роль та місце громадянського суспільства в системі демократичного цивільного контролю (ДЦК) над Збройними силами України (ЗСУ) як ключового чинника вирішення завдань забезпечення національної безпеки. Проаналізовано форми та методи ДЦК, урахувавши безпекові виклики сьогодення (повномасштабна збройна агресія російської федерації) та специфіку збройних сил держави як інституції, що стоїть на захисті її суверенітету та територіальної цілісності. Дано політологічну оцінку ключовим нормативно-правовим документам, які регулюють ДЦК у ЗСУ та відносини громадянського суспільства як елемента системи цивільного контролю у війську. Визначено перспективи ДЦК у системі взаємодії громадянського суспільства та держави задля контролю збройних сил як одного з ключових інструментів забезпечення не лише контрольної, а й безпекової функції у державі шляхом тісної та ефективної співпраці та розвитку такого партнерства із суб'єктами органів виконавчої, законодавчої, судової влади та засобами масової інформації. Розглянуто Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. в частині, що стосується громадянського суспільства як складника ДЦК сектору національної безпеки й, зокрема, збройних сил, а також інші політико-правові акти. Акцентовано на низці документів, у яких Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання щодо запровадження та розвитку ДЦК як важливого складника євроатлантичної інтеграції, а саме: «Партнерство заради миру: рамковий документ» (1994 р.), «Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки» (1994 р.), «Хартія про особливе партнерство між Україною і НАТО» (1997 р.).

На основі врахування демократичного досвіду західних партнерів України відзначено, що виховання активної громадянської позиції, залучення громадянського суспільства до формування й реалізації державної політики, зокрема в її безпековому форматі, становлять міцний фундамент для ефективного становлення та функціонування політики національної безпеки.

Ключові слова: громадянське суспільство, демократичний цивільний контроль, Збройні сили України, національна безпека, демократія, правова держава, інститути громадянського суспільства.

Вступ. Взаємодія громадянського суспільства та державних інституцій становить одну зі стратегічних умов розвитку демократичної та правової держави. Збройна агресія російської федерації змушує по-новому поглянути на діалог між владою і суспільством, зокрема в контексті їх партнерства та співпраці щодо ефективного забезпечення національної безпеки на регіональному і загальнодержавному рівнях. Саме система ДЦК у сфері безпеки й оборони та, зокрема, збройних силах має стати дієвим засобом гарантування територіальної цілісності та суверенітету країни. Водночас у наукових дослідженнях, що аналізують ДЦК, на нашу думку, недостатньо висвітлено нормативно-правові засади забезпечення різнопланової діяльності громадянського суспільства у збройних силах, відчутним є брак фахового аналізу теоретичної та методологічної бази заявленої проблематики. Також механічне перенесення досвіду західних партнерів у цій сфері часто не враховує українські суспільно-політичні, ментальні, культурні та регіональні нюанси. Усе це в комплексі й зумовлює актуальність теми статті.

Роль громадянського суспільства у сфері національної безпеки й оборони та залучення останнього до процесів ДЦК, зокрема у збройних силах, досліджувалися у працях С. Брателя, В. Богуцького, С. Галушко, В. Горбуліна, А. Качинського, І. Кресіної, А. Колодій, І. Коропатніка,

В. Ліпкана, В. Пашинського, С. Петкова, І. Храбана, М. Сіцінської, В. Тарасюка та ін. Разом із тим обставини, що диктує війна з російською федерацією, зумовлюють «новий» інтерес до даного питання, ураховуючи не лише безпекові виклики, а й зміну векторів громадянського контролю щодо оборонного сектору, а це, своєю чергою, потребує ґрунтовних досліджень щодо зазначеної теми. Водночас слід з'ясувати роль громадянського суспільства в системі демократичного цивільного контролю над Збройними силами України, ураховуючи сучасні актуальні безпекові виклики та загрози.

Результати та обговорення. За умов функціонування демократичної політичної системи цивільний контроль над збройними силами є важливим чинником забезпечення національної безпеки держави та ключовим напрямом політики у сфері державної безпеки, який передбачає підпорядкування армії демократично обраній владі. У цьому контексті громадськість як невід'ємний складник громадянського суспільства стає свого роду запобіжником установалення військової диктатури, гарантом збереження прав і свобод громадян та демократизації політичних процесів

Повномасштабна збройна агресія російської федерації внесла суттєві корективи у сферу національної безпеки та оборони й значно вплинула на роль громадянського суспільства у цій сфері. Громадськість рішуче заявила про підтримку держави, її суверенітету та територіальної цілісності у різний спосіб: безпосередня служба у лавах ЗСУ, волонтерство, допомога біженцям із зони бойових дій, культурні, освітні проекти тощо. Попри те слід ураховувати, що збройні сили є специфічною воєнною організацією, у якій чітко регламентовано дії кожного та присутня чітка ієрархія, що зумовлює, своєю чергою, збереження консервативних підходів не лише до сучасного функціонування, а й до планування майбутнього.

На нашу думку, ключовим у системі взаємодії між громадськістю та державними інституціями має стати громадський контроль, ґрунтований на комплексі організаційно-аналітичних заходів та сучасній нормативно-правовій базі, яка дає можливість ефективно використовувати всі методи такого контролю представниками громадянського суспільства. Особливо важливою є роль такого контролю у сфері національної безпеки та оборони, зокрема у збройних силах. У своїй діяльності громадськість, на жаль, часто наштовхується на перешкоди бюрократичного характеру, що зумовлені небажанням влади (системи у цілому) сприймати важливість ініційованих суспільством ініціатив, демонструючи радше декларативність такої співпраці, ніж реальні дії до взаємовигідного співробітництва. Слід ураховувати й той факт, що з початком повномасштабної агресії російської федерації певна частина активного населення емігрувала, а інша долучилася до лав збройних сил, що, своєю чергою, відчутно зменшило кількість громадських активістів. Серйозним викликом для конструктивної співпраці громадянського суспільства і сфери національної безпеки та оборони є й корупція, яка не тільки підриває бойовий та економічний складники, а й суттєво зменшує рівень довіри суспільства до влади як такої. Разом із тим проблема взаємодії громадськості та влади у секторі оборони потребує нагального вирішення шляхом усебічного залучення громадянського суспільства до розв'язання питань, які зумовлені викликами сьогодення, оскільки, відповідно до ст. 17 Конституції України, «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу» [6, с. 3].

Виходячи із узятих Україною на себе зобов'язань, можна чітко визначити роль та місце громадянського суспільства в системі демократичного цивільного контролю. Уже в першому рамковому документі «Партнерство заради миру», який набув чинності для України 08 лютого 1994 р., зазначено: «України, що підписують цей документ, співробітничатимуть з Організацією Північноатлантичного договору у досягненні таких цілей: (а) сприяння відкритості у плануванні національної оборони та формуванні військового бюджету; (б) забезпечення демократичного

контролю над збройними силами...» [1, с. 1]. Уже на третьому році незалежності Україна першою з усіх республік колишнього СРСР задекларувала свою політичну візію щодо армії, яка має передусім будуватися на відкритості, прозорості та системі демократичного контролю.

Дані наміри було підтверджено і в тексті документа «Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки», який був прийнятий у Будапешті 3 грудня 1994 р. на 91-му пленарному засіданні Спеціального комітету Форуму Наради з питань безпеки і співробітництва у Європі. Зокрема, у ньому зазначалося, що «держави-учасниці розглядають демократичний політичний контроль над військовими і воєнізованими силами, силами внутрішньої безпеки, а також розвідувальними службами і поліцією як невід'ємний складник стабільності і безпеки». Наголошено також на тому, що саме такі кроки «сприятимуть інтеграції своїх збройних сил із громадянським суспільством як важливому прояву демократії» [2, с. 2]. У «Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору» відзначено, що «Україна підтверджує свою рішучість продовжувати військову реформу, зміцнювати демократичний та цивільний контроль над збройними силами та підвищувати їх оперативно-технічну сумісність зі збройними силами НАТО та країн-партнерів» [3, с. 2]. Ключовим для цих трьох документів є розуміння того, що запровадження демократичного цивільного контролю є запорукою політичної стабільності та ознакою демократичної зрілості для суспільства, локомотивом даного виду контролю має стати саме громадянське суспільство.

Базовим для ДЦК як форми контролю у сфері національної безпеки та оборони у цілому та армії зокрема є Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. У ньому для ДЦК виділено цілий III розділ, у якому визначено мету, завдання, засади та предмет для даного виду контролю. Отже, «система цивільного контролю складається з контролю, що здійснюється Президентом України; контролю, що здійснюється Верховною Радою України; контролю, що здійснюється Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; судового контролю; громадського нагляду». Як бачимо, усі суб'єкти контролю, визначені даним Законом, мають чітку ієрархію у системі державної влади та володіють суб'єктними повноваженнями, що дає їм практичне право для здійснення впливу на збройні сили, у тому числі для контролю. Разом із тим громадянське суспільство за цим Законом може брати участь у здійсненні цивільного контролю лише «...через громадські об'єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад, особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів у порядку, встановленому Конституцією України, Законом України «Про громадські об'єднання» та іншими законами України. Сфера громадського нагляду може бути обмежена виключно Законом України «Про державну таємницю». Оцінюючи систему ДЦК, можна констатувати, що громадянському суспільству у Законі України «Про національну безпеку України» надано надзвичайно малоефективні інструменти для здійснення ефективного контролю.

Ураховуючи найкращий світовий досвід, варто охарактеризувати перспективи ДЦК. Як зазначає В. Тарасюк, «Україна, вибравши західний напрям цивілізаційного розвитку, нині перебуває у процесі транзиту (між радянським тоталітаризмом і європейською демократією), енергія руху якого переважно спрямована на протидію «русскому миру», а не розвитку протилежно цінних принципів західної цивілізації» [5, с. 478]. Виходить, що ми героїчно стоїмо в обороні проти російської навали та її псевдоцінностей, але паралельно із цим не пропонуємо жодного дієвого проєкту щодо імплементації передового західного досвіду чи демонстрації власних шляхів розвитку, що ґрунтуються на базових демократичних цінностях.

Сьогодні ДЦК у збройних силах – це оперування інформацією, яка потрапляє до інститутів громадянського суспільства та окремих активістів. При цьому важливо враховувати правові норми, зокрема зміст законів «Про звернення громадян» та «Про громадські об'єднання», результати роботи круглих столів, переважно на соціальну тематику, діяльність тимчасових

слідчих комісій Верховної Ради України, оприлюднені дані соціологічних досліджень, аналітичні матеріали ЗМІ тощо. Разом із тим варто зауважити, що, на нашу думку, усі напрацювання в системі нормативно-правової бази не відповідають та не розв'язують нагальні питання ні збройних сил, ні громадянського суспільства у площині їх взаємодії.

Наріжним каменем взаємодії громадянського суспільства та сектору національної безпеки та оборони має бути відповідальність. Суспільний контроль має ґрунтуватися на отриманні правдивої, перевіреної інформації, її фаховому аналізі, що зумовлює поліпшення стану контролюючого об'єкта, розв'язання (усунення) проблемних питань, а це, своєю, чергою, сприятиме тіснішій співпраці та продуктивному діалогу. Такий підхід підтверджує і В. Тарасюк: «Демократичний цивільний контроль над воєнною організацією базується на трьох основних принципах: підпорядкованість військових цивільній владі; відповідальність цивільних за рівень ефективності силових структур; підвітність як цивільної влади, так і військових громадянському суспільству» [5, с. 480].

На нашу думку, предметом контролю громадянського суспільства у збройних силах та основними напрямками такої взаємодії мали б стати питання:

- соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей;
- дотримання прав та свобод військовослужбовців, адже передусім військовий – це громадянин;
- матеріально-технічне забезпечення військ (сил) та запобігання корупції у цій сфері;
- вища військова освіта;
- техногенні та екологічні проблеми.

Соціальний захист військовослужбовців регламентується низкою нормативно-правових актів, але при цьому питання соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей і надалі залишається відкритим. Така ситуація не сприяє ні підвищенню авторитету влади, ні престижу серед населення служби у збройних силах. Закритість армії як інституції, строга ієрархічність та підпорядкованість часто призводять до порушення базових принципів стосовно прав та свобод рядових військовослужбовців. Особливо часто цим зловживає армійське керівництво під час режиму надзвичайного або воєнного стану, свідомо йдучи на такі порушення, щоб, своєю чергою, сподобатися представникам військово-політичної владної еліти. Такі елементи «радянщини» слід активно викоринювати, і саме тут роль ДЦК неocenенна.

Окреме питання – це корупція у сфері матеріально-технічного забезпечення, що становить потенційну загрозу боєздатності військ та авторитету країни на міжнародній арені. Контролююча функція громадянського суспільства має стати провідною у питаннях збереження довкілля, оскільки, на жаль, діяльність збройних сил у мирний час й особливо в умовах війни накладає негативний відбиток на навколишнє середовище, робота з усунення та запобігання наслідкам такої діяльності – пріоритет для спільної діяльності цих інституцій.

На нашу думку, максимальне залучення громадянського суспільства повинно бути в системі вищої військової освіти, її роль для сектору національної безпеки та оборони – визначальна. Саме від висококваліфікованих спеціалістів залежать стан бойової підготовки особового складу, інтеграція військ та матеріально-технічної бази збройних сил зі стандартами НАТО, національно-патріотичне виховання молоді тощо. Сучасний офіцер – це лідер, який володіє усіма передовими інформаційно-технічними, мовними, нормативно-правовими та спеціально-військовими компетенціями, за принципом «знання – уміння – навички». Новітні безпекові виклики зумовлюють потребу у вивченні нових військових спеціальностей та зміну підходів до методів викладання, але це не завжди реалізовано на практиці. Сьогодні військовий викладач має бути не сухим теоретиком, а живим носієм бойової практики, яка вивчається, аналізується та доноситься до слухачів військових ВНЗ за допомогою інноваційних методів.

Універсальної моделі щодо ДЦК у світі не існує. Виходячи з наявних методів громадського контролю, які передбачені законодавцем у Законі України «Про національну безпеку України», а саме: отримувати в установленому порядку від державних органів інформацію з питань діяльності складників сектору безпеки й оборони; здійснювати дослідження з питань національної безпеки й оборони; проводити громадську експертизу; брати участь у громадських дискусіях, резюмуємо, що такі методи громадського контролю є радше декларативними та не мають суттєвого потенціалу для практичної реалізації у майбутньому у формі політико-правових рішень.

Для практичного втілення ДЦК та його легітимного впливу на вдосконалення функціонування такої інституції, як збройні сили, слід суттєво розширити повноваження громадянського суспільства, надавши останньому відповідні політико-правові важелі для дієвого впливу, урахувавши й чинник відповідальності за прийняті рішення. Ми вже маємо досвід призначення цивільних менеджерів на посади очільників Міністерства оборони України, функціонування громадських рад при силових відомствах, залучення експертів з-поміж цивільних спеціалістів до розроблення безпекових програм тощо. Цей перелік не вичерпано, українське суспільство, його активна частина, у тому числі й військові, які в майбутньому займуть своє місце у цивільному житті, має потенціал до народовладдя у всіх його формах.

Досвід наших західних партнерів указує на те, що збройні сили як специфічна військова формація володіють свого роду ризиками утиску тих, кого вони мають захищати. У цьому контексті в Конституції України (ст. 17) зазначено, що «Збройні сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їхній діяльності» [6, с. 3]. Саме для цього у низці країн НАТО (Албанія, Німеччина, Польща, Румунія) засновано інститут омбудсмена з військових питань, який виступає своєрідним запобіжником та забезпечує ефективне функціонування інституту прав людини та сектору національної безпеки й оборони, з одного боку, контролюючи, а з іншого – виступаючи, у самій системі збройних сил, каталізатором для змін на краще.

Подібна практика вкрай необхідна для України, особливо зараз, під час повномасштабної агресії російської федерації, коли слід оперативно реагувати на суспільно-політичні та безпекові виклики, надавати професійну юридичну оцінку та формувати державницьку інформаційну політику стосовно гарантування прав і свобод військовослужбовців, їхніх сімей та цивільного населення, яке потерпає від військових дій. Перспективним, за умови надання відповідних нормативно-правових важелів, є й залучення до експертних та громадських рад при органах виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інституцій сектору національної безпеки та оборони, військових ВНЗ військовослужбовців з-поміж тих, які мають бойовий, управлінський і науково-педагогічний досвід, отримали поранення та за висновками військово-лікарських комісій є обмежено придатними або непридатними до військової служби. Така модель дасть змогу не тільки залучити до роботи в інституціях громадянського суспільства кращих, а й забезпечить ефективність їхньої роботи, бо люди, які дивилися смерті в очі, матимуть інші ціннісні пріоритети, що гарантуватимуть турботу про загальне благо.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що для реалізації нової політики демократичного цивільного контролю увагу слід зосередити на інформаційній, організаційній, навчально-методичній та науковій роботі, урахувавши відсутність належної нормативно-правової бази, яка б надала дієві інструменти для громадського контролю, поєднавши його з відповідальністю тих осіб, що беруть безпосередню участь у системі контролю. Відповідні політико-правові рішення сприятимуть поверненню довіри суспільства до влади, подолають пасивність громадян щодо безпосередньої участі в суспільно-політичному житті держави.

Література:

1. Партнерство заради миру Рамковий документ НАТО; Заява, Міжнародний документ від 10.01.1994. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_001#Text
2. Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки ОБСЄ; Кодекс, Міжнародний документ від 03.12.1994. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_116#Text
3. Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору Україна, НАТО; Хартія, Міжнародний документ від 09.07.1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002#Text
4. «Про національну безпеку України» : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
5. Тарасюк В. Інститут військового омбудсмена, як невід'ємний елемент системи національної безпеки. *Правова держава*. 2020. Вип. 31. С. 477–484.
6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

References:

1. Partnership for Peace NATO Framework Document; Statement, International Document of 10.01.1994. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_001#Text [in Ukrainian].
2. OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security; Code, International Document of 03.12.1994. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_116#Text [in Ukrainian].
3. Charter on a Distinctive Partnership between Ukraine and the North Atlantic Treaty Organization Ukraine, NATO; Charter, International Document of 09.07.1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002#Text [in Ukrainian].
4. «On National Security of Ukraine» Law of Ukraine of 21.06.2018 No. 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> [in Ukrainian].
5. Tarasiuk V. (2020). Instytut viiskovoho ombudsmena, yak nevidiemnyi element systemy natsionalnoi bezpeky [The Institute of the Military Ombudsman as an Integral Element of the National Security System]. *Pravova derzhava*, 31, 477–484. doi: 10.33663/0869-2491-2020-31-477-484 [in Ukrainian].
6. Constitution of Ukraine Law of Ukraine of 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].

Yaroslav Obodianskyi. Civil society in the system of democratic control over the armed forces of Ukraine

The article outlines the role and place of civil society in the system of democratic civilian control (DCC) over the Armed Forces of Ukraine (AFU) as a key factor in addressing the challenges of ensuring national security. The author analyses the forms and methods of DCC, taking into account the current security challenges (full-scale armed aggression of the Russian Federation) and the specifics of the armed forces of the state as an institution that protects the sovereignty and territorial integrity of the state. A political science assessment of the key regulatory documents governing the DCC in the Armed Forces of Ukraine and the relations of civil society as an element of the system of civilian control in the army is given. The author identifies the prospects of the DCC in the system of interaction between civil society and the state for controlling the armed forces as one of the key tools for ensuring not only control, but also security functions in the state, through close and effective cooperation and development of such partnership with the executive, legislative, judicial authorities and the media. The author analyses the part of the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» of 21 June 2018 related to civil society as a component of the DCC of the national security sector and, in particular, the armed forces, as well as other political and legal acts. The emphasis is placed on a number of documents in which Ukraine has assumed international obligations to implement and develop the DCC as an important component of Euro-Atlantic integration, namely: «Partnership for Peace: A Framework Document» (1994), «Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security» (1994), «Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine» (1997).

Based on the democratic experience of Ukraine's Western partners, it is noted that fostering an active civic position, involving civil society in the formation and implementation of state policy, in particular in its security format, is a solid foundation for the effective establishment and functioning of national security policy.

Key words: *civil society, democratic civilian control, the Armed Forces of Ukraine, national security, democracy, rule of law, civil society institutions.*