

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«КИЇВО-МОГИЛЯНСЬКА АКАДЕМІЯ»

Факультет соціальних наук та соціальних технологій

Магістерська програма «Європейські студії»

НАЛЕЖНЕ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

дипломна робота  
на здобуття академічного звання магістра політології  
студента 2 року навчання  
Тарана Михайла Артуровича

Наукова керівниця  
кандидатка політичних наук  
Чабанна М. В.

Рецензентка  
кандидатка економічних наук  
Саврук Г. М.

Робота допущена до захисту в ДЕК рішенням кафедри політології  
протокол №\_\_ від \_\_\_\_\_ 2020 р.

Завідувач кафедри Кисельов С.О.

Київ – 2020 р.

## ПЛАН

<b>Вступ .....</b>	<b>3</b>
<b>Розділ 1</b> Теоретико-методологічні засади дослідження належного управління в системі безпеки.....	<b>8</b>
<b>Розділ 2</b> Принципи та механізми належного управління в системі безпеки.....	<b>15</b>
2.1. Підзвітність.....	16
2.2. Прозорість .....	28
2.3. Цивільно-військові відносини .....	35
2.4. Верховенство права .....	41
2.5. Участь ( <i>participation</i> ) .....	44
2.6. Відповідальність.....	49
<b>Розділ 3</b> Належне управління в системі безпеки України .....	<b>52</b>
3.1. Стан належного управління в системі безпеки України.....	52
3.2. Доцільність належного управління в системі безпеки України в умовах війни .....	60
<b>Висновки .....</b>	<b>67</b>
<b>Список використаної літератури.....</b>	<b>70</b>
<b>Додаток 1 .....</b>	<b>87</b>
<b>Анотація .....</b>	<b>94</b>

## ВСТУП

Проблема дослідження полягає в тому, що в системі безпеки відсутні визначені механізми належного управління. Це створює бар'єри для оцінки існуючих чи запроваджених механізмів та створення критеріїв для перевірки ефективності системи безпеки України. Більш того, загальновизнаного визначення належного врядування також не існує, що створює умови для маніпулювання системою безпеки як міжнародними установами та іноземними державами, так і на внутрішньому рівні.

Загалом, актуальність дослідження даної теми можна розділити на три складові. Перша - необхідність захисту прав і свобод людини. Належне управління вимагає правову, підзвітну, всеосяжну державу, яка підзвітна та прозора своїм громадянам<sup>1</sup>. За відсутності цих принципів створюються корупційні ризики, можливості конфлікту інтересів, слабкість верховенства права і, відповідно, безвідповідальність, в результаті чого створюється середовище, в якому сили безпеки і оборони, які мають монополію на застосування сили, можуть діяти безкарно. Це призводить до порушення фундаментальних та громадянських прав і свобод людини. Відповідно, за таких умов відбувається соціальна та економічна несправедливість та нерівномірний розподіл між громадськістю та елітами, де останні можуть використовувати сили безпеки для забезпечення захисту та безпеки себе і режиму, а не суспільства, яке в таких умовах має найменше значення.

Друга актуальність теми стосується викликів впровадження належного управління в системі безпеки, які не були повною мірою вирішені навіть в економічно розвинених країнах. Такі виклики залежать від певних дисонансів належного управління: система безпеки повинна бути відкритою та прозорою з одного боку, та, водночас, зберігати

---

<sup>1</sup> Johnston M. Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability [Електронний ресурс] / Michael Johnston – Режим доступу до ресурсу: <http://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/unpan010193.pdf>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

секретність та конфіденційність з іншого боку у зв'язку із специфікою сектору безпеки і оборони. До таких викликів можна також віднести: дискреційні повноваження, питання секретності та доступу до державної таємниці, політичних інтересів певних інституцій законодавчої або виконавчої гілок влади (або окремих її членів), завоювання уваги та голосів громадян. Великим викликом також можна визначити перебільшення сприйняття загроз, що може бути використане для виправдання дій та рішень, які можуть бути непропорційними загрозі та завдавати шкоди принципам належного управління. Особливе значення набуває також питання прав людини, контролю, компетентності інституцій (або окремих її членів) у нагляді за діяльністю сектору безпеки (за розвідувальними органами зокрема), а також політичної волі у запровадженні принципів належного управління.

Третя складова - ефективне функціонування всієї державної системи. Відповідно до концепції належного управління, сектор безпеки і оборони повинен підпадати під ті самі стандарти ефективності, справедливості та підзвітності, що й інші системи держави<sup>2</sup>. Основна відмінність - наявність питань секретності та державної таємниці. Однак важливо зазначити, що не всі причини секретності та державної таємниці функціональні. Важливо, що навіть за умов секретності сектор безпеки і оборони повинен нести відповідальність перед суспільством, яке надає податки на існування безпекових й оборонних структур та інституцій. Звідси випливає, що належне управління не можливе без уявлення громадськості про те, що сили безпеки підпорядковані цивільній владі, яку вони обрали - це визначає принцип демократичного цивільного контролю. Відповідно, також повинні існувати установи та органи, які здійснюють нагляд за сектором безпеки і

---

<sup>2</sup> Voice and accountability in the security sector [Електронний ресурс] / N.Ball, M. Brzoska, K. Kingma, H. Wulf // BICC, Bonn. – 2002. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.bicc.de/uploads/tx\\_bicctools/paper21.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/paper21.pdf). – С. 5 (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

матимуть змогу застосовувати певні санкції в порушення основних принципів, викладених вище - принципу демократичного нагляду, коли виконавча та законодавча гілки мають доступ та можливість моніторингу, нагляду та аудиту. Судові ж органи можуть забезпечувати верховенство права та законність прийнятих чи неприйнятих рішень. Звідси випливає, що виклики та проблеми впровадження належного врядування також можуть виходити за межі сектору безпеки, і впровадження реформ суто в безпековому не призведе до належного управління в системі безпеки.

Відповідно, розглядаючи систему безпеки необхідно включати ширше розуміння, адже належне управління в системі безпеки призводить до належного управління в інших державних системах; зміни та трансформації неможливі лише в одній частині системи. Це вимагає взаємопов'язаного характеру різних суб'єктів для встановлення змін, а кожен принцип належного управління веде до наступного і неможливо застосувати без усіх принципів.

Отже, важливість теми полягає в тому, що впровадження належного управління веде до підзвітної та прозорої держави, що призведе до ефективного функціонування всієї державної системи та економічного й соціального розвитку держави та її громадян. А також постає питання необхідності належного врядування в системі безпеки України в умовах війни, наявних загроз національній безпеці та умовах невизначеності.

**Об'єкт:** Належне управління

**Предмет:** Належне управління в системі безпеки України

**Мета:** визначити належне управління в системі безпеки України

**Завдання:**

- 1) Визначити теоретико-методологічні засади дослідження належного управління в системі безпеки;
- 2) Визначити та описати принципи та механізми належного управління в системі безпеки;
- 3) Описати стан та доцільність належного управління в системі безпеки України на основі визначених принципів та механізмів.

**Методологія:** Дослідження здійснювалось на основі холістичного підходу до концептуалізації належного управління в системі безпеки. Використовувався метод дедукції для розділення поняття належного управління в системі безпеки на окремі принципи та механізми функціонування належного управління. Метод кейс-стаді використано для дослідження закордонного досвіду функціонування механізмів належного управління. Порівняльний метод дав змогу визначити спільні та відмінні риси механізмів систем належного управління в системі безпеки України та інших держав. Також був застосований метод інтерв'ю для експертної оцінки стану безпеки України відповідно до механізмів належного управління в системі безпеки України.

**Джерельна база.** Велику частину публікацій, на яку спиратимусь для дослідження складають наукові здобутки аналітичного центру «Женевський центр управління сектором безпеки» (DCAF), аналітичні матеріали Організації з безпеки і співробітництва в Європі, Міністерства закордонних справ Нідерландів, Центру цілісності в оборонному секторі, які описують подібні принципи належного врядування в безпековому та оборонному секторах, водночас не виокремлюють механізми функціонування належного врядування та визначають більшою мірою належне врядування як частину реформування сектору безпеки і оборони в пост-конфліктних чи країн, що розвиваються. Також використовувались наукові статті, що пов'язані із механізмами належного

врядування в системі безпеки. Для аналізу належного врядування в системі безпеки України переважна частина публікацій була взята з медіа та новин

**Структура та обсяг роботи.** Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаної літератури та додатку.

Розділ 1 - Теоретико-методологічні засади дослідження належного управління в системі безпеки – має на меті визначити теоретичну рамку для аналізу належного управління в системі безпеки в Україні через огляд теоретичних підходів до визначення концепту належного управління, адже відсутній єдиний загальновизнаний підхід до цього концепту і досі залишається дискусійним.

Розділ 2 - Принципи та механізми належного управління в системі безпеки – має на меті розділити належне управління в системі безпеки на принципи (характеристики та властивості концепту), а також виокремити з них механізми (інструменти досягнення принципів). Розділ також має на меті аналізу закордонного досвіду у впровадженні механізмів належного управління в системі безпеки для можливості подальшого порівняння.

Розділ 3 - Стан належного управління в системі безпеки України – покликаний провести загальний аналіз механізмів належного управління в системі безпеки України. Також описано необхідність належного управління в системі безпеки в умовах російсько-української війни, а також в умовах невизначеності та непередбачуваності (на прикладі COVID-19).

Загальний обсяг роботи, що включає також вступ та висновки, складає 69 сторінок.

## РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ НАЛЕЖНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ БЕЗПЕКИ

З огляду на те, що в українському науковому просторі тільки починається розгляд принципів та проблем запровадження належного управління, а в закордонних наукових та аналітичних публікаціях відсутній єдиний загальновизнаний підхід до цих питань, які і досі залишаються дискусійними, можна визначити наступні завдання цього розділу: визначити основні поняття, на яких фокусується це магістерське дослідження - належне управління, механізми і принципи належного управління, належне управління в системі безпеки; ідентифікувати прогалини і протиріччя існуючих досліджень щодо цих понять; запропонувати теоретичну рамку для аналізу належного управління в системі безпеки в Україні.

В результаті історичних чинників сьогодні відбувається трансформація розуміння безпеки, перехід від безпеки держави, де фокус ґрунтується на військовій безпеці, до безпеки людини, в підході якого також визначається політична, економічна, соціальна, навколишня безпека, що спрямовується на забезпечення інтересів людини<sup>3</sup>. Саме на цьому підході й ґрунтуються реформи сектору безпеки в багатьох країнах, і саме тому належне врядування (*good governance*) як ефективне функціонування систем держави для забезпечення потреб її громадян посідає в цих реформах значне місце<sup>4</sup>. Дійсно, дослідники ОБСЄ зазначають, що належне

---

<sup>3</sup> РНБО передала на затвердження Президенту Стратегію нацбезпеки і оборони «Безпека людини – безпека країни» [Електронний ресурс] // Офіс Президента України. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.president.gov.ua/news/rnbo-peredala-na-zatverdzhennya-prezidentu-strategiyu-nacbez-59873>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>4</sup> Voice and accountability in the security sector [Електронний ресурс] / N.Ball, M. Brzoska, K. Kingma, H. Wulf // BICC, Bonn. – 2002. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.bicc.de/uploads/tx\\_bicctools/paper21.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/paper21.pdf). - С. 4–9. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.



управління є «основоположним для економічного зростання, політичної стабільності та безпеки»<sup>5</sup>.

Починаючи аналіз поняття належного управління, варто зазначити, що в українському контексті не існує загальноприйнятого перекладу терміну «*good governance*», використовуються багато різних термінів: хороше врядування, добре управління, демократичне врядування, належне врядування, ефективне управління. В цій роботі використовуватиметься терміни належного управління та належного врядування. Окрім труднощів перекладу, суттєве наповнення цих термінів не є загальноприйнятним, є дуже гнучким і подеколи суперечливим.

Найбільш узагальненим, на наш погляд, можна вважати визначення Верховного комісара з прав людини Організації Об'єднаних Націй, згідно з яким належне управління може змінюватися у контексті, часі, меті застосування, і може складатися з наступних елементів:

повне дотримання прав людини, верховенство права, ефективна участь, партнерства з різними акторами, політичний плюралізм, прозорі та підзвітні процеси й інституції, ефективний та дієвий державний сектор, легітимність, доступ до знань, інформації та освіти, політичне розширення прав людей, справедливість, стійкість, цінності, що сприяють розвитку відповідальності, солідарності та толерантності<sup>6</sup>.

Базуючись на вищевказаній дефініції, можна виділити основні принципи належного управління на всіх рівнях як прозорість, відповідальність, підзвітність, участь, та чутливість до потреб людини.

---

<sup>5</sup> Good governance [Електронний ресурс] // Organization for Security and Co-operation in Europe – Режим доступу до ресурсу: <https://www.osce.org/good-governance>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>6</sup> Good Governance and Human Rights [Електронний ресурс] // The Office of the High Commissioner for Human Rights (UN Human Rights) – Режим доступу до ресурсу: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

Дійсно, у більшості визначень належного управління основне місце посідають принципи належного управління. В дослідженнях визначають різну кількість принципів належного управління в системі безпеки, які характеризують цю концепцію. Найбільш широко їх описано в книзі «Голос та підзвітність сектору безпеки», в якій автори визначають десять принципів: демократичний цивільний контроль, підзвітність, законність, прозорість, забезпечення прав людини, моніторинг діяльності, публічність діяльності, ефективність, верховенство права, безпека людини<sup>7</sup>. З описаного вище можна зробити висновок, що належне управління в системі безпеки вимагає законної, підзвітної, всеосяжної держави.

На основі вищевказаних напрацювань міжнародних організацій, в урядовому порталі органів виконавчої влади України належне управління визначається як «система, здатна до проведення якісних трансформацій в Україні, з дотриманням принципів демократії, верховенства права, захисту прав людини та принципів гендерної рівності, інклюзивності та спільної участі»<sup>8</sup>. Таким чином, як міжнародні, так і українські визначення належного управління не дають повної уяви про суть явища, а скоріше відсилають до керівних принципів, яким ця система має відповідати.

Ще однією проблемою щодо визначення належного управління є націленість досліджень на країни, що розвиваються або знаходяться в стані переходу від війни до миру. Олександр Дем'янчук в своїй статті зазначає, що згадана концепція «була розроблена й докладно описана передусім у дослідженнях національного розвитку африканських і азійських країн з метою їх ефективнішої та прискоренішої модернізації і полягала в

---

<sup>7</sup> Voice and accountability in the security sector [Електронний ресурс] / N.Ball, M. Brzoska, K. Kingma, H. Wulf // BICC, Bonn. – 2002. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.bicc.de/uploads/tx\\_bicctools/paper21.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/paper21.pdf). - С. 36. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>8</sup> Ефективне врядування [Електронний ресурс] // Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України – Режим доступу до ресурсу: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

наближенні принципів управління країною до стандартів розвинених західних націй»<sup>9</sup>. Дійсно, значна частина літератури, що стосується належного управління та аналізу запровадження її принципів, описує досвід пост-конфліктних країн та країн, що розвиваються, які отримують фінансову чи експертну допомогу від розвинених країн у реформах, в тому числі і в секторі безпеки і оборони. Водночас, не секрет, що розвинені країни заходу також мають проблеми з підзвітністю і прозорістю сектору безпеки<sup>10</sup>, і, на нашу думку, їхню специфіку теж необхідно враховувати у визначення поняття належного управління.

Таким чином, відсутність загальноприйнятого визначення та критеріїв оцінки запровадження належного управління можуть створювати проблеми непорозуміння та маніпуляцій як ззовні, так і всередині країни. Означені проблеми ще більше загострюються, коли належне управління застосовується в такій важливій, але недослідженій, сфері як безпека і оборона.

Згідно з дослідження ОБСЄ, сектор безпеки і оборони має підпорядковуватись тим же принципам ефективності, прозорості та підзвітності, як і будь-який інший сектор державної служби, але з урахуванням специфіки сектору<sup>11</sup>. Не зважаючи на важливість, поняття належного врядування в секторі безпеки залишається недосконалим. Наприклад, Женевський центр управління сектором безпеки (DCAF) ототожнює поняття урядування в безпековому секторі та реформу сектору безпеки і визначає як «застосування принципів належного управління в

---

<sup>9</sup> Дем'янчук О. Політичні перспективи досягнення Good Governance в Україні [Електронний ресурс] / Олександр Дем'янчук // Віче. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://veche.kiev.ua/journal/5003/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>10</sup> Johnson, L. K. Covert Action and Accountability: Decision-Making for America's Secret Foreign Policy / Lock Johnson // International Studies Quarterly. – 1989. Vol. 33(1). – С. 81-109 (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>11</sup> Good governance [Електронний ресурс] // Organization for Security and Co-operation in Europe – Режим доступу до ресурсу: <https://www.osce.org/good-governance>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

секторі безпеки держави»<sup>12</sup>. Однак, важливо зазначити, що реформа сектору безпеки є ширшим поняттям, що означає процес адаптації сектору безпеки до вимог трансформації, розроблених в тому числі міжнародними акторами, донорськими організаціями та співтовариствами.<sup>13</sup> Відповідно, ми можемо зробити висновок, що запровадження принципів належного управління може бути лише частиною ширшої реформи сектору безпеки.

Окрім цього, належне врядування на практиці також ототожнюють із демократичним цивільним контролем, який означає субординацію сектору безпеки та оборони цивільному керівнику, якого призначають органи, що були обрані громадянами для представлення їх інтересів<sup>14</sup>. Ми вважаємо, що питання підзвітності та прозорості виходять за межі питання демократичного цивільного контролю, однак, який є частиною належного управління. Наприклад, Філіп Ейдус, що досліджував запровадження належного управління в Сербії, використовує термін демократичного управління в секторі безпеки і визначає його як «прозора організація та менеджмент сектору безпеки, що ґрунтується на підзвітності осіб, що приймають рішення, поваги до верховенства права та прав людини, системи стримувань та противаг, рівного представництва, активної громадянської участі та демократичного нагляду»<sup>15</sup>. Такий підхід здається найбільш слушним, водночас використовує вузьке розуміння безпеки, визначаючи переважно інституції сектору безпеки і оборони.

Враховуючи твердження, що межі між внутрішньою та зовнішньою безпекою на сьогодні є розмитими, відбувається взаємопов'язаність

---

<sup>12</sup> Security Sector Reform. Applying the principles of good governance to the security sector [Електронний ресурс] // SSR BACKGROUNDER. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.files.ethz.ch/isn/195671/DCAF\\_BG\\_2\\_Security%20Sector%20Reform.11.15.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/195671/DCAF_BG_2_Security%20Sector%20Reform.11.15.pdf). – С. 2 (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>13</sup> Democratic Security Sector Governance in Serbia [Електронний ресурс] // Peace Research Institute Frankfurt. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk\\_downloads/prif94.pdf](https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_downloads/prif94.pdf). – С. 3. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>14</sup> Там само. – С. 4-5

<sup>15</sup> Там само. – Summary

безпекових та оборонних інституцій, що стало причиною того, що до сектору безпеки також почали відносити збройні формування, що раніше відносились до оборонного сектору. Можна погодитися з фахівцями Женевського центру управління сектором безпеки (DCAF), що таке визначення сектору безпеки є дуже вузьким і не вважається можливим для запровадження належного врядування<sup>16</sup>; і що при розгляді належного врядування в системі безпеки варто застосовувати холістичний підхід, згідно з яким застосування змін/трансформації неможливе лише в одній частині сектору і вимагає взаємопов'язаного характеру різних суб'єктів для запровадження змін<sup>17</sup>. Відповідно, необхідно використовувати ширше визначення та розуміння безпеки, окрім безпекових та оборонних формувань та інституцій, адже в такому випадку застосування принципів належного управління виключно неможливе для їх ефективної реалізації. Тому, підтримуючи реформи в одній частині сектору безпеки, необхідно враховувати, як це може вплинути на зміни або вимагати змін в інших частинах системи. Таким чином, в цій роботі буде використовуватись ширше розуміння безпеки, до якого окрім безпекових та оборонних структур та інституцій також входять судові органи, парламент, уряд, президент, органи нагляду, аудиту, громадянське суспільство, та інші. Важливо також зазначити роль зовнішніх акторів, які також впливають на систему безпеки України через формування певних вимог (прийняття законів, реформування окремих секторів тощо): Організація з безпеки і співробітництва в Європі, Європейський суд з прав людини, Європейський Союз та інші.

---

<sup>16</sup> The Security Sector: Roles and Responsibilities in Security Provision, Management and Oversight [Електронний ресурс] // Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.dcaf.ch/security-sector-roles-and-responsibilities-security-provision-management-and-oversight>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>17</sup> Holistic Approach [Електронний ресурс] // Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) – Режим доступу до ресурсу: <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/SSR-Glossary/Holistic-Approach> (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

Отже, попри проблеми і неузгодженості, які були висвітлені в цьому розділі, нам видається за можливе визначити належне управління в системі безпеки – предмет дослідження в цій магістерській роботі - як широку відкриту систему взаємовідносин значної кількості акторів та інституцій: структур сектору безпеки і оборони, законодавчої, виконавчої та судової влади, громадянського суспільства, медіа та інших, задля забезпечення ефективної, підзвітної, законної діяльності системи безпеки. Водночас, більшою мірою в цій роботі буде робитись фокус на інституціях сектору безпеки і оборони. Також, розділ дозволив структурувати подальший аналіз належного управління в секторі безпеки за наступною логікою: 1) аналіз принципів належного управління в системі безпеки; 2) аналіз механізмів належного управління, які забезпечують дотримання принципів належного управління в системі безпеки.

Отже, на сьогодні не існує загальноприйнятого визначення та критеріїв оцінки запровадження належного управління в системі безпеки, а міжнародні інституції, іноземні держави більшою мірою відсилають до керівних принципів, яким ця система має відповідати. В цій роботі, я визначив належне управління як систему взаємовідносин державних та недержавних акторів, взаємодія яких і призводить до ефективної діяльності сектору безпеки і оборони. Розділивши принципи належного управління на механізми дасть змогу визначити проблеми з підзвітністю та прозорістю сектору безпеки і оборони в економічно розвинених країнах, які приписують даний концепт як дієву характеристику їх державних систем. Також використання механізмів належного управління як критеріїв оцінки дасть змогу загально об'єктивно оцінити систему безпеки України та її етап у досягненні належного управління в системі безпеки.

## РОЗДІЛ 2. ПРИНЦИПИ ТА МЕХАНІЗМИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ БЕЗПЕКИ

Цей розділ має на меті розділити належне управління в системі безпеки на принципи (характеристики та властивості концепту), а також виокремити з них механізми (інструменти досягнення принципів). Як зазначалось у першому розділі, не існує також загальновизнаних принципів належного врядування. Більш того, певні однакові принципи різняться за визначенням та розумінням. Я визначаю наступні принципи належного управління в системі безпеки та розгляну далі в цьому розділі: прозорість, підзвітність, цивільно-військові відносини, верховенство права, участь та відповідальність; як основні, від яких залежить побудова всієї системи належного врядування в системі безпеки. Водночас, я не включаю наступні принципи, котрі визначались в прочитаній літературі: гендерний баланс, ефективність (*effectiveness*), ефективність (*efficiency*), повага до прав людини, професіоналізм, система стримування і противаги, антикорупційна політика, оскільки визначаю їх як похідні від ключових принципів. Питанням гендерної політики більшою мірою переймається НАТО, та включає його як важливу складову стандартів євроатлантичного простору, водночас може входити у верховенство права, відповідно до якого забезпечуються рівні можливості незалежно від статті в тому числі, або як додатковий механізм у разі необхідності приділити цьому питанню в системі безпеки. Визначення ефективності (*effectiveness*) є суб'єктивним, оскільки важко, та чи взагалі можливо, оцінити. Ефективну діяльність можна визначити внаслідок перемоги в певній війні чи операції, водночас питання можливості оцінки ефективності за відсутності загроз, оскільки на це може впливати багато факторів: невідомо точно, яку небезпеку очікувати та визначити готовність, або попередити її; або можливий тимчасовий

ненапад, або гарна робота дипломатії тощо. Відповідно ефективність визначається внаслідок прийнятої на певну кількість років стратегії національної безпеки, в якій визначаються можливі загрози, і, відповідно, починаються процеси стратегічного планування. Інші принципи є похідними від ключових: повага до прав людини визначатиметься при верховенстві права, ефективність (*efficiency*) можна певною мірою визначити внаслідок наявності принципів підзвітності та прозорості; система стримувань та противаги автоматично працюватиме, оскільки всі органи влади мають доступ до певної інформації та мають можливість до нагляду за діяльністю; а потреба в антикорупційній політиці відпадає за умови належної роботи механізмів, що відповідають принципам прозорості та підзвітності.

## **2.1. Підзвітність**

Підзвітність можна визначити як фундаментальний принцип, основну частину належного врядування в системі безпеки. Саме цей принцип визначає інші принципи належного врядування та від якого залежить створення та функціонування всіх механізмів. У загальному розумінні демократія як політичного режиму походить від підзвітності: наділені владою зобов'язані доповідати та обговорювати результати своїх дій із суспільством у межах своїх повноважень. Це відображає головні цінності демократичної форми державного устрою та формує систему балансів у суспільстві в питаннях урядування.

Підзвітність будує суб'єктну логіку всіх інституцій сектору безпеки і оборони: кожна інституція сектору (як елементи системи безпеки) несе повну відповідальність за свої дії, незалежна від інших органів влади, але звітує за свою діяльність та результати. Це в свою чергу створює довіру від



суспільства до органів безпеки і оборони з одного боку, та загалом до держави з іншого.

Основними механізмами принципу підзвітності я виділяю нагляд за діяльністю сектору безпеки і оборони: парламентський, виконавчий, громадський. Також одним із механізмів я виділяю аудит діяльності, як одна із форм незалежного нагляду. В літературі нерідко можна зустріти таке поняття, як контроль, що використовується у подібному контексті: парламентський контроль за діяльністю інституції сектору безпеки, виконавчий, судовий. Однак, контроль як управління передбачає керування діяльністю організації, управління сектором. В такому випадку інституції сектору безпеки і оборони сприймаються як об'єкт, інструмент досягнення певних рішень, певних результатів. Це, в свою чергу, піднімає питання відповідальності, суб'єктності і, відповідно, ефективності сектору.

Повертаючись до суб'єктної логіки, зазначеної вище, контроль, як поняття, неможливе у застосуванні в належному врядуванні в системі безпеки. Водночас нагляд передбачає перевірку, моніторинг, аналіз - забезпечення підзвітності інституцій сектору за свою політику та дії з точки зору законності, правомірності, ефективності та дієвості. Необхідно також брати до уваги те, що відмінності у використанні зазначених слів створює різне розуміння у побудові систем (особливо в тих, що стосуються національної безпеки), і, відповідно, необхідно чітко розмежовувати контроль та нагляд. Варто також зазначити, що поняття підзвітності замінюється поняттям відповідальністю (*responsibility*). Водночас підзвітність «просуває концепцію відповідальності і передбачає, що людина має бути в змозі пояснити і відповісти за свої дії»<sup>18</sup>, а також відповідати за діяльність загалом інституції чи системи.

---

<sup>18</sup> Cleary L. Managing Defence in a Democracy [Електронний ресурс] / Laura Cleary // Routledge. – 2006. – Режим доступу до ресурсу: [https://books.google.com.ua/books?id=X6gA5CxcvcIC&pg=PT78&lpg=PT78&dq=transparency+and+accountability+laura+cleary&source=bl&ots=7PSPd6tI2F&sig=ACfU3U3S3YSNscKdsq1DYU\\_wnlzVVvyei](https://books.google.com.ua/books?id=X6gA5CxcvcIC&pg=PT78&lpg=PT78&dq=transparency+and+accountability+laura+cleary&source=bl&ots=7PSPd6tI2F&sig=ACfU3U3S3YSNscKdsq1DYU_wnlzVVvyei)

Беручи до уваги поняття демократичного цивільного контролю, як одного з принципів належного врядування в системі безпеки, воно не руйнує та не змінює логіку відповідальності, водночас передбачає право на формування політики не окремою інституцією, а цивільною особою, що знаходиться в середині та є частиною сектору як окремого суб'єкта з одного боку, та цивільна особа, що тимчасово наглядає з іншого боку.

При розгляді принципу підзвітності необхідно враховувати проблему політизації внаслідок функціонування механізмів. Дана проблема може бути визначена суб'єктивними політичними судженнями, перебільшенням наданою інформацією, керуючись політичними амбіціями, ідеологічною спрямованістю, внутрішньопартійною культурою тощо.

Однією з важливих проблем є відсутність розуміння та небажання сектором безпеки і оборони бути підзвітним цивільним органам влади та громадськості навіть за наявності законодавчих норм, що зобов'язують їх до відповідальності (*answerability*)<sup>19</sup>.

Загалом існування принципу підзвітності призводить до створення умов із стимулами, в яких винагороджуються за ефективність, інноваційність, результативність, та введення санкцій за порушення чи неефективність тощо; сприяє розвитку професійному та особистому, готовності брати відповідальність; і, найголовніше – навчанню, коли створюються умови, в який обговорюються реагування на майбутні виклики, що можна покращити або запобігти<sup>20</sup>. Водночас однією з

---

[g&hl=uk&sa=X&ved=2ahUKEwjmr56m1L\\_pAhXCvosKHcG7BYoQ6AEwAXoECAsQAQ#v=onepage&q=transparency%20and%20accountability%20laura%20cleary&f=false](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/paper21.pdf), С.-61. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>19</sup> Voice and accountability in the security sector [Електронний ресурс] / N.Ball, M. Brzoska, K. Kingma, H. Wulf // Bonn International Center for Conversion. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.bicc.de/uploads/tx\\_bicctools/paper21.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/paper21.pdf), С.- 29-30. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>20</sup> Guerin B. Accountability in modern government: what are the issues? A discussion paper [Електронний ресурс] / B. Guerin, J. McCrae, M. Shepherd // Institute for Government. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IfG%20accountability%20discussion%20paper%20april%202018.pdf>, С.-32. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

найбільших проблем, яка існує в підзвітності, є культура вини<sup>21</sup>, обвинувачення, де принцип сприймається не для стимулу, навчання, розвитку, а на звинувачення в помилках, що в свою чергу веде до консервативності, неінноваційності, небажанню шукати нові варіанти та рішення. Відповідно, належне врядування в системі безпеки вимагає зміни культури підзвітності, в яких заохочуються ідеї, нові рішення, відхід від традиційних методів вирішення проблем, перехід до продукування інноваційних рішень. Що також важливо зазначити – підзвітність не спрямовується на притягнення до відповідальності, а ґрунтується на певних очікуваннях та реагуванні на певні проблеми та питання.

Виділяють дві моделі підзвітності: вертикальна та горизонтальна. Однак, важливо зазначити, що дефініції даної класифікації відрізняються. З однієї точки зору, вертикальна модель передбачає формальну підзвітність іншим органам державної влади, що знаходяться вище в ієрархічній структурі, тобто звітування органу, який стверджує владу тим, хто підзвітний. Горизонтальна ж модель про неформальні, менш офіційні чи законодавчо обов'язкові звітування, наприклад зацікавленим сторонам, групам інтересів, партнерам, що набуває більшого значення та можуть забезпечити ефективніший результат<sup>22</sup>. Інша точка зору стверджує, що вертикальна підзвітність стосується звітуванню суспільству, як такому, що надає владу і отримує результат за діяльність органів, податки на функціонування яких вони надають, а також неурядовим організаціям, аналітичним установам тощо. Це веде до можливості обговорення та

---

<sup>21</sup> Там само.

<sup>22</sup> Public Sector Governance in Australia [Електронний ресурс] / E.Meredith, J. Halligan, B. Horrigan, G. Nicoll // ANU E Press. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: [https://books.google.com.ua/books?id=rQCYixoL-mUC&pg=PA22&lpg=PA22&dq=public+service+responsibility+and+accountability+framework&source=bl&ots=Fvpc9DECKV&sig=ACfU3U0hzDb3p70\\_51f0pN1qg2A3e-KZXA&hl=uk&sa=X&ved=2ahUKEwjR-9uitcLpAhXKtYsKHe8wA7QQ6AEwAHoECAcQAQ#v=onepage&q=public%20service%20responsibility%20and%20accountability%20framework&f=false](https://books.google.com.ua/books?id=rQCYixoL-mUC&pg=PA22&lpg=PA22&dq=public+service+responsibility+and+accountability+framework&source=bl&ots=Fvpc9DECKV&sig=ACfU3U0hzDb3p70_51f0pN1qg2A3e-KZXA&hl=uk&sa=X&ved=2ahUKEwjR-9uitcLpAhXKtYsKHe8wA7QQ6AEwAHoECAcQAQ#v=onepage&q=public%20service%20responsibility%20and%20accountability%20framework&f=false), С. – 22-23. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

отримати іншу альтернативну експертну думку, оцінити політику. Горизонтальна ж стосується звітуванню органам влади, що передбачає існування одного рівня інституцій, де кожна відповідає за свій результат: парламентський, виконавчий нагляд<sup>23</sup>. Громадянське суспільство та медіа виділяють інколи в третю модель підзвітності – діагональну<sup>24</sup>, де вибори та контроль партіями розглядається як вертикальна. Але враховуючи особливість та специфіку сектору безпеки і оборони (неможливість проведення виборів, загроза політизації принципу підзвітності), діагональна модель не може розглядатись у дослідженні належного врядування в системі безпеки. Водночас, найбільш прийнятною є другий вимір, оскільки здійснюється через суб'єктну логіку, унеможлиблюється контроль і продукуються нові можливості без загрози санкцій, про що описується вище. Варто також зазначити, що підзвітність ієрархічна, що спирається на контролі, «не забезпечує підзвітність через негнучкість та формалістичність в складних та динамічних контекстах»<sup>25</sup>.

Необхідно зазначити також, що кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки 1994 року Організації з безпеки і співробітництва в Європі також зазначає, що «держави-учасниці не будуть допускати існування сил, непідзвітних їхнім конституційно заснованим

---

<sup>23</sup> Ejodus F. Democratic Security Sector Governance in Serbia [Електронний ресурс] / Filip Ejodus // Peace Research Institute Frankfurt (PRIF). – 2010. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk\\_downloads/prif94.pdf](https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_downloads/prif94.pdf), С.- 4-6. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>24</sup> Marquardt K. Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal and Diagonal Accountability [Електронний ресурс] / K. Marquardt, A. Lührmann, V. Mechkova // V-Dem Institute. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/9f/ff/9fffb5f8-9399-4e3d-ba60-f8341c177343/v-dem\\_working\\_paper\\_2017\\_46.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/9f/ff/9fffb5f8-9399-4e3d-ba60-f8341c177343/v-dem_working_paper_2017_46.pdf). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>25</sup> Willems T. Coming to terms with accountability. Combining different forums and functions in a multidimensional way [Електронний ресурс] / T. Willems, W. Dooren // Public Management Review. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/79d2738d-62e7-4991-a1af-6dcd19dccbca.pdf>, С. - 4. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

органам влади або які не контролюються ними, і не будуть підтримувати такі сили»<sup>26</sup>.

**Парламентський нагляд.** Парламентський нагляд вважається основним (часто якщо не єдиним) механізмом підзвітності в демократичних режимах. Його основними умовами ефективності визначають чітко визначені повноваження, звичні практики, наявність ресурсів та експертизи, а також політичної волі<sup>27</sup>.

В першу чергу необхідно зазначити про існування різних моделей парламентського нагляду. Це залежить від політичної системи, контексту, культури та інших факторів; не існує єдиного правильного ефективного механізму нагляду і різняться в кожній державі.

Водночас, незважаючи на існування законодавчо закріпленого механізму парламентського контролю в Сербії, однак де-факто був та залишається доволі слабким механізмом через відсутність волі та потенціалу у здійсненні нагляду, що обмежується формальними щорічними звітами та доповідями представників безпекових та оборонних відомств; а також вузьке розуміння безпеки, адже за межами «контролю» знаходяться різні структури, такі як податкова поліція, митна служба тощо<sup>28</sup>. Необхідно зазначити, що принципи підзвітності та прозорості більшою мірою є найбільш важко досяжними в застосуванні належного управління в системі безпеки. Це пов'язано в більшості випадків із підзвітністю розвідувальних та контррозвідувальних органів через їх природу, характер питань

---

<sup>26</sup> Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки [Електронний ресурс] // Організація з безпеки і співробітництва в Європі. – 1994. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.osce.org/uk/node/253046?download=true>, С. – 6. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>27</sup> Born H. Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices [Електронний ресурс] / Hans Born // Inter-Parliamentary Union. – 2003. – Режим доступу до ресурсу: <http://archive.ipu.org/PDF/publications/decaf-e.pdf>, С.-71. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>28</sup> Ejodus F. Democratic Security Sector Governance in Serbia [Електронний ресурс] / Filip Ejodus // Peace Research Institute Frankfurt (PRIF). – 2010. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.hsfrk.de/fileadmin/HSFK/hsfk\\_downloads/prif94.pdf](https://www.hsfrk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_downloads/prif94.pdf), С.- 15-16. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

секретності. І завдання держави полягає в тому, щоб знайти баланс між підзвітністю та прозорістю з однієї сторони, та захистом інформації, що може нашкодити національній безпеці з іншої.

В політичній системі Великої Британії функціонує парламентський комітет з питань розвідувальної діяльності та безпеки (*Parliament's Intelligence and Security Committee*), що здійснює нагляд за політикою, витратами, діями спеціальних розвідувальних та контррозвідувальних служб. Комітет є спільним обох палат, складається з представників Палати Лордів та Палати Громад<sup>29</sup>. Комітет є компромісним, членів комітету пропонує Прем'єр-міністр після консультації із головами опозиційних партій, що зменшує політичний вплив на його діяльність, однак, визначають водночас в цьому і недоліки. В першу чергу це політична приналежність членів парламенту, яка може впливати на прийняття чи неприйняття певних рішень. Значну роль у діяльності відіграє Прем'єр-міністр, адже раніше звіти комітету відправлялись виключно голові уряду; з 2013 року, внаслідок прийняття закону про правосуддя та безпеку<sup>30</sup>, діяльність комітету стала підзвітною, звіти комітету вимагались публічного розголосу, водночас виключно після затвердження Прем'єр-міністром, що може впливати на відкладання публікації та заборону розголошення певної інформації<sup>31</sup>.

**Виконавчий нагляд.** Виконавчий нагляд передбачає прямий нагляд за сектором безпеки і оборони, визначаючи бюджет, стратегічні пріоритети діяльності тощо. Виконавчий нагляд відбувається органами виконавчої влади, відповідними керівниками міністерств, головою уряду або держави.

---

<sup>29</sup> The Committee [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://isc.independent.gov.uk/>.

<sup>30</sup> Justice and Security Act 2013 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/18/contents/enacted>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>31</sup> Taylor R. The UK's Changing Democracy [Електронний ресурс] / R. Taylor, P. Dunleavy, A. Park // London School of Economics Press. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://press.lse.ac.uk/site/books/10.31389/book1/>, С.-173-181. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

Важливою складовою виконавчого нагляду, або його причиною, визначають також призначення керівників відомств сектору безпеки і оборони, що фактично є ознакою демократичного цивільного контролю. З рештою можна стверджувати, що поняття виконавчого нагляду та демократичного цивільного контролю дуже пов'язані, оскільки визначає субординацію та підзвітність сектору безпеки цивільним керівникам відповідно до організаційної структури, а також управлінські підходи до оцінки діяльності інституцій. Тобто, міністр, як керівник певного органу виконавчої влади, відповідальний за розподіл ресурсів, політичні рекомендації, та стратегічне управління, і керівники відомств відповідають та звітують за рішення, відповідно до визначених стратегічних цілей: «міністерства, відповідальні за установи безпеки, повинні базуватися на відповідному правовому фундаменті, мати чітко сформульовану місію, функціонувати відповідно до встановленої адміністративної та оперативної політики»<sup>32</sup>.

З одного боку, виконавчий нагляд передбачає оцінку результатів відповідно до виділених ресурсів: «ефективний моніторинг та оцінка можуть дати можливість урядові.. відстежувати, як долари та зусилля, які він витрачає... на сектор безпеки, вплине на повернення інвестицій для досягнення стратегічних та оперативних цілей»<sup>33</sup>. Хоча питання ефективності обмежене в безпековому та оборонному контексті у зв'язку із відсутністю умовного ринку та наявності фактично повної монополії

---

<sup>32</sup> Cole E. Enhancing Security Sector Governance in the Pacific Region: A Strategic Framework [Електронний ресурс] / E. Cole, T. Shanahan, P. Fluri // UNDP Pacific Centre. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/Enhancing%20Security%20Sector%20Governance%20in%20the%20Pacific%20Region%20A%20Strategic%20Framework.pdf>, С. – 42-46. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>33</sup> Oversight and Accountability in U.S. Security Sector Assistance. Seeking Return on Investment [Електронний ресурс] / M. Dalton, H. Shah, S. Green, R. Hughes // The Center for Strategic and International Studies (CSIS). – 2018. – Режим доступу до ресурсу: [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180207\\_Dalton\\_OversightAccountability\\_Web.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180207_Dalton_OversightAccountability_Web.pdf), С.- 9. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

держави на оборонну діяльність, оцінка використаних ресурсів є найбільш можливим фактором оцінки. Фактично, виконавча влада, що відповідальна за реалізацію політик, визначає показники ефективності.

З іншого боку, на виконавчий нагляд може також поширюватись перевірки до певних операцій чи подій, та після<sup>34</sup>. Водночас, нагляд чи перевірка може відбуватись у будь-який момент, або лише за наявності дозволу чи ордеру, що залежить від певного контексту та політичної системи країни. Наприклад, в Новій Зеландії відповідальним за виконавчий нагляд є безпосередньо Прем'єр-Міністр, оскільки також перебуває і на посаді міністра національної безпеки і розвідувальної діяльності, і відповідає загалом за управління системою національної безпеки. Відповідальними є міністри, що видають дозволи на перевірки, разом з уповноваженими з питань безпеки. В Канаді Прем'єр-міністр очолює комітет з надзвичайних ситуацій та розвідувальної діяльності, а інші органи обмежуються рекомендаціями<sup>35</sup>.

**Нагляд незалежними органами.** Окрім законодавчо затвердженими наглядами органами трьох гілок влади: законодавчої, виконавчої, судової – також існують механізми нагляду за сектором безпеки і оборони незалежними інституціями, до яких відносяться уповноважені з питань безпеки і оборони (інститути омбудсмена), системи державного та зовнішнього аудитів. Основною функцією даних установ є моніторинг інституцій на дотримання прав людини, проведення незалежних розслідувань, аналіз підзвітності, підготовка певних рекомендацій, реакція на скарги про діяльність певних осіб як ззовні, так і з середини: «Такий незалежний моніторинг є важливим для забезпечення підзвітності,

---

<sup>34</sup> Dawson J. Oversight of the intelligence agencies: a comparison of the 'Five Eyes' nations [Електронний ресурс] / J. Dawson, S. Godec // The House of Commons Library. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: [http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/5689436/upload\\_binary/5689436.pdf](http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/5689436/upload_binary/5689436.pdf), С. – 67. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>35</sup> Там само., С. – 67-68.



зміцнення довіри зацікавлених сторін та надання суттєвої основи для діалогу та співпраці між демократичними інститутами, сектором безпеки та громадянським суспільством з питань управління безпекою»<sup>36</sup>. Відповідно, діяльність нагляду незалежними органами стосується не лише питаннями щодо певної інституції, але також і на особистісному рівні.

Одним із різновидів даного інституту є внутрішні актори певних інституцій з подібними функціями: головні чи генеральні інспектори, комісionери з розгляду скарг. Інститут омбудсменів у справах безпеки і оборони у сучасній інтерпретації виник після закінчення Другої світової війни та зміни цивільно-військових відносин, як незалежний демократичний цивільний контроль над збройними формуваннями із правозахисною спрямованістю; значний вплив мали також процеси демократизації в країнах Центральної та Східної Європи із спробою обмеження влади певних інституцій безпеки і оборони. Водночас, інститути омбудсменів в Канаді та Великої Британії були засновані в кінці 20 – початку 21 століття як реакція на певні гучні проблеми та скандали щодо порушення прав військовослужбовцями на миротворчих місіях чи загибелі службовців на військових базах<sup>37</sup>.

Основною місією інститутів омбудсменів визначають у запобіганні можливих конфліктів через покращення відносин між суспільством та органами влади<sup>38</sup>. Загалом незалежні служби омбудсменів мають право розслідувати скарги, заяви, що стосуються управлінських рішень та дій

---

<sup>36</sup> Independent Oversight Institutions [Електронний ресурс] // Ukraine. Democratic Security Sector Governance – Режим доступу до ресурсу: <https://ukrainesecuritysector.com/actors/independent-oversight-institutions/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>37</sup> Іанд В. Ombuds Institutions For The Armed Forces. A Handbook [Електронний ресурс] / В. Buckland, W. McDermott // The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: [https://ukrainesecuritysector.com/wp-content/uploads/2016/08/Handbook-on-OMBUDS-for-Armed-Forces\\_ENG.pdf](https://ukrainesecuritysector.com/wp-content/uploads/2016/08/Handbook-on-OMBUDS-for-Armed-Forces_ENG.pdf), С. – 12-16. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>38</sup> Buckland B. Ombuds Institutions For The Armed Forces. A Handbook [Електронний ресурс] / В. Buckland, W. McDermott // The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: [https://ukrainesecuritysector.com/wp-content/uploads/2016/08/Handbook-on-OMBUDS-for-Armed-Forces\\_ENG.pdf](https://ukrainesecuritysector.com/wp-content/uploads/2016/08/Handbook-on-OMBUDS-for-Armed-Forces_ENG.pdf), С. – 4-5. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

органів сектору безпеки і оборони, і, відповідно, повідомляти іншим органам влади про порушення. Зокрема, омбудсмени уповноважені вивчати службові документи, відвідувати державні об'єкти з різним ступенем секретності, ініціювати розслідування і вносити рекомендації щодо певних реформ або відповідності дій інституцій законодавству. Тобто, з одного боку представники даного інституту мають доступ до значної кількості даних, в тому числі конфіденційних, водночас не мають повноважень у вирішенні проблем, окрім як повідомлення про підтвердженні факти органам державної влади. Як приклад, в конституції Федеративної Республіки Німеччини зазначено, що уповноважений Бундестагу з питань оборони є допоміжним органом у здійсненні парламентського нагляду та захисту прав військовослужбовців<sup>39</sup>. Не дивлячись на допоміжну роль, уповноважений Бундестагу з питань оборони є одним із найважливіших елементів демократичного нагляду за сектором безпеки і оборони Німеччини.

Незалежність даних органів визначається інституційною незалежністю від інших органів влади, фінансовою – керування власними бюджетними фондами; особистою, що визначається чітким терміном посади, конкретно визначеними підставами для звільнення, недоторканністю через діяльність, пов'язану із посадою тощо, та операційною – визначення пріоритетів, методів діяльності, свободи висловлення, залучення певних представників<sup>40</sup>. Водночас, існують й виклики даного інституту, наприклад, недостатня співпраця збройних сил та уряду, недостатність повноважень щодо прийняття рекомендацій

---

<sup>39</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany [Електронний ресурс] // The Bundestag. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>40</sup> Бакленд Б. Інститути омбудсмена у справах збройних сил. Практичний посібник [Електронний ресурс] / Б. Бакленд, В. Макдермотт // ДЗКС. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: [https://ukrainesecuritysector.com/wp-content/uploads/2016/08/Handbook-on-OMBUDS-for-Armed-Forces\\_UKR.pdf](https://ukrainesecuritysector.com/wp-content/uploads/2016/08/Handbook-on-OMBUDS-for-Armed-Forces_UKR.pdf), С. – 37-53. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

відповідними інституціями, що спостерігається в Німеччині, Словенії та Сербії, або різне сприйняття омбудсменів між військовослужбовцями та цивільними в Канаді<sup>41</sup>.

Також до незалежних органів нагляду відносяться інституції аудиту (зовнішнього та внутрішнього). Аудит проводиться для «оцінки бюджету, моніторингу витрачених коштів, та оцінка результатів витрат відповідно до раніше визначених цілей»<sup>42</sup>. Відповідно, незалежні аудиторські установи визначають ефективність (*efficiency*), фінансовий нагляд, доцільність витрачених коштів та співвідношення із результатом.

Найбільший виклик, який виникає при розгляді незалежних органів нагляду – чи можливо ефективно використовувати дані механізми щодо діяльності розвідувальних та контр-розвідувальних органів та зберегти баланс між підзвітністю та необхідністю у секретності. Цікавим рішенням щодо вивчення та застосування найкращих практик, обміном досвіду та кооперації є Рада з нагляду та перевірки розвідувальної діяльності «П'ять очей», спільний орган Австралії, Канади, Нової Зеландії, Великої Британії та Сполучених Штатів Америки, створений у 2016 році з метою покращення нагляду<sup>43</sup>. Кожна з п'яти країн розробила рамку, яка включає систему стримувань і противаги, що охоплює різні гілки влади, і яка спрямована на те, щоб органи відповідали за своє управління, за витрати та законність, а також ефективність діяльності.

---

<sup>41</sup> Born H. A Comparative Perspective of Ombudsman Institutions for the Armed Forces [Електронний ресурс] / H. Born, A. Wills, B. Buckland // Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.files.ethz.ch/isn/128693/PP34.pdf>, С. – 14-15. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>42</sup> Auditing [Електронний ресурс] // Security Sector Integrity – Режим доступу до ресурсу: <https://securitysectorintegrity.com/best-practices/auditing/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>43</sup> Dawson J. Oversight of the intelligence agencies: a comparison of the 'Five Eyes' nations [Електронний ресурс] / J. Dawson, S. Godec // The House of Commons Library. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: [http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/5689436/upload\\_binary/5689436.pdf](http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/5689436/upload_binary/5689436.pdf). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

## 2.2. Прозорість

Принцип прозорості є фундаментальним в концепції належного врядування в системі безпеки. В літературі нерідко можна знайти взаємозамінність підзвітності та прозорості. В цій роботі я виділяю прозорість, як вільна можливість доступу до певної інформації щодо діяльності певної інституції сектору безпеки і оборони. Важливо зазначити, що необхідно враховувати специфіку сектору безпеки і оборони. У зв'язку із захистом національної безпеки певна інформація не може потрапляти у публічний простір. Водночас, саме це твердження і виступає основною проблемою даного принципу: де відбувається розмежування між публічністю та секретністю, яка може застосовуватись у зловживанні в певних неналежних діях. Відповідно, зловживання секретністю може нести значні наслідки на діяльність інституцій сектору безпеки і оборони, та національну безпеку загалом.

Прозорість діяльності інституцій є ключовим елементом належного врядування і дає доступ до участі громадянського суспільства у прийнятті рішень, медіа, зацікавлених сторін, можливості нагляду тощо, сектору безпеки і оборони в тому числі: «прозорість у військових питаннях - включаючи оборонну політику, військові витрати та військову спроможність - зазвичай вважається важливим елементом для формування довіри»<sup>44</sup>. Підзвітність є наслідком прозорості, без створення середовища відкритості, неможливо створювати нагляд та інші механізми належного врядування в системі безпеки. Принцип прозорості затверджує можливість оцінювати ефективність, результати, доцільність політик та рішень. У розумінні НАТО підзвітність визначається «методом менеджменту в публічному управлінні, який передбачає розкриття інформації, чіткість та

---

<sup>44</sup> Wezeman S. Balancing transparency and national security [Електронний ресурс] / S. Wezeman, P. Wezeman // Stockholm International Peace Research Institute SIPRI. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.sipri.org/node/405>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

точність, засновану на законодавчих засадах, і підтримується розробленими системами контролю та нагляду»<sup>45</sup>. Тобто, підзвітність виходить з середини організації, згодою на відкритість. Важливою складовою цього принципу є те, що прозорість має стосуватись не лише операційного рівня, але також і стратегічного, відкриваючи доступ до певних складових оборонної та безпекової політики, спроможностей тощо.

Основним наслідком прозорості є оцінка ефективності (efficiency) певної інституції сектору безпеки і оборони. Це дає можливість визначити доцільність витрачених ресурсів, оборонних закупівель, продажів, оцінити військовий та безпековий потенціал держави, та, відповідно, запобігти нецільовим рішенням. Отже, застосовуючи принцип прозорості необхідно враховувати такі механізми: оборонні замовлення, продаж та закупівля озброєння, оцінка бюджету, доступ до державної таємниці, відкритість оборонної політики та потенціалу.

**Конфіденційність та державна таємниця.** Принцип прозорості в належному врядуванні керується тим, що вся інформація щодо діяльності влади, має бути відкритою. Але це складно забезпечити, коли ми говоримо про національну безпеку. Велика кількість інформації сектору безпеки і оборони є конфіденційною, але не всі секретності даних є функціональними. Основною проблемою даного механізму є складність чіткої лінії розмежування, що може бути публічним, а що необхідно засекретити через захист національних інтересів та національної безпеки. Відповідно, дана проблема виникає зі всіх сторін політичної системи: уряду, парламенту, структур сектору безпеки і оборони, громадськості: «Уряди стверджують, що публікація інформації допомагає стратегічному

---

<sup>45</sup> Good governance and Building Integrity in the defence and security sector: NATO Building Integrity Education and Training Discipline (BI Reference Curriculum - 2017) [Електронний ресурс] // North Atlantic Treaty Organization. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2017\\_10/20171129\\_171031-bi-ref-cur17.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_10/20171129_171031-bi-ref-cur17.pdf), С.-21. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

плануванню ворожим сторонам. Тому вони обмежують доступ громадськості до інформації, навіть захищаючи її від парламентського контролю»<sup>46</sup>.

Проблема конфіденційності, доступу до інформації, та державна таємниця є широко поширеною у багатьох країнах, в тому числі демократично розвинених<sup>47</sup>. Найнагальнішим питанням найчастіше визначають нечіткість визначених термінів «конфіденційна інформація», «державна таємниця», і «національна безпека» в тому числі, оскільки саме на неї покликаються для пояснення необхідності засекречення певної інформації та створює ризики зловживання даною можливістю для здійснення особистих інтересів.

На міжнародному рівні першою інституцією, що прийняла певні стандарти про доступ до інформації є Рада Європи, що 2008 року затвердила Конвенцію про доступ до офіційних документів: «Кожна сторона може обмежити право доступу до офіційних документів. Обмеження мають бути встановлені законодавчо... Доступ до інформації, що міститься в офіційному документі, може бути відхилений... за винятком випадків, коли існує загальний суспільний інтерес у розкритті»<sup>48</sup>. Саме правом на доступ до суспільно важливої інформації найчастіше використовується та на яке посилається медіа та неурядовими організаціями у власних матеріалах, судових засіданнях тощо для отримання інформації. Однак, наприклад, у певної кількості країн Європейського Союзу законодавство не зазначає

---

<sup>46</sup> Wezeman S. Balancing transparency and national security [Електронний ресурс] / S. Wezeman, P. Wezeman // Stockholm International Peace Research Institute SIPRI. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.sipri.org/node/405>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>47</sup> Cardona F. Access to information and limits to public transparency [Електронний ресурс] / Francisco Cardona // Centre for Integrity in the Defence Sector. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <https://cids.no/wp-content/uploads/pdf/7933-DSS-Access-to-information-GGG-4-skjerm.pdf>, С.-10. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>48</sup> Council of Europe Convention on Access to Official Documents [Електронний ресурс] // Council of Europe. – 2008. – Режим доступу до ресурсу: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d2118](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d2118). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

можливості розкриття конфіденційної інформації у випадку сумнівів шкоді національній безпеці і не зараховує суспільний інтерес як аргумент розкриття конфіденційної інформації<sup>49</sup>.

Також постає питання можливості використання певних даних спеціальних безпекових структур, які завідомо є конфіденційними, у процесах судового розгляду, наприклад в Італії чи Франції<sup>50</sup>, оскільки вважається неприйнятним утручання в судові процеси та є порушенням конституції: «Національні експерти з цих країн підтвердили, що права на захист та право на справедливий суд не можуть бути збалансовані проти національної безпеки. Стаття 103 Конституції Німеччини перешкоджає збалансованості прав відповідача з аргументом національної безпеки. Застосування закритих матеріальних процедур в Іспанії також було б протиконституційним відповідно до статті 24 Конституції Іспанії. Так само в Італії дані права суперечать статтям 24 та 111 Конституції Італії»<sup>51</sup>.

В більшості країн Європейського Союзу рішення про розкриття конфіденційної інформації приймають суди із оцінкою наявності ризиків та шкоди національній безпеці, незважаючи на протилежні заяви державних органів. Винятком є Франція, де судді не можуть отримати доступ до державної таємниці, і цим займаються спеціальні комісії<sup>52</sup>. Це піднімає важливе питання ризиків, які можуть виникнути із загрозою

---

<sup>49</sup> Cardona F. Access to information and limits to public transparency [Електронний ресурс] / Francisco Cardona // Centre for Integrity in the Defence Sector. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <https://cids.no/wp-content/uploads/pdf/7933-DSS-Access-to-information-GGG-4-skjerm.pdf>, С.-11. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>50</sup> National Security And Secret Evidence In Legislation And Before The Courts: Exploring The Challenges [Електронний ресурс] / D.Bigo, S. Carrera, N. Hernanz, A. Scherrer // European Parliament. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/IPOL\\_STU\(2014\)509991\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/IPOL_STU(2014)509991_EN.pdf), С. – 66. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>51</sup> Там само, С. – 85.

<sup>52</sup> Cardona F. Access to information and limits to public transparency [Електронний ресурс] / Francisco Cardona // Centre for Integrity in the Defence Sector. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <https://cids.no/wp-content/uploads/pdf/7933-DSS-Access-to-information-GGG-4-skjerm.pdf>, С.-12. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

розповсюдження конфіденційної інформації, доступу до державної таємниці, механізмів збереження інформації та національної безпеки.

В 2013 році експертами, науковими центрами та організаціями з 70 країн були розроблені Глобальні принципи національної безпеки і доступу до інформації, або як коротко називають – принципи Тшване. Документ визначає принципи на основі міжнародних практик та проблем пов'язаних із конфіденційною інформацією. Ключовою тезою даного документу є те, що питання конфіденційності необхідно розглядати з іншого боку: не як захистити обмеження до інформації, а як державні органи мають довести необхідність засекретити певну інформацію: «державним органам недостатньо просто стверджувати, що існує ризик заподіяння шкоди; орган зобов'язаний надати конкретні, змістовні причини, які підтверджують його твердження»<sup>53</sup>. Відповідно, посилення на національну безпеку не є можливою до тих пір, поки не буде наведено аргументів на обмеження доступу.

Цей механізм принципу прозорості, точніше його відсутність, дає підстави стверджувати про створення ризиків для приховування певних даних, що створює можливість діяти довільно, що може вести до порушення прав людини, прозорості, підзвітності, і, відповідно, неналежному врядуванню в системі безпеки в цілому. Однак, існують різні моделі доступу до конфіденційної інформації і дана тема необхідна до детального огляду міжнародних практик, оцінки ризиків та можливостей.

**Відкритість оборонних замовлень та закупівель.** Цей механізм найбільше пов'язаний із оцінкою ефективності (*efficiency*) – можливості аналізу використання ресурсів, досягнення поставлених цілей. Водночас

---

<sup>53</sup> The Global Principles on National Security and the Right to Information (Tshwane Principles) [Електронний ресурс] // Open Society Foundations Open Society, Justice Initiative. – 2013. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/bd50b729-d427-4fbb-8da2-1943ef2a3423/global-principles-national-security-10232013.pdf>, С. – 14-16. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.



питання ефективності є доволі складним і обмеженим у питаннях безпеки і оборони держави. Наявність певних даних щодо кількості озброєння, військової техніки, кількості військовослужбовців, резерву, витрат на підготовку не дає можливості оцінити ефективність сектору. Водночас, ці дані можна використовувати для раціоналізації певних стратегічних рішень, або «управління результатами»<sup>54</sup>. Цей концепт переплітається із плануванням на основі спроможностей, як альтернатива плануванню орієнтованого на бюджет. Останній не є настільки ефективним, оскільки може передбачати невикористання наявних складових через відсутність потреби, або реакція на певні короткотермінові загрози. Планування на основі спроможностей може передбачатись відповідно до прогнозування майбутнього безпекового середовища за трендами на 25-30 років, враховуючи потреби, економічний потенціал, політичний і суспільні тренди тощо. Переходячи до більш операційного рівня, планування на основі спроможностей наводить на питання відкритості оборонних замовлень та закупівель.

Оборонні замовлення та закупівлі є найбільш ризикованим до належного врядування в системі безпеки, оскільки передбачає схильність до корупційних можливостей, зменшення довіри громадськості, економічних наслідків (ризиків у зв'язку із низькою конкурентоспроможністю) та залученість наглядових органів для забезпечення ефективної діяльності системи: «в деяких країнах певні державні органи, особливо оборонний сектор, звільнені від загального законодавства про державні закупівлі; звільнення від вимог щодо конкуренції значно підвищує ризик неналежного управління та корупції»<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Caudle S. Homeland Security: Approaches to Results Management [Електронний ресурс] / Sharon Caudle // Public Performance & Management Review. – 2005. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.jstor.org/stable/3381158?seq=1>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>55</sup> Eriksen S. Criteria for good governance in the defence. International standards and principles [Електронний ресурс] / S. Eriksen, F. Cardona // The Centre for Integrity in the Defence Sector (CIDS). – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://democraticoversight.ge/images/Best->

Відповідно до принципу прозорості належного врядування в системі безпеки оборонні закупівлі повинні підпадати до загальних вимог державних закупівель, водночас враховуючи певні особливості національної безпеки, і можливий підпадати під захист конфіденційної інформації, а також враховувати питання наявності військових конфліктів. Водночас, необхідне чітке законодавчо закріплене розділення можливих складових закупівель та замовлень, які мають право бути засекреченими від публічності. Такі обмеження зменшують ризики зловживанням повноваженнями у власних інтересах.

Існують різні моделі звітності про закупівлі. Відповідно до *Transparency International*, які розробили загальні рекомендації щодо закупівель в секторі безпеки і оборони, необхідне існування певного органу, що відповідає за розробку та реалізацію політики у державних закупівлях. Також були розроблені рекомендації процедури закупівель, які унеможливають ризики належного врядування в системі безпеки. Рекомендації є доволі простими, процедури передбачають попередні торги, безпосередньо торги, та необхідні процеси після торгів. Рекомендації зводяться до того, що все має бути прозорим: план закупівель, терміни, відповідальні установи – водночас, технічні характеристики не можуть описуватись; інформація про державні закупівлі має бути публічною, перебувати у відкритому доступі, та передбачати достатньо часу для залучення різних зацікавлених компаній; водночас, необхідний орган, який би відповідав за оцінку учасників та їх пропозицій, а також можливість визначення якості товарів чи послуг великих закупівель<sup>56</sup>.

---

Practices/Publications/2015-Criteria-for-Good-Governance-in-the-Defence-Sector-International-Standards-and-Principles.pdf., С. – 42. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>56</sup> Eriksen S. Criteria for good governance in the defence. International standards and principles [Електронний ресурс] / S. Eriksen, F. Cardona // The Centre for Integrity in the Defence Sector (CIDS). – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://democraticoversight.ge/images/Best-Practices/Publications/2015-Criteria-for-Good-Governance-in-the-Defence-Sector-International-Standards-and-Principles.pdf>, С. – 42-43. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

В певних моделях звітності щодо оборонних закупівель провідну роль відіграє парламент. Прикладом такої моделі є Нідерланди, де весь процес закупівель розділений на певні етапи, кожен з яких розглядається у комітеті з питань оборони: операційні вимоги необхідних закупівель в загальних рисах, другий етап визначає повідомлення комітету вже технічні вимоги з переліком можливих постачальників и виробників, аналіз ринку, термінів виробництва та безпосереднього доставлення тощо; далі вивчається інформація, що надаватиметься зацікавленим постачальникам, підготовка купівлі відповідно до визначених умов і саме затвердження підписання контракту чи договору про закупівлю. Також необхідно зазначити про існування певної шкали вартості закупівель, відповідно до якої існують різні варіанти затвердження: проекти вартістю 25-100 мільйонів євро вимагають обов'язкове затвердження лише комітетом; у разі перевищення цієї суми, затвердження відбувається після обговорення закупівлі на пленарному засіданні Парламенту<sup>57</sup>.

### 2.3. Цивільно-військові відносини

*«Having more civilians control the army made it easier, not harder, for the army to maintain its focus»<sup>58</sup>.*

---

<sup>57</sup> Homan K. Civilian Control of the Military [Електронний ресурс] / Kees Homan // Clingendael. – 2013. – Режим доступу до ресурсу:

[https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20130200\\_homan\\_chapter\\_civil\\_control\\_military.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20130200_homan_chapter_civil_control_military.pdf), С.-89. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>58</sup> Bruneau T. The Routledge Handbook of Civil-military Relations [Електронний ресурс] / T. Bruneau, F. Matei // Routledge. – 2013. – Режим доступу до ресурсу:

[https://books.google.com.ua/books?id=yPvkRivuE7kC&pg=PA34&lpg=PA34&dq=Having+more+civilians+control+the+army+made+it+easier,+not+harder,+for+the+army+to+maintain+its+focus&source=bl&ots=vjOhqE\\_86W&sig=ACfU3U0dmBp\\_B7JQrWgxSw4i0NstBdtKQQ&hl=uk&sa=X&ved=2ahUKEwilq\\_SI6t\\_pAhXE-ioKHdKWCU8Q6AEwCXoECAYQAQ#v=onepage&q=Having%20more%20civilians%20control%20the%20army%20made%20it%20easier%2C%20not%20harder%2C%20for%20the%20army%20to%20maintain%20its%20focus&f=false](https://books.google.com.ua/books?id=yPvkRivuE7kC&pg=PA34&lpg=PA34&dq=Having+more+civilians+control+the+army+made+it+easier,+not+harder,+for+the+army+to+maintain+its+focus&source=bl&ots=vjOhqE_86W&sig=ACfU3U0dmBp_B7JQrWgxSw4i0NstBdtKQQ&hl=uk&sa=X&ved=2ahUKEwilq_SI6t_pAhXE-ioKHdKWCU8Q6AEwCXoECAYQAQ#v=onepage&q=Having%20more%20civilians%20control%20the%20army%20made%20it%20easier%2C%20not%20harder%2C%20for%20the%20army%20to%20maintain%20its%20focus&f=false), С. – 34. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

Принцип цивільно-військових відносин є основоположним концепту належного врядування в системі безпеки, наскрізним, адже налаштовує та описує зв'язки, а також спільне розуміння ролей між цивільними інститутами та інституціями й структурами сектору безпеки і оборони. Він пояснює логіку взаємодії всіх акторів системи для ефективного виконання їх ролей в належному управлінні.

Описане вище веде до демократичного цивільного контролю, механізму, що налаштовує контроль суспільства над діяльністю тих, хто володіє та координує силою в державі, яка й володіє монополією на використання примусу та сили для забезпечення національної безпеки. Тобто завдання сил безпеки і оборони – підтримка цивільній владі у забезпеченні національної безпеки. Механізм налаштовує субординацію військового та безпекового керівництва цивільним керівникам. При розгляді демократичного цивільного контролю науковці часто виходять з об'єктної логіки сектору безпеки. Сили безпеки і оборони розглядають як інструмент, який використовується цивільними керівниками для забезпечення національної безпеки. Це описується через принцип, відповідно до якого за всі дії та рішення відповідає парламент або голова держави, а задача сектору безпеки чітко їх виконувати.

Демократичний цивільний контроль створює комунікацію державного сектору безпеки з суспільством через його законно обраних представників або представників громадянського суспільства. З одного боку це означає, що всі безпекові та військові рішення приймаються прямо чи непрямо демократично обраними представниками суспільства та несуть відповідальність за їх реалізацію та наслідки. З іншої сторони, це також не знімає відповідальність з сектору безпеки за прийняті рішення та дії: «за відсутності відповідальності перед усіма громадянами держава може спрямовувати свої сили безпеки на дії, що нестимуть загрозу розвитку та безпеки людини, та запобігаючи розвитку систем державного управління,

систематично зловживаючи правами людей, та сприяти економічному розвитку привілейованим прошаркам населення»<sup>59</sup>. Це створює розуміння для чого існують структури та інституції сектору безпеки і оборони в концепті належного врядування, де ключовим критерієм всієї системи є безпека людини. Збройні та безпекові формування служать суспільству, яке й надає податки на їх існування.

Майкл Деш, що досліджував демократичний цивільний контроль через структурний підхід, визначив, що механізм найбільш бажано та ефективно функціонує за наявності зовнішньої загрози, оскільки саме в цей період створюється згуртованість суспільства та керівництва держави відповідно до військової сили, і, таким чином, до його контролю та нагляду. Водночас, спад зовнішньої загрози зменшує єдність через існування великої військової сили без застосування її місій, що може призвести до внутрішніх конфліктів у державі<sup>60</sup>.

Важливим при розгляді механізму демократичного цивільного контролю є також питання «балансу довіри»<sup>61</sup>. Це означає, що силам безпеки та оборони необхідно приймати та визнавати цивільне керівництво держави та утримуватись від політичних рішень. Цивільне керівництво ж зобов'язане брати на себе відповідальність за прийняті рішення та нагляд за сектором безпеки, адже, відповідно, також впливає від суспільства питання легітимності демократично обраних представників, яке також залежить від діяльності сектору безпеки. Це створює умовний трикутник

---

<sup>59</sup> Voice and accountability in the security sector [Електронний ресурс] / N.Ball, M. Brzoska, K. Kingma, H. Wulf // Bonn International Center for Conversion. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.bicc.de/uploads/tx\\_bicctools/paper21.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/paper21.pdf), С.-8. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>60</sup> Homan K. Civilian Control of the Military [Електронний ресурс] / Kees Homan // Clingendael. – 2013. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20130200\\_homan\\_chapter\\_civil\\_control\\_military.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20130200_homan_chapter_civil_control_military.pdf), С.-3. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>61</sup> Там само. С.-86.

взаємозалежності трьох інститутів, що забезпечує стабільне функціонування політичної системи.

До проблеми, на яку необхідно зважати, також відносять питання змішування та розмиття ролей і функцій оборонних і безпекових структур та інститутів. Наприклад, поліцейські сили можуть виконувати військові функції, або навпаки, структури збройних сил виконувати функції правопорядку. Як приклад можна навести Мексику, де військові сили перебрали на себе функцію правоохоронних структур по боротьбі із вуличною злочинністю та організаціями незаконного обігу наркотичних речовин: «Недостатньо зосереджуватись лише на механізмах демократичного контролю над збройними силами, оскільки це не сильно охоплює сучасні ролі та місії, в яких задіяні сили безпеки»<sup>62</sup>. Відповідно, постає питання можливості запровадження демократичного цивільного контролю, як механізму належного врядування в системі безпеки. За існування нечітких, розмитих чи дублюючих функцій зменшується чіткість відповідальності за прийняті рішення та виконані дії.

Не менш важливим є визнання силами безпеки і оборони цивільного керівництва. В кодексі поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки Організації з безпеки і співробітництва в Європі зазначено, що «кожна держава-учасниця буде постійно забезпечувати й підтримувати ефективне керівництво і контроль над своїми військовими і воєнізованими силами та силами безпеки з боку конституційних органів влади, які мають демократичну легітимність. Кожна держава-учасниця створюватиме важелі, що дозволяють забезпечити виконання такими органами покладених на них конституційних і правових обов'язків. Держави-учасниці будуть чітко визначати функції та завдання таких сил, а також

---

<sup>62</sup> Bruneau T. Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations [Електронний ресурс] / T. Bruneau, F. Matei // Routledge. – 2008. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510340802362505>., С.-916.

їхній обов'язок діяти виключно в межах своїх конституційних повноважень»<sup>63</sup>. Відповідно до цього документу, держава-учасниця ОБСЄ зобов'язана впровадити положення Кодексу та затвердити на законодавчому рівні. Даний кодекс визначають таким, що перший кодифікував цивільно-військові відносини<sup>64</sup>.

Моделі демократичного цивільного контролю можуть відрізнятись, однак їхній керівний принцип залишається незмінним у всіх країнах – політичні і військові лідери мають нести спільну відповідальність за національний сектор безпеки та оборони. Одними із найбільш поширеними елементами демократичного цивільного контролю є три механізми: голова держави визнається головнокомандувачем збройних сил, парламент наділений правом на оголошення війни та затвердження фінансування сектору безпеки і оборони.

Відповідно до закону про національну безпеку Сполучених Штатів Америки встановлюються певні обмеження у зайнятті посади секретаря з національної оборони США: кандидат на посаду зобов'язаний не мати військової кар'єри протягом останніх 7 років: «особа не може бути призначена міністром оборони протягом семи років після звільнення від службового обов'язку на посаді офіцера чергової частини збройних сил»<sup>65</sup>. Тобто, секретарем з безпеки США може стати військовий у відставці, однак який останні 7 років є цивільною особою. За новітню історію США двічі робився виняток з даного закону.

---

<sup>63</sup> Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – 1994. – Режим доступу до ресурсу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_116](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_116).

<sup>64</sup> Демократичний Цивільний Контроль У Світі [Електронний ресурс] // Проектний Офіс Реформ Міністерство оборони України – Режим доступу до ресурсу: [http://civilian.defence-reforms.in.ua/rules\\_of\\_civil\\_control](http://civilian.defence-reforms.in.ua/rules_of_civil_control).

<sup>65</sup> 10 U.S. Code § 113. Secretary of Defense [Електронний ресурс] // Legal Information Institute – Режим доступу до ресурсу: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/113>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

Відповідно до офіційної сторінки міністерства оборони США зазначається, що роль міністра полягає у «здійсненні нагляду за Міністерством оборони і виступає головним розробником (*the principal defense policy maker*) та радником з оборонної політики»<sup>66</sup>. Цивільне керівництво також поширюється на такі військові посади Сполучених Штатів Америки як: секретар армії (сухопутних військ), секретар повітряних сил, секретар військово-морських сил, та які знаходяться під керівництвом міністра оборони. Водночас, єдина посада керівника, який перебуває на військовій службі є голова об'єднаного комітету начальників штабів Збройних сил США.

В січні 2017 році президент США призначив на посаду міністра оборони США Джеймса Меттіса, генерала у відставці, який залишив військову службу в 2014 році<sup>67</sup> - 3 роки після звільнення, що не відповідало законодавчим нормам демократичного цивільного контролю. Це другий випадок з 1947 року, коли Сенат затвердив військового керівника на посаду міністра оборони, що створило побоювання про підрив механізму демократичного цивільного контролю через створення прецеденту винятків закону та конституції. Не дивлячись на те, що Джеймс Меттіс намагався зменшити асоціацію із генералом у відставці, роблячи певні заяви з цим меседжем та оточивши себе цивільними радниками, водночас існували загрози зростання дисбалансу влади між цивільними та військовими, а також існування загроз прозорості та нагляду за сектором безпеки: «мовчання Меттіса також стало політикою, оскільки він наказав Пентагону бути менш прозорим, значно зменшивши кількість прес-брифінгів та обмеживши громадську залученість... також вжив заходів, які зменшили

---

<sup>66</sup> Secretary of Defense Dr. Mark T. Esper [Електронний ресурс] // United States Department of Defense – Режим доступу до ресурсу: <https://www.defense.gov/our-story/meet-the-team/secretary-of-defense/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>67</sup> Сенат зробив виняток для генерала Меттіса [Електронний ресурс] // BBC. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-38605363>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.



прозорість навколо військових дислокацій, що тривають. Ці політики ускладнюють демократичний нагляд та підзвітність».<sup>68</sup>

В Королівстві Нідерландів оборонна політика займає значне місце. Так, окрім забезпечення безпеки і захисту національних та союзницьких територій, її місія також полягає у допомозі цивільній владі сприяти верховенству права а також вирішення проблем не обов'язково оборонного характеру (такі як екологічні проблеми, гуманітарні) як на національному, так і на міжнародному рівні<sup>69</sup>. Тобто завдання міністра оборони також полягає у налаштуванні міжнародних відносин, використовуючи наявні ресурси та капітал у посиленні міжнародної безпеки. Це також пояснюється тим, що всі питання міжнародного характеру в Нідерландах обговорюються між міністром закордонних справ та міністром оборони «на спільній основі»<sup>70</sup>.

## **2.4. Верховенство права**

Верховенство права було проголошено основним принципом на рівні Організації Об'єднаних Націй. Так «необхідність загального дотримання та здійснення верховенства права як на національному, так і на міжнародному рівнях»<sup>71</sup> було схвалено всіма державами-учасниками Організації

---

<sup>68</sup> Golby J. In The Wake Of Chaos: Civil-Military Relations Under Secretary Jim Mattis [Електронний ресурс] / Jim Golby // War on the Rocks. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://warontherocks.com/2019/02/in-the-wake-of-chaos-civil-military-relations-under-secretary-jim-mattis/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>69</sup> Homan K. Civilian Control of the Military [Електронний ресурс] / Kees Homan // Clingendael. – 2013. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20130200\\_homan\\_chapter\\_civil\\_control\\_military.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20130200_homan_chapter_civil_control_military.pdf). С. - 86. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>70</sup> Там само.

<sup>71</sup> Верховенство Права Через Призму Міжнародного Права [Електронний ресурс] // Українське право. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: [https://ukrainepravo.com/international\\_law/public\\_international\\_law/vyeushsvyerfkhvs-tuava-yeuei-tuuypts-pkzrausersgs-tuava/](https://ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/vyeushsvyerfkhvs-tuava-yeuei-tuuypts-pkzrausersgs-tuava/). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

Об'єднаних Націй. Крім того, принцип верховенства права прописаний в Договорі про Європейський Союз, і є одним з основоположних цінностей<sup>72</sup>.

Принцип верховенства права може бути повністю реалізовано лише там, де забезпечені права людини, які покликані захистити населення від свавілля і надмірного втручання у свободи і забезпечити людську гідність. Адже людина є найвищою цінністю, і головна роль держави заключається саме в тому, щоб забезпечити захист цих прав і гарантувати їх. Також цей принцип може бути повністю реалізовано в демократичних суспільствах, адже це зумовлює залучення людей в процес прийняття рішень. Першочергово верховенство права було розроблено як засіб стримування державної влади, аби унеможливити свавільне втручання в права людини. Верховенство права зобов'язує державу гарантувати особам, які перебувають під її юрисдикцією, мати доступ до ефективного правового засобу для забезпечення захисту їх прав. Отже, під верховенством права розуміють те, щоб «усі, хто наділений повноваженнями ухвалювати рішення, ставилися до кожного з повагою, на основі рівності та розумності й відповідно до закону, і щоб кожен мав можливість оскаржити незаконність рішень у незалежному та безсторонньому суді, де кожен має бути забезпечений справедливими процедурами»<sup>73</sup>.

Також було визначено ознаки верховенства права. Першою є вищість закону, що значить обов'язкове дотримання приписів права. Це також означає, що жодна людина не може бути покарана, якщо вона не порушила ці приписи права, однак має настати відповідальність за

---

<sup>72</sup>Rule of law checklist. Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016) [Електронний ресурс] // Venice Commission. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e.](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e.), С. – 11-14 (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>73</sup>Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року) [Електронний ресурс] // ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ «ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО» (ВЕНЕЦІЙСЬКА КОМІСІЯ). – 2009. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr.](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr.), С. – 171. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

порушення законів. Другою ознакою є юридична визначеність, що вимагає створення чітких та легко доступних законів. Юридична визначеність також стверджує, що остаточні рішення суддів мають бути виконані, а також те, що держава має дотримуватись зобов'язань, взятих на себе. Далі йде заборона свавілля, за яким дискреційні повноваження не мають здійснюватись свавільно, що унеможлиблювало б прийняття несправедливих рішень, які не пов'язані із верховенством права. Крім того, важливим є доступ до незалежного від зовнішнього тиску та контролю, а також безстороннього правосуддя, згідно з яким кожен може оскаржувати дії влади в судах, якщо вони не відповідають правам. Як описувалось вище, однією з основних ознак верховенства права є дотримання прав та свобод людини, таких, як право на доступ до правосуддя, неприпустимість подвійного покарання загрози, презумпція невинності, свобода вираження тощо. Ще однією ознакою є заборона дискримінації та рівність перед законом, які означають загальне підпорядкування усіх законові, а також те, що всі повинні мати рівний та ефективний захист від будь-якої дискримінації<sup>74</sup>.

Також можна зазначити вимоги верховенства права, якими є повага до прав і свобод людини, верховенство конституції, принцип поділу влади, законність, обмеження дискреційних повноважень, незалежність суду і суддів, принцип правової безпеки і захисту довіри, принцип визначеності та принцип пропорційності<sup>75</sup>.

Основним актором принципу верховенства права можна визначити судові інститути, котрі в належному врядуванні в системі безпеки сліdkують за дотриманням законодавства та конституції, і в разі порушення

---

<sup>74</sup> Там само.

<sup>75</sup> Лученко Д. Інститут оскарження в адміністративному праві у контексті верховенства права [Електронний ресурс] / Дмитро Лученко // Право і громадянське суспільство. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: [http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-9-2014/item/download/120\\_bfa808c38c41373482232630eb49566d](http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-9-2014/item/download/120_bfa808c38c41373482232630eb49566d). С. – 73. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

- притягнення до відповідальності та накладання певних санкцій. Також судові органи відповідають за тлумачення певних законів, що стосуються національної безпеки. Враховуючи зазначені вище принципи, можна зазначити, що судові органи – останній механізм у вирішенні конфліктів між певними ролями чи інституціями, після внутрішнього вирішення питань, чи через інститут уповноваженого з питань національної безпеки чи прав людини. В певних моделях судді мають доступ до державної таємниці та можуть вирішувати після обговорення з експертами про зняття конфіденційності. Водночас, серед країн «п'яти очей» (Рада з нагляду та перевірки розвідувальної діяльності) судовий нагляд є доволі обмеженим відповідно до розвідувальних органів. Наприклад, в Австралії судові органи не мають впливу на надання дозволу на певні операції, чи дії, водночас мають право розслідувати відповідність вже прийнятих рішень до законодавства та конституційності. З іншої сторони, в Канаді спеціально призначені судді мають право на затвердження ордерів для проведення стежень чи на право порушити законодавство Канади, чи певної особи<sup>76</sup>. Знову ж таки, це залежить від політичної системи та контексту певної держави, і стверджувати які рішення є кращими неможливо.

## **2.5. Участь (*participation*)**

Принцип участі передбачає можливість зацікавлених сторін здійснювати нагляд та впливати на рішення, пов'язані з сектором безпеки і оборони. Також це дає можливість заявляти певним групам про підтримку чи несхвалення із певними рішеннями. За результатами загальнонаціонального соціологічного дослідження Центру Разумкова 2017 року більшість громадян України (69,2%) вважала за необхідне у контролі

---

<sup>76</sup> Dawson J. Oversight of the intelligence agencies: a comparison of the 'Five Eyes' nations [Електронний ресурс] / J. Dawson, S. Godec // The House of Commons Library. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: [http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/5689436/upload\\_binary/5689436.pdf](http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/5689436/upload_binary/5689436.pdf), С. – 675 (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

за всіма діями влади, водночас 34,2% опитаних були готові робити виняток для питань сектору безпеки і оборони України, адже велика частина процесів становить державну таємницю<sup>77</sup>.

Принцип участі є необхідним, з одного боку, як залучення всіх сторін за наглядом, обговорення рішень, політик. З іншої сторони, важливо зазначити, що механізми підзвітності не функціонуватимуть до тих пір, поки суспільство не сприйматиме підпорядкованість безпекових та оборонних інституцій цивільній владі, відповідати за свої дії та нести відповідальність за неналежні дії, що ведуть до послаблення спроможності у забезпеченні національній безпеці: «Ось чому так важливо спочатку зосередитись на зміцненні норм та побудові інститутів, що, в свою чергу, створюють умови, в яких громадянське суспільство може залучати сили безпеки до відповідальності»<sup>78</sup>.

Громадянське суспільство та аналітичні центри можуть виступати як альтернативи певним державним інституціям чи департаментам з науково-дослідними функціями, оскільки знаходяться поза традиційною системою сектору безпеки і оборони і поширювати інноваційні рішення. Також можна розглядати не лише як альтернативні, а доповнюючі вже існуючим державним органам, що створюватиме ефект синергії, що зможе дозволити виходити традиційним державним аналітичним центрам до нових можливостей. Необхідно також зазначити про участь міжнародних партнерів, оскільки безпека держави залежить також і від міжнародної безпеки.

---

<sup>77</sup> Громадяни України Про Безпеку: Особисту, Національну Та Її Складові. Результати другого загальнонаціонального соціологічного дослідження – 2017 [Електронний ресурс] // Заповіт. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/2017-SURVEY%202-DCAF-UKR.pdf>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>78</sup> Voice and accountability in the security sector [Електронний ресурс] / N.Ball, M. Brzoska, K. Kingma, H. Wulf // Bonn International Center for Conversion. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.bicc.de/uploads/tx\\_bicctools/paper21.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/paper21.pdf), С.- 30. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

Важливою складовою в принципі участі займають засоби масової інформації, що створювались як посередник, покликаний пришвидшувати обмін інформацією, ставав дедалі активним та важливим актором в політичних режимах. Особливо значна роль медіа визначається в перехідних режимах, адже саме медіа впливають на політичну свідомість суспільства та їх орієнтири. Необхідно також зазначити про зміну у розумінні медіа, яке першочергово означало друковані матеріали, пізніше розширилось розуміння із появою радіо та телеканалами. Значно трансформувалось розуміння медіа із появою системою цифрових мереж - інтернету та соціальних мереж, що мало свій вплив на мобілізаційні процеси.

Медіа відіграють значну роль в урядуванні, де виступають «мостом», посередниками між органами влади та суспільством, ретранслятором ідей та меседжів з двох сторін: поширення певних суспільних думок щодо тих чи інших рішень, або поширення, пояснення та популяризація певних дій органами влади. Водночас, медіа можуть бути також альтернативою певних інституцій в належному врядуванні системи безпеки. Медіа визначаються гарантією свободи слова, доступу до інформації і свободи загалом, та є необхідною та обов'язковою складовою демократичного режиму, і, відповідно, належного врядування в системі безпеки.

Отже, перша роль медіа в належному врядуванні в системі безпеки – пояснення інституціями сектору безпеки і оборони своїх рішень, результатів чи процесів безпосередньо суспільству. З одного боку, це можуть бути точкові дії, що матимуть певний результат, але не настільки ефективний. Відповідно, необхідно говорити про систематичну співпрацю інституцій в системі безпеки із медіа, що також відповідає принципу цивільно-військових відносин. Як зазначалось в підрозділі про демократичний цивільний контроль, важливою складовою належного врядування є існування довіри, і відповідно легітимності демократично

обраних представників, яке також залежить від діяльності сектору безпеки. За наявності відкритості сектору, що передбачає в тому числі підзвітність та прозорість, створюються можливості співпраці із медіа, які поширюватимуть інформацію про діяльність інституцій, що, в свою чергу, створюватиме довіру від суспільства. За відсутності відкритості створюються шляхи до дисбалансу належного врядування: «Якщо влада повністю «закриється» для засобів масової інформації та триматиме у темряві журналістів щодо подій, то ЗМІ, швидше за все, «створюватимуть» історії»<sup>79</sup>. Перший секретар оборони в уряді Дональда Трампа 2017-2019 років, Джеймс Меттіс, суттєво зменшив зустрічі з журналістами, кількість прес-брифінгів, що в свою чергу зменшило залученість громадянського суспільства до діяльності Міністерства оборони США, і, відповідно, зменшення довіри до сектору безпеки та діяльності уряду загалом<sup>80</sup>.

Важливим елементом, із яким сектору безпеки і оборони також необхідно співпрацювати із медіа – проінформованість, обізнаність журналістів у військовій тематиці та розуміння питань безпеки і оборони<sup>81</sup>. Це створюватиме коректну подачу інформації, просте пояснення, роз'яснення, і, відповідно, ширшу залученість суспільства, адже тоді створюються сприятливе сприйняття та можливості громадського нагляду

---

<sup>79</sup> Cleary L. Managing Defence in a Democracy [Електронний ресурс] / Laura Cleary // Routledge. – 2006. – Режим доступу до ресурсу: [https://books.google.com.ua/books?id=X6gA5CxcvcIC&pg=PT78&lpg=PT78&dq=transparency+and+accountability+laura+cleary&source=bl&ots=7PSPd6tI2F&sig=ACfU3U3S3YSNscKdsq1DYU\\_wnlzVVvyeig&hl=uk&sa=X&ved=2ahUKEwjmr56m1L\\_pAhXCvosKHcG7BYoQ6AEwAXoECAsQAQ#v=onepage&q=transparency%20and%20accountability%20laura%20cleary&f=false](https://books.google.com.ua/books?id=X6gA5CxcvcIC&pg=PT78&lpg=PT78&dq=transparency+and+accountability+laura+cleary&source=bl&ots=7PSPd6tI2F&sig=ACfU3U3S3YSNscKdsq1DYU_wnlzVVvyeig&hl=uk&sa=X&ved=2ahUKEwjmr56m1L_pAhXCvosKHcG7BYoQ6AEwAXoECAsQAQ#v=onepage&q=transparency%20and%20accountability%20laura%20cleary&f=false), С.-63-64. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>80</sup> Golby J. In The Wake Of Chaos: Civil-Military Relations Under Secretary Jim Mattis [Електронний ресурс] / Jim Golby // War on the rocks. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://warontherocks.com/2019/02/in-the-wake-of-chaos-civil-military-relations-under-secretary-jim-mattis/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>81</sup> Cleary L. Managing Defence in a Democracy [Електронний ресурс] / Laura Cleary // Routledge. – 2006. – Режим доступу до ресурсу: [https://books.google.com.ua/books?id=X6gA5CxcvcIC&pg=PT78&lpg=PT78&dq=transparency+and+accountability+laura+cleary&source=bl&ots=7PSPd6tI2F&sig=ACfU3U3S3YSNscKdsq1DYU\\_wnlzVVvyeig&hl=uk&sa=X&ved=2ahUKEwjmr56m1L\\_pAhXCvosKHcG7BYoQ6AEwAXoECAsQAQ#v=onepage&q=transparency%20and%20accountability%20laura%20cleary&f=false](https://books.google.com.ua/books?id=X6gA5CxcvcIC&pg=PT78&lpg=PT78&dq=transparency+and+accountability+laura+cleary&source=bl&ots=7PSPd6tI2F&sig=ACfU3U3S3YSNscKdsq1DYU_wnlzVVvyeig&hl=uk&sa=X&ved=2ahUKEwjmr56m1L_pAhXCvosKHcG7BYoQ6AEwAXoECAsQAQ#v=onepage&q=transparency%20and%20accountability%20laura%20cleary&f=false), С.-63-64. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

за діяльністю системи безпеки. Необхідною складовою також виступає безпосередня співпраця інституцій сектору безпеки і оборони із представниками засобів масової інформації. З одного боку, це може бути, наприклад, проведення неофіційних зустріч, «*off-the-record*», медіа із представниками безпеки і оборони, пояснюючи певні процеси, певні результати, рішення, які на даний момент не можуть бути публічні, або через певні процеси та рішення неможливість інформувати суспільство керуючись питаннями національної безпеки. Це, як результат, руйнуватиме передумови поширення вигаданої інформації, новини, здогадок, до тих пір, поки не з'явиться сприятливе середовище чи необхідний час. З іншої сторони, інституції сектору безпеки і оборони можуть залучати представників медіа в спеціальні операції для висвітлення інформації з безпосереднього місця подій. В демократичних режимах неможливий контроль за діяльністю та публікаціями засобів масової інформації, однак, співпрацюючи, можна донести необхідну інформацію суспільству не створюючи загрози національній безпеці.

Друга роль медіа полягає у донесенні настроїв, позицій, думок щодо певних прийнятих чи неприйнятих рішень органам влади - реакція суспільства на політики. Як зазначено в більшості конституцій демократичних країн, джерелом влади визнається народ. Відповідно, для оцінки політики суспільству необхідна інформація, яку може подавати у зрозумілому вигляді медіа. Важливою складовою необхідно зазначати об'єктивну та неупереджену інформацію. Враховуючи також існування великої кількості достовірних та недостовірних даних в інформаційному полі, громадяни не мають можливості аналізувати велику кількість інформації. Водночас, медіа працюють у визначених фреймах з певною політичною заангажованістю, навіть без офіційної підтримки тої чи іншої політичної сили виходять із певною упередженістю. Також необхідно враховувати умовну епоху, в якій перебувають суспільства – епоха пост



правди (*post-truth*) та існування значної кількості *fake news*, що значно може відобразитись на національній безпеці держав у зв'язку із дезінформацією суспільства, джерелом якого можуть бути як внутрішні політичні опоненти, так і зовнішні вороги.

Третя роль медіа визначається альтернативною діяльністю державних спеціальних органів. Неодноразово медіа вдавалось піднімати питання прозорості, доцільності певних рішень, оцінці результатів державних органів. Найбільш відомим можна назвати приклад «Документів Пентагону» 1971 року, коли журналісти видання «Washington Post» отримали доступ та опублікували документи Міністерства оборони про нарощування військової присутності у В'єтнамі<sup>82</sup>.

Відповідно, важливо зазначати управління репутацією інституціями сектору безпеки і оборони для побудови довіри суспільства, а також у співпраці надавати достовірну інформацію в період існування великої кількості дезінформації. З іншої сторони суспільство має можливість схвалювати чи несхвалювати здійснені політики, і, відповідно, надавати підтримку або заявити про певні проблеми.

## **2.6. Відповідальність**

Принцип відповідальності єдиний в належному управлінні в системі безпеки, який залежить від взаємодії, що відбувається всередині певної інституції, а не з зовнішніми акторами. Відповідальність відповідає за побудову організаційної культури, за якої створюються умови, за яких посилюється спроможність до адаптації, готовність внутрішніх акторів інституції брати повну відповідальність за власні дії, а також за діяльність самої інституції. За існуванні відповідальності інституція забезпечує

---

<sup>82</sup> Морозов В. "Бумаги Пентагона" и 11 скрытых слов [Електронний ресурс] / Владимир Морозов // Радио Свобода. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.svoboda.org/a/24234368.html>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

внутрішнє бажання у побудові належного врядування в системі безпеки, запроваджуючи механізми всіх принципів: готовність забезпечувати публічність певної інформації, звітувати перед органами влади, підтримувати субординацію цивільному керівництву. Важливою складовою даного принципу є існування механізму внутрішнього нагляду за діяльністю інституції, відповідно до якої службовці сектору безпеки і оборони спостерігають за діяльністю інших та унеможливають прийняття неефективних рішень. Водночас, це стосується не лише структури згори до низу, але також навпаки, коли співробітники, військовослужбовці мають змогу наглядати за керівництвом.

Важливою складовою відповідальності є робота з організаційною культурою, відповідно до якої необхідно створити команду відкритості, відповідно до якої відбувається об'єднання суб'єктів, де «немає вказівок згори донизу, натомість є спільне смислове поле, вміння встановлювати правила гри, бачити «своїх», реалізовувати свою ідентичність та поважати іншу ідентичність у дії заради спільної ідеї»<sup>83</sup>.

Як приклад перехід до логіки відкритих систем можна навести антитерористичну операцію команди спецназу США в Іраці 2003-2006 років, яка, не дивлячись на сучасні екіпірування, наявність могутньої техніки та озброєння, не могла прогнозувати та ефективно реагувати на дії «Аль-Каїди», внаслідок чого команда зосередилась не на резилентності – здатності системи справлятися із відхиленнями, зберігаючи базові функції та структуру. Це призвело до здатності до адаптації, посиленні взаємодії різних команд, об'єднавши загальну інформованість із спеціалізованою експертизою (розвідники, оператори, аналітики), створивши культуру відкритості та довіри, а також запровадження дозволу на прийняття

---

<sup>83</sup> Олександр Саврук: «Спроможність – це дещо принципово інше, аніж навички чи компетенції» [Електронний ресурс] // Інтелект-проект OPEN kmbs. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <http://open.kmbs.ua/kmbs-dean-capabilities/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

автономних рішень на місцях в умовах браку часу без бюрократичних погоджень<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> «Команда команд. Нові правила взаємодії у складному світі / С.Маккрістал, К. Фасселл, Д. Сильверман, Д. Коллінз. – Дніпро: Моноліт-Bizz, 2018. – 384 с. – (2-е).

## **РОЗДІЛ 3. НАЛЕЖНЕ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

### **3.1. Стан належного управління в системі безпеки України**

Незважаючи на те, що завданням цього дослідження було визначити чіткі принципи та механізми належного управління в системі безпеки, які можна використовувати як критерії оцінки стану системи, неможливо зробити загальний висновок не розглянувши функціонування механізмів окремо по певним інституціям та її взаємодії з усіма елементами належного врядування. Це пов'язане із відмінністю моделей всіх механізмів, які не можуть бути однаковими в усіх процесах та інституціях, адже необхідно також аналізувати контекст на всіх рівнях, організаційну структуру, культуру, наявність певних складових, які можуть різнитися від інших елементів системи. Відповідно, в цьому підрозділі будуть визначені та розглянуті основні проблеми із досягненням належного врядування в системі безпеки України з метою загального огляду.

Основним механізмом цивільно-військових відносин є демократичний цивільний контроль, який налаштовує всю логіку взаємодії системи. В 2018 році був прийнятий Закон «Про національну безпеку України», який заклав основу для впровадження демократично-цивільного контролю, однак який трактувався дуже широко, адже включає заходи із «забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони»<sup>85</sup>, що стосується великої кількості механізмів та принципів. Водночас одна із статей Закону все ж визначає основне трактування демократичного цивільного контролю, а саме субординацію службовців сектору безпеки і оборони цивільному

---

<sup>85</sup> Закон України Про національну безпеку України [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

керівництву, до складу яких входять міністр оборони України та заступники міністра оборони.

До прийняття Закону (оновленого вперше з 2003 року) переважна більшість осіб, що займали посаду міністра оборони, були військовослужбовцями. З жовтня 2014 по серпень 2019 посаду міністра оборони України займав Степан Полторак – генерал армії України (до жовтня 2018 року). З прийняттям Закону «Про національну безпеку» 2018 року з 1 січня 2019 посаду міністра оборони України мала займати цивільна особа. Водночас, в законодавстві не зазначається період, протягом якого особа не могла бути на військовій службі, не живлячись на те, що закон розроблявся у співпраці із країнами-партнерами НАТО<sup>86</sup>

. В жовтні 2018 року Степан Полторак звільнився з військової служби у Збройних силах України<sup>87</sup>. Відповідно, посаду міністра оборони України продовжував обіймати Степан Полторак, але вже як цивільна особа. Юридично, таке рішення не протирічило законодавству України, однак питання фактичної зміни керівництва міністерством та дотримання духу закону.

Із зміною політичного керівництва у 2019 році президент України призначив міністром оборони Андрія Загороднюка<sup>88</sup>. Таке рішення повністю відповідало і букві, і духу Закону «Про національну безпеку», а також механізму демократичного цивільного контролю в належному управлінні в системі безпеки, адже Андрій Загороднюк не є військовослужбовцем, однак працював керівником Проектного офісу

---

<sup>86</sup> Stanko N. NATO Standards And Civilian Control: What's Ukraine's New Security Strategy About [Електронний ресурс] / N. Stanko, A. Tokhmakhchi, I. Shevchuk // hromadske international. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://en.hromadske.ua/posts/nato-standards-and-civilian-control-whats-ukraines-new-security-strategy-about>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>87</sup> Полторак стане цивільним міністром. Що це означає? [Електронний ресурс] // BBC. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-45850270>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>88</sup> ПОСТАНОВА Верховної Ради України Про призначення Загороднюка А.П. на посаду Міністра оборони України [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8-20>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

реформ при міністерстві оборони<sup>89</sup> та відповідав за наближення сектору оборони до євроатлантичних стандартів. Важливо також зазначити, що за керівництва Андрія Загороднюка пришвидшився процес впровадження стандартів НАТО (одним з яких також визначається демократичний цивільний контроль) в Збройних силах України<sup>90</sup>.

Однак, вже в березні 2020 року Володимир Зеленський, президент України, заявив: «ми розуміємо, що згідно з натівськими стандартами має бути цивільна людина, але в нас йде війна, і важливо, щоб армія поважала міністра оборони»<sup>91</sup> та призначив міністром оборони Андрія Тарана – генерал-лейтенанта Збройних сил України у відставці (з 2016 року). І знову ми стикаємось із проблемою визначення цивільної особи в законодавстві України: чи можна вважати Андрія Тарана цивільною особою, скільки років має пройти із закінченням військової служби тощо.

Водночас, важливо зазначити, що питання демократичного цивільного контролю, що є важливою складовою належного врядування в системі безпеки, піднімається також в країнах-членів НАТО. Відповідно до законодавства США міністром оборони може бути особа, що не перебуває на військовій службі принаймні 7 років<sup>92</sup>. Як зазначалось у підрозділі цивільно-військових відносин, протягом 2017-2019 років на посаді секретаря оборони США перебував Джеймс Меттіс, який, на той момент, не перебував на військовій службі лише 3 роки.

---

<sup>89</sup> Шрамович В. Андрій Загороднюк: міністр оборони, який передавав пічки у ДАП [Електронний ресурс] / В'ячеслав Шрамович // BBC News Україна. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-49500922>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>90</sup> Україна випереджає плани переходу на стандарти НАТО – Загороднюк [Електронний ресурс] // Радіо Свобода. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-ukraina-vuperedzhaie-planu-perehodu-na-standarty-nato/30426364.html>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>91</sup> Участь Президента України Володимира Зеленського у церемонії представлення Міністра оборони України [Електронний ресурс] // Facebook. Офіс Президента України.. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.facebook.com/president.gov.ua/videos/205449630518989>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>92</sup> 10 U.S. Code § 113. Secretary of Defense [Електронний ресурс] // Legal Information Institute – Режим доступу до ресурсу: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/113>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

Ситуацію в Україні можна порівняти із Канадою. Міністром оборони Канади з 2015 року є Гарджит Саджан, який був на військовій службі до 2015 року, до початку політичної кар'єри: обранням членом Парламенту та міністром оборони. Повністю протилежна ситуація із демократичним цивільним контролем в Угорщині. Міністром оборони Угорщини є Тібор Бенко, що є і продовжує бути військовослужбовцем з 1979 року; до керування міністерством оборони був командувачем Збройними силами Угорщини<sup>93</sup>. Ідентична ситуація також в Туреччині, де міністром оборони є чинний військовослужбовець Хулусі Акар, в минулому також начальник Генерального штабу Туреччини<sup>94</sup>.

Альтернативними прикладами можна навести Велику Британію, але необхідно зазначити, що відповідно до політичної системи Великої Британії, міністрів обирають з поміж чинних членів Палати Представників, і, відповідно, більша частина багато років перебувають на державній службі або займаються політичною діяльністю; Міністром Збройних сил Франції є Флоренція Парлі, яка раніше працювала в бізнесовому секторі: заступник генерального директора авіаперевізника «*Air France*», виконавчий директор залізничного підприємства «*SNCF*»<sup>95</sup>, в Іспанії міністром оборони є Маргарита Роблес Фернандес, яка прийшла з судової гілки влади та була суддею Верховного суду<sup>96</sup>. Водночас, необхідно зазначити про приклад демократичного цивільного контролю в Сполучених Штатах Америки, де

---

<sup>93</sup> A Kádár-kor óta nem volt ilyen miniszterünk [Електронний ресурс] // Index. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: [https://index.hu/belfold/2018/04/27/benko\\_tibor\\_portre/](https://index.hu/belfold/2018/04/27/benko_tibor_portre/). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>94</sup> Minister Of National Defence Of The Republic Of Turkey [Електронний ресурс] // Republic of Turkey Ministry of National Defence. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.msb.gov.tr/Bakanlik/Bakan?urlDil=English>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>95</sup> Florence Parly. MINISTRE DES ARMÉES [Електронний ресурс] // Gouvernement – Режим доступу до ресурсу: <https://www.gouvernement.fr/ministre/florence-parly>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>96</sup> Margarita Robles Fernández [Електронний ресурс] // Ministerio de Defensa – Режим доступу до ресурсу: <https://www.defensa.gob.es/ministerio/ministra/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

не лише міністр оборони є цивільною особою, але також і командувачі сухопутних військ, військово-морських сил та повітряних сил<sup>97</sup>.

Значною проблемою у досягненні прозорості та підзвітності – принципів належного врядування в системі безпеки, є закритість державних оборонних замовлень, і, відповідно, неможливо провести механізми громадського нагляду та ускладнює нагляд органами влади, адже 95% статей його видатків є конфіденційними<sup>98</sup>: «чинне законодавство у сфері державного оборонного замовлення (ДОЗ) має серйозні недоліки та корупційні ризики. Це і відсутність конкурентних процедур, і надмірна засекреченість закупівель, і застарілий механізм визначення очікуваної вартості»<sup>99</sup>.

Також значною проблемою у досягненні належного врядування в системі безпеки України можна визначити питання реформи Служби Безпеки України, що також описано у Законі «Про національну безпеку України»: «СБУ не є класичною контррозвідувальною структурою, як, в принципі, в інших країнах-членів НАТО і Європейського Союзу, і широта повноважень СБУ і всіх покладених на них функцій виходить за рамки фактично загальноприйнятих на євроатлантичному просторі країн»<sup>100</sup>. Основною місією служби безпеки визначено захист державної безпеки, однак питання до якого рівня ми визначаємо державну безпеку і границі діяльності органу. Що також цікаво, відповідно до Проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо

---

<sup>97</sup> Biographies [Електронний ресурс] // United States Department of Defense – Режим доступу до ресурсу: <https://www.defense.gov/Our-Story/Biographies/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>98</sup> 95% статей видатків на державне оборонне замовлення України засекречені [Електронний ресурс] // Коаліція Реанімаційний Пакет Реформ. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://rpr.org.ua/news/95-statej-vydatkiv-na-derzhavne-oboronne-zamovlennya-ukrajiny-zasekrecheni/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>99</sup> Бігун Н. Державне оборонне замовлення: чи можливо купувати танки на Prozorro? [Електронний ресурс] / Надія Бігун // Економічна правда. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.epravda.com.ua/columns/2019/10/2/652075/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>100</sup> Додаток 1.



удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України пропонується таке визначення, як «управління ризиками державної безпеки»<sup>101</sup>, відповідно до якого Служба безпеки України самостійно приймає рішення про визначення та оцінку ризиків державної безпеки, а об'єктом національної безпеки визначається в тому числі «духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище, природні ресурси»<sup>102</sup>. Відповідно, постає питання занадто широких повноважень, що може вести до неефективної діяльності та зловживанням повноваженнями спеціальної служби.

Одним із найбільших питань щодо реформування Служби безпеки України є право на правоохоронну та досудову слідчу діяльність, що ставить питання розмитості та дублювання повноважень та відповідальності із Національною поліцією України, Державного бюро розслідувань.

Також в березні 2020 року постало питання прозорості Служби безпеки України. В жовтні 2019 року президент України, Володимир Зеленський підписав особистий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції»<sup>103</sup>, відповідно до якого зобов'язували подавати декларації до Національного агентства з питань запобігання корупції керівництва Служби безпеки України, яке призначається Президентом України, тобто є публічними особами. Однак в

---

<sup>101</sup> Закон України N 2464-VI “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 2-3, ст.11 – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17>, С. – 2. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>102</sup> Там само., С. – 69.

<sup>103</sup> Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції [Електронний ресурс] // 2019 – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

березні 2020 року Володимир Зеленський, як ініціатор законопроекту, вніс пропозиції на зміну Закону України «Про Службу безпеки України», відповідно до якого прибрали статтю з вимогою надсилання декларацій до Національного агентства з питань запобігання корупції публічними особами, що призначаються Президентом України<sup>104</sup>. Тобто знову постає питання прозорості статків та майна публічних керівників Служби безпеки України, і постає загроза одного з ключових принципів належного врядування в системі безпеки. Журналісти «Радіо Свобода» неодноразово висвітлювали питання статків державних службовців Служби безпеки України в програмі «Схеми: корупція в деталях»<sup>105</sup>, і піднімали питання прозорості спеціальних служб України.

З іншої сторони, можна вказати на високу залученість медіа та громадських організацій в нагляді за сектором безпеки і оборони, що відповідає принципу участі в належному управлінні в системі безпеки України. Журналістські розслідування неодноразово попереджали прийняття рішень чи відкривали доступ до вже прийнятих, що ставало поштовхом до відкриття справ. Як приклад можна навести журналістське розслідування 1996 року щодо військової реформи<sup>106</sup>, відповідно до якої планувалось децентралізувати управління збройними силами через формування військ за регіональним принципом, що створювало б загрозу у випадку сепаратистських настроїв. Щодо більш сучасних кейсів можна

---

<sup>104</sup> Порівняльна таблиця до проекту Закону України Про внесення змін до Закону України "Про Службу безпеки Служби безпеки України" щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України" [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=68347&pf35401=523942>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана

<sup>105</sup> Ткач М. Секретний автопарк СБУ (розслідування) [Електронний ресурс] / Михайло Ткач // Радіо Свобода. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.radiosvoboda.org/a/27310114.html>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>106</sup> 8 журналістських розслідувань, які вплинули на історію незалежної України [Електронний ресурс] // Telekritika. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://telekritika.ua/uk/8-zhurnalistskih-rozsliduvan-yaki-vplinu-na-istoriyu-nezalezhnoi-ukraini/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

навести справу «Рюкзаки Авакова»<sup>107</sup>, коли журналісти підняли питання закупівель рюкзаків для Національної гвардії в обхід законодавчо закріпленим тендерним процедурам за завищеними цінами, що завдало збитків на 14 мільйонів гривень. Також можна зазначити масштабне за впливовим журналістське розслідування про розкрадання заступником Секретаря РНБО Олегом Гладковським та генеральним директором державного концерну «УкрОборонПром» Павлом Букіним близько 500 тисяч доларів через контрабандні постачання деталей для військової техніки з Російської Федерації<sup>108</sup>.

Також необхідно зазначити про високу спроможність соціальної мобілізації в Україні, що особливо була помітна після 2013-2014 років; відбувся великий розвиток діяльності волонтерських рухів, який продовжується і сьогодні, та який має вплив на громадську думку, та на спроможність системи безпеки України: «наша соціальна мобілізація настільки була потрібна, і волонтерські рухи, адже тоді не працювали державні інституції, і збройні сили були в катастрофічному стані». Таким чином, відповідно до соціологічного опитування групи «Рейтинг», волонтери мають найвищий рівень довіри серед опитаних респондентів – 69%, а громадським організаціям – 48%<sup>109</sup>. Що важливо зазначити, спроможність соціальної мобілізації (як один із механізмів принципу участі належного врядування в системі безпеки) є одним із критеріїв стійкості

---

<sup>107</sup> Ткач М. «Рюкзаки Авакова»: від розслідування «Схем» до офіційної підозри (спецрепортаж) [Електронний ресурс] / М. Ткач, Н. Седлецька, О. Чорновалов // Радіо Свобода. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.radiosvoboda.org/a/schemes/28831883.html>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>108</sup> Єганов А. Корупція в обороні: про що йдеться в розслідуванні Bihus.Info, та як відреагували журналісти й політики [Електронний ресурс] / Антон Єганов // Громадське Телебачення. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://hromadske.ua/posts/korupciya-v-oboronci-pro-sho-jdetsya-v-rozsliduvanni-bihusinfo>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>109</sup> Динаміка оцінки ситуації в країні. Жовтень 2019 [Електронний ресурс] // Соціологічна група «Рейтинг». – 2019. – Режим доступу до ресурсу: [http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg\\_files/rg\\_ukraine\\_102019\\_press.pdf](http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/rg_ukraine_102019_press.pdf), С. – 19. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

(*resilience*): «ми дійсно по критеріям *resilience* трошки перевершуємо європейських та американських друзів»<sup>110</sup>.

### **3.2. Доцільність та виклики належного врядування в системі безпеки України в умовах збройної агресії та невизначеності.**

Одним із найважливіших питань належного врядування в системі безпеки України постає у врахуванні національного контексту, а саме збройної агресії Російської Федерації на Сході України: чи доцільно в нинішніх умовах Україні наближатись до впровадження належного врядування в системі безпеки. Як було зазначено в інтерв'ю співробітником Представництва НАТО в Україні, питання постає у зв'язку із відсутністю стратегічного бачення та орієнтирів розвитку сектору безпеки і оборони в політичному керівництві: або необхідно наближати систему безпеки до європейських та євроатлантичних стандартів (які більшою мірою визначають належне врядування в системі безпеки), або необхідність у концентрації на обороноздатності держави і не ґрунтуватися на євроатлантичних принципах і нормах<sup>111</sup>. Це визначає питання логіки роботи системи безпеки: реактивної діяльності та відповідати на існуючі в нинішньому часі загрози, чи проактивної і будувати ефективну та стійку систему у довгостроковій перспективі.

Починаючи з 2014 року Україна значно посилила оборонний потенціал. Відповідно до даних 2019 року, Україна займає 13 місце у світі за чисельністю збройних сил, та 2 місце в Європі поступаючись Російській Федерації<sup>112</sup>. А також одна з найпотужніших армій світу відповідно до 2020 року займаючи 27 місце у світі, та 8 - в Європі, поступаючись Росії, Франції,

---

<sup>110</sup> Додаток 1.

<sup>111</sup> Там само.

<sup>112</sup> The Military Balance 2019 [Електронний ресурс] // International Institute for Strategic Studies. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <http://93.174.95.29/main/B153951E191EA715BF2142ECEB0E7D1E>., С. – 212-216. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

Великій Британії, Італії, Німеччині, Іспанії та Польщі<sup>113</sup>. Система безпеки України досягла значного рівня у зв'язку із військовою агресією. Та як зазначалось в розділі про принципи та механізми належного врядування в системі безпеки, за наявності зовнішньої загрози створюється згуртованість суспільства та керівництва держави відповідно до військової сили, і, таким чином, до його контролю та нагляду. Водночас, спад зовнішньої загрози зменшує єдність через існування великої військової сили без застосування її місій, що може призвести до внутрішніх конфліктів у державі.<sup>114</sup> Тобто, зазначається питання спрямовування значної кількості збройних сил в умовах агресії та стримування сил безпеки і оборони після закінчення. Не налаштовувавши вчасно принцип цивільно-військових відносин, і механізму демократичного цивільного контролю зокрема, може створити ризики внутрішніх конфліктів в державі. З іншої сторони, належне врядування в системі безпеки України протистоїть створенню середовища, в якому сили безпеки і оборони, які мають монополію на застосування сили, можуть діяти безкарно. Це вестиме до порушення прав та свобод людини, верховенства права, та загалом принципів безпеки людини. Відповідно, це веде до недосконалої роботи належного врядування, порушенню демократичних політичних процесів, що може призвести до зміни політичного режиму.

Належне управління в системі безпеки України вимагає правову, підзвітну, всеосяжну систему, що підзвітна та прозора своїм громадянам та працює на їх безпеку. За відсутності цих принципів створюються корупційні ризики у зв'язку із закритістю великої кількості процесів. За

---

<sup>113</sup> 2020 Military Strength Ranking [Електронний ресурс] // Global Firepower. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>114</sup> Homan K. Civilian Control of the Military [Електронний ресурс] / Kees Homan // Clingendael. – 2013. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20130200\\_homan\\_chapter\\_civil\\_control\\_military.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20130200_homan_chapter_civil_control_military.pdf), С.-3. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

словами радниці міністра оборони України 2019-2020 років Олександри Дрік: «За останні три роки виявлені втрати фінансових і матеріальних ресурсів перевищують 1 млрд грн. Це тільки виявлені... Це ті кошти, які мали бути використані для розвитку і забезпечення армії, гідних умов служби, життя військовослужбовців»<sup>115</sup>. Тобто, відкритість певних процесів міністерства оборони та підзвітність безпосередньо працюватимуть на посилення обороноздатності і безпеки держави. В іншому випадку – неефективне витрачання бюджетних коштів, закупівля за високу ціну менш якісного обладнання, що безпосередньо впливає на можливість проведення операції Об'єднаних сил на Сході України.

Описані вище твердження ведуть до створення довіри до сектору безпеки і оборони та держави загалом, що безпосередньо впливає на залученість суспільства у процеси прийняття рішень, нагляду, тощо. Відповідно, і на стійкість суспільства щодо значної кількості дезінформації, що визначається одним із вимірів війни з боку Російської Федерації – інформаційної- та кібервійни.

Отже, впровадження належного управління призведе до підзвітної та прозорої держави, що призведе до посилення обороноздатності, ефективного функціонування всієї державної системи та економічного й соціального розвитку України та її громадян.

Великим питанням також постають виклики, перед яким опинились всі актори належного врядування в системі безпеки у зв'язку із пандемією COVID-19, який має безпрецедентний вплив на всі державні та соціальні інституції, в тому числі і сектору безпеки і оборони України. Криза, викликана коронавірусною захворюваністю ще раз підкреслила питання

---

<sup>115</sup> Антикорупційний план дій для Міноборони: чи реально зменшити вплив корупції на обороноздатність? [Електронний ресурс] // Українське національне інформаційне агентство «Укрінформ». – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3012701-antikorupcijnij-plan-dij-dla-minoboroni-ci-realno-zmensiti-vpliv-korupcii-na-oboronozdattist.html>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

забезпечення безпеки людини, яка визначається не лише органами сектору, але і загалом системою безпеки, де важливу роль також відіграють і цивільні інституції, але водночас змінюється роль безпеки для подолання кризи. Відповідно, піднімається також питання забезпечення безпеки людини в межах належного врядування.

Пандемія коронавірусу піднімає питання підзвітності, точніше обмеженої підзвітності. В умовах кризи, яка веде до негативних настроїв в наслідок економічних, соціальних, психологічних, гуманітарних негараздів створює ризики необхідності виводити у публічний простір достовірну інформацію кількості випадків захворюваності, міста, району, віку, гендеру тощо. З одного боку, це може бути пов'язане із небажанням виявлення громадськістю чи міжнародною спільнотою неспроможності національної сили для подолання загрози. З іншого боку, наслідком надання дійсних даних може створити шокову ситуацію, підняття страху у суспільства, що зможе призвести до загрози громадської безпеки. Відповідно, підзвітність та прозорість піднімає питання наявності ресурсів для безпеки, наприклад, інформацію обсягу захисних чи медичних масок<sup>116</sup>. Питання стає нагальнішим, враховуючи проведення операції Об'єднаних сил на Сході України: «Якщо на коронавірус захворіє один армієць на передовій – з бойового стану може вийти цілий батальйон, а отже на лінії зіткнення кілька кілометрів залишаться незахищеними»<sup>117</sup>. Відповідно, наявний також ризик незахищеності військовослужбовців та зараження на коронавірус в зоні ООС, що може вплинути на безпеку України загалом. Необхідно зазначити також про високий рівень мобілізації, залученості

---

<sup>116</sup> Каневський Г. Уряд має оприлюднити інформацію про реальний обсяг залишку захисних масок [Електронний ресурс] / Гліб Каневський // StateWatch. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://statewatch.org.ua/publications/uriad-maie-opryliudnyty-informatsiiu-pro-real-nyy-obsiah-zalishku-zakhysnykh-masok/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>117</sup> Війна з коронавірусом. Як армію знову рятують волонтери [Електронний ресурс] // Українська правда. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/04/3/7246225/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

громадянського суспільства у забезпеченні засобами індивідуального захисту<sup>118</sup>, експрес-тестування на коронавірус<sup>119</sup> – принцип участі належного врядування в системі безпеки.

Водночас, за умови прозорості та підзвітності системи безпеки в умовах пандемії COVID-19, зростає загроза довіри суспільства до державних органів через маніпуляції у медіа та поширення дезінформації, що піднімає питання централізованості та державного контролю інформаційного простору щодо висвітлення спалаху коронавірусу. Це також піднімає питання загрози належного врядування у майбутньому. Дезінформація може бути наслідком інформаційної діяльності інших країн в час пандемії з метою створення високого рівня недовіри суспільства до органів влади, що безумовно має вплив на належне врядування в системі безпеки. Тим більше, враховуючи національні інтереси ворогуючих держав, необхідно враховувати вплив дезінформації на обороноздатність держави: «особливо підступні під час нинішньої глобальної кризи у системі охорони здоров'я, оскільки можуть заглушити необхідну і науково обґрунтовану інформацію про смертельну небезпеку COVID-19 і про те, як ефективно боротися з поширенням коронавірусу»<sup>120</sup>. Інформаційна та кібер війни стали ще більшою загрозою в умовах транснаціональної кризи, та використовуються для просування власних інтересів без залучення прямої військової сили, наприклад, переконання впливу мережі 5G на поширення коронавірусу, що призвело до порушення чи руйнування комунікаційних

---

<sup>118</sup> Там само.

<sup>119</sup> Папіна О. Волонтери передали військовим експрес-тести на коронавірус [Електронний ресурс] / Олександра Папіна // Суспільне мовлення України. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://suspilne.media/37483-na-doneccini-ditej-so-znikli-znajsli-na-terikoni/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

<sup>120</sup> 5G не викликає COVID-19 і не сприяє його поширенню. Хто і для чого дезінформує людей? [Електронний ресурс] // Радіо Свобода. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.radiosvoboda.org/a/koronavirus-pandemiya-covid-19-5g-dezinformatsiya/30638296.html>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.



інфраструктур громадянами економічно розвинених країн, таких як Великої Британії, Сполучених Штатів Америки тощо<sup>121</sup>.

Питання довіри впливає відповідно на залученість суспільства у прийняття рішень, що є важливим механізмом у належному врядуванні, однак в умовах введення надзвичайних станів та ситуацій, піднімається питання забезпечення прав і свобод, що записані у Європейській конвенції про захист прав людини та основних свобод (на основі яких і здійснюється належне врядування), у зв'язку із введенням обмежень для протидії поширенню COVID-19. З одного боку, обмеження свобод людини є важливим для попередження поширення вірусу, з іншого боку створює низьку мобілізаційну спроможність. Проблема постає у використанні органами влади неможливістю масової мобілізації суспільства щодо непопулярних рішень без обговорень та дискусій. Як приклад можна зазначити створення Консультативної ради при тристоронній контактній групі в Мінську, до якої мали увійти представники окупованих регіонів Донецької та Луганської областей<sup>122</sup>, що суспільство сприйняло як використання нагоди органами влади низькою можливістю мобілізуватись певним групам у протести для висловлення невдоволення.

Щодо безпосереднього впливу пандемії COVID-19 на систему безпеки необхідно зазначити про економічні та соціальні наслідки на діяльність органів влади. Як зазначалось вище, коронавірус різко підняв рівень недовіри суспільства до держави. Результатом може бути ріст малих правопорушень та організованої злочинності у короткостроковій перспективі (використання кризи для крадіжок, кримінальних правопорушень тощо), та у довгостроковій перспективі. Так, в умовах щоденного збільшення захворюваності та смертей від коронавірусу,

---

<sup>121</sup> Там само.

<sup>122</sup> "Зрада, крутіша за коронавірус": мережі лютують через переговори в Мінську [Електронний ресурс] // BBC. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-51871711>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

італійська мафія використала цей момент для заручення довіри від населення пропонуючи продовольчу допомогу, купівлі неприбуткового бізнесу (через пандемію), фінансову підтримку, як альтернативу державної чи як єдина можлива підтримка<sup>123</sup>.

Важливою проблемою необхідно також зазначити сповільнення чи зупинка економічного розвитку держав. Наслідком може бути перерозподіл бюджетних коштів, зміна цілей бюджетних програм і, відповідна, зміна пріоритетів реалізації, закупівель тощо. Відповідно, постає питання впливу на майбутню безпекову спроможність у зв'язку із уповільненням економіки. Однак, найбільшим питанням постає доцільність проведення реформ у всіх системах держави, в тому числі і системі безпеки, наближенні до належного врядування в системі безпеки України в умовах економічної кризи. Пандемія коронавірусу піднімає питання загроз належному врядуванню в системі безпеки, можливо точково, однак важливо не допустити ефекту доміно, де кожен виклик вестиме до недосконалої роботи належного врядування, порушенню демократичних політичних процесів, що може призвести до систематичних порушень прав і свобод людини, впливу на зміну політичного режиму тощо.

---

<sup>123</sup> Беттіца С. Як мафія використовує пандемію у власних цілях [Електронний ресурс] / Софія Беттіца // BBC News. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-52541398>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

## ВИСНОВКИ

Отже, на сьогодні не існує загальноприйнятого визначення та критеріїв оцінки запровадження належного управління, а міжнародні інституції, іноземні держави більшою мірою відсилають до керівних принципів, яким ця система має відповідати. Відсутність загальноприйнятого розуміння можуть створювати проблеми непорозуміння та маніпуляцій як ззовні, так і всередині країни. Означені проблеми ще більше загострюються, коли належне управління застосовується в такій важливій, але недослідженій, сфері як безпека і оборона. В цій роботі, я визначив належне управління як широку відкриту систему взаємовідносин значної кількості акторів та інституцій: структур сектору безпеки і оборони, законодавчої, виконавчої та судової влади, громадянського суспільства, медіа та інших, задля забезпечення ефективної, стійкої, підзвітної, законної діяльності системи безпеки.

Розділивши належне управління в системі безпеки на принципи (характеристики та властивості концепту), а також виокремлення з них механізмів (інструменти досягнення принципів) дало змогу чітко визначити концепт належного врядування. Було визначено та розглянуто наступні принципи належного управління в системі безпеки: прозорість, підзвітність, цивільно-військові відносини, верховенство права, участь та відповідальність; як основні, від яких залежить побудова всієї системи належного врядування в системі безпеки. Розділення кожного принципу на механізми, а також аналіз закордонного досвіду дало змогу визначити проблеми в належному управлінні в системі безпеки в економічно розвинених країнах, які приписують даний концепт як дієву характеристику їх державних систем. Також використання механізмів належного управління як критеріїв оцінки дасть змогу в подальшому об'єктивно

оцінити систему безпеки та на якому етапі знаходиться держава у досягненні належного управління в системі безпеки.

Незважаючи на те, що завданням цього дослідження було визначити чіткі принципи та механізми належного управління в системі безпеки, які можна використовувати як критерії оцінки стану системи, неможливо зробити загальний висновок не розглянувши функціонування механізмів окремо по певним інституціям та її взаємодії з усіма елементами належного врядування. Це пов'язане із відмінністю моделей всіх механізмів, які не можуть бути однаковими в усіх процесах та інституціях, адже необхідно також аналізувати контекст на всіх рівнях, організаційну структуру, культуру, наявність певних складових, які можуть різнитися від інших елементів системи. Отже, відповідно до виділених принципів та механізмів належного врядування був проведений загальний огляд системи безпеки України. Були підняті найбільші питання, з якими стикається сектор безпеки і оборони України, а саме демократичний цивільний контроль, закритість державного оборонного замовлення, наявність значної кількості повноважень у Службі безпеки України, а також широке визначення державної безпеки, за захист якої відповідає спеціальна служба відповідно до законодавства України. Водночас, було зазначено про високий рівень принципу участі медіа, громадських рухів та організацій, а також високу спроможність соціальної мобілізації в Україні, що особливо була помітна після 2013-2014 років.

Одним із найважливіших питань належного врядування в системі безпеки України постає у врахуванні національного контексту, а саме збройної агресії Російської Федерації на Сході України: чи доцільно в нинішніх умовах Україні наближатись до впровадження належного врядування в системі безпеки. Однією із проблем було зазначено відсутність стратегічного бачення та орієнтирів розвитку сектору безпеки і

оборони в політичному керівництві, і, відповідно, чіткої позиції чи то на наближення сектору до принципів належного врядування, чи фокусування на обороноздатності держави. Через огляд результатів було визначено, що впровадження належного управління призведе до підзвітної та прозорої держави, що призведе до посилення обороноздатності, ефективного функціонування всієї державної системи та економічного й соціального розвитку України та її громадян.

Також в цій роботі були розглянуті виклики, з якими стикаються держави, в тому числі Україна, а також принципи належного врядування в системі безпеки, внаслідок пандемії COVID-19. Постає питання впливу на майбутню безпекову спроможність у зв'язку із уповільненням економіки, а також загострює питання доцільності проведення реформ у всіх системах держави, в тому числі і системі безпеки, наближенні до належного врядування в системі безпеки України в умовах економічної кризи.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Антикорупційний план дій для Міноборони: чи реально зменшити вплив корупції на обороноздатність? [Електронний ресурс] // Українське національне інформаційне агентство «Укрінформ». – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3012701-antikorupcijnij-plan-dij-dla-minoboroni-ci-realno-zmensiti-vpliv-korupcii-na-oboronozdatnist.html>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
2. Бакленд Б. Інститути омбудсмена у справах збройних сил. Практичний посібник [Електронний ресурс] / Б. Бакленд, В. Макдермотт // ДЗКС. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: [https://ukrainesecuritysector.com/wp-content/uploads/2016/08/Handbook-on-OMBUDS-for-Armed-Forces\\_UKR.pdf](https://ukrainesecuritysector.com/wp-content/uploads/2016/08/Handbook-on-OMBUDS-for-Armed-Forces_UKR.pdf). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
3. Беттіца С. Як мафія використовує пандемію у власних цілях [Електронний ресурс] / Софія Беттіца // BBC News. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-52541398>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
4. Бігун Н. Державне оборонне замовлення: чи можливо купувати танки на Prozorro? [Електронний ресурс] / Надія Бігун // Економічна правда. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.epravda.com.ua/columns/2019/10/2/652075/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
5. Війна з коронавірусом. Як армію знову рятують волонтери [Електронний ресурс] // Українська правда. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/04/3/7246225/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

6. Громадяни України Про Безпеку: Особисту, Національну Та Її Складові. Результати другого загальнонаціонального соціологічного дослідження – 2017 [Електронний ресурс] // Заповіт. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/2017-SURVEY%202-DCAF-UKR.pdf>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
7. Дем'янчук О. Політичні перспективи досягнення Good Governance в Україні [Електронний ресурс] / Олександр Дем'янчук // Віче. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://veche.kiev.ua/journal/5003/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
8. Демократичний Цивільний Контроль У Світі [Електронний ресурс] // Проектний Офіс Реформ Міністерство оборони України – Режим доступу до ресурсу: [http://civilian.defence-reforms.in.ua/rules\\_of\\_civil\\_control](http://civilian.defence-reforms.in.ua/rules_of_civil_control).
9. Динаміка оцінки ситуації в країні. Жовтень 2019 [Електронний ресурс] // Соціологічна група «Рейтинг». – 2019. – Режим доступу до ресурсу: [http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg\\_files/rg\\_ukraine\\_102019\\_press.pdf](http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/rg_ukraine_102019_press.pdf). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
10. Ефективне врядування [Електронний ресурс] // Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України – Режим доступу до ресурсу: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
11. Єганов А. Корупція в оборонці: про що йдеться в розслідуванні Bihus.Info, та як відреагували журналісти й політики [Електронний ресурс] / Антон Єганов // Громадське Телебачення. – 2019. –

- Режим доступу до ресурсу: <https://hromadske.ua/posts/korupciya-v-oboronci-pro-sho-jdetsya-v-rozsliduvanni-bihusinfo>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
12. Закон України N 2464-VI “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 2-3, ст.11 – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
13. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» [Електронний ресурс] // 2019 – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
14. Закон України «Про національну безпеку України» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
15. Зрада, крутіша за коронавірус: мережі лютують через переговори в Мінську [Електронний ресурс] // BBC. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-51871711>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
16. Канєвський Г. Уряд має оприлюднити інформацію про реальний обсяг залишку захисних масок [Електронний ресурс] / Гліб Канєвський // StateWatch. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://statewatch.org.ua/publications/uriad-maie-opryliudnyty-informatsiiu-pro-real-nyy-obsiah-zalyshku-zakhysnykh-masok/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.



17. Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки [Електронний ресурс] // Організація з безпеки і співробітництва в Європі. – 1994. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.osce.org/uk/node/253046?download=true>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
18. Команда команд. Нові правила взаємодії у складному світі / С.Маккрістал, К. Фасселл, Д. Сильверман, Д. Коллінз. – Дніпро: Моноліт-Bizz, 2018. – 384 с. – (2-е).
19. Морозов В. "Бумаги Пентагона" и 11 скрытых слов [Електронний ресурс] / Владимир Морозов // Радио Свобода. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.svoboda.org/a/24234368.html>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
20. Олександр Саврук: «Спроможність – це дещо принципово інше, аніж навички чи компетенції» [Електронний ресурс] // Інтелект-проект OPEN kmbs. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <http://open.kmbs.ua/kmbs-dean-capabilities/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
21. Папіна О. Волонтери передали військовим експрес-тести на коронавірус [Електронний ресурс] / Олександра Папіна // Суспільне мовлення України. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://suspilne.media/37483-na-doneccini-ditej-so-znikli-znajsli-na-terikoni/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
22. Полторак стане цивільним міністром. Що це означає? [Електронний ресурс] // BBC. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-45850270>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
23. Порівняльна таблиця до проекту Закону України Про внесення змін до Закону України "Про Службу безпеки Служби безпеки України" щодо удосконалення організаційно-правових засад

- діяльності Служби безпеки України" [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=68347&pf35401=523942>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана
- 24.Постанова Верховної Ради України Про призначення Загороднюка А.П. на посаду Міністра оборони України [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8-20>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 25.РНБО передала на затвердження Президенту Стратегію нацбезпеки і оборони «Безпека людини – безпека країни» [Електронний ресурс] // Офіс Президента України. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.president.gov.ua/news/rnbo-peredala-na-zatverdzhennya-prezidentu-strategiyu-nacbez-59873>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 26.Сенат зробив виняток для генерала Меттіса [Електронний ресурс] // BBC. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-38605363>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 27.Ткач М. «Рюкзаки Авакова»: від розслідування «Схем» до офіційної підозри (спецрепортаж) [Електронний ресурс] / М. Ткач, Н. Седлецька, О. Чорновалов // Радіо Свобода. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.radiosvoboda.org/a/schemes/28831883.html>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 28.Ткач М. Секретний автопарк СБУ (розслідування) [Електронний ресурс] / Михайло Ткач // Радіо Свобода. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.radiosvoboda.org/a/27310114.html>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

29. Україна випереджає плани переходу на стандарти НАТО – Загороднюк [Електронний ресурс] // Радіо Свобода. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-ukraina-vyperedzhaie-plany-perehodu-na-standarty-nato/30426364.html>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
30. Участь Президента України Володимира Зеленського у церемонії представлення Міністра оборони України [Електронний ресурс] // Facebook. Офіс Президента України.. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.facebook.com/president.gov.ua/videos/205449630518989>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
31. Шрамівич В. Андрій Загороднюк: міністр оборони, який передавав пічки у ДАП [Електронний ресурс] / Вячеслав Шрамівич // BBC News Україна. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-49500922>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
32. 5G не викликає COVID-19 і не сприяє його поширенню. Хто і для чого дезінформує людей? [Електронний ресурс] // Радіо Свобода. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.radiosvoboda.org/a/koronavirus-pandemiya-covid-19-5g-dezinformatsiya/30638296.html>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
33. 8 журналістських розслідувань, які вплинули на історію незалежної України [Електронний ресурс] // Telekritika. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://telekritika.ua/uk/8-zhurnalistskih-rozsliduvan-yaki-vplinuli-na-istoriyu-nezaleznoi-ukraini/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

- 34.95% статей видатків на державне оборонне замовлення України засекречені [Електронний ресурс] // Коаліція Реанімаційний Пакет Реформ. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://rpr.org.ua/news/95-statej-vydatkiv-na-derzhavne-oboronne-zamovlennya-ukrajiny-zasekrecheni/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 35.A Kádár-kor óta nem volt ilyen miniszterünk [Електронний ресурс] // Index. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: [https://index.hu/belfold/2018/04/27/benko\\_tibor\\_portre/](https://index.hu/belfold/2018/04/27/benko_tibor_portre/). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 36.Auditing [Електронний ресурс] // Security Sector Integrity – Режим доступу до ресурсу: <https://securitysectorintegrity.com/best-practices/auditing/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 37.Basic Law for the Federal Republic of Germany [Електронний ресурс] // The Bundestag. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 38.Biographies [Електронний ресурс] // United States Department of Defense – Режим доступу до ресурсу: <https://www.defense.gov/Our-Story/Biographies/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 39.Born H. A Comparative Perspective of Ombudsman Institutions for the Armed Forces [Електронний ресурс] / H. Born, A. Wills, B. Buckland // Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.files.ethz.ch/isn/128693/PP34.pdf>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 40.Born H. Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices [Електронний ресурс] / Hans Born // Inter-Parliamentary Union. – 2003. – Режим доступу до ресурсу:

<http://archive.ipu.org/PDF/publications/decaf-e.pdf>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

41. Bruneau T. The Routledge Handbook of Civil-military Relations [Електронний ресурс] / Т. Bruneau, F. Matei // Routledge. – 2013. – Режим доступу до ресурсу: [https://books.google.com.ua/books?id=yPvkRivuE7kC&pg=PA34&lp g=PA34&dq=Having+more+civilians+control+the+army+m ade+it+ea sier,+not+harder,+for+the+army+to+m aintain+its+focus&source=bl&ots=vjOhqE\\_86W&sig=ACfU3U0dmBp\\_B7JQrWgxSw4i0NstBdtKQ Q&hl=uk&sa=X&ved=2ahUKEwilq\\_SI6t\\_pAhXE- ioKHdKWCU8Q6AEwCXoECA YQAQ#v=onepage&q=Having%20 more%20civilians%20control%20the%20army%20made%20it%20ea sier%2C%20not%20harder%2C%20for%20the%20army%20to%20m aintain%20its%20focus&f=false](https://books.google.com.ua/books?id=yPvkRivuE7kC&pg=PA34&lp g=PA34&dq=Having+more+civilians+control+the+army+m ade+it+ea sier,+not+harder,+for+the+army+to+m aintain+its+focus&source=bl&ots=vjOhqE_86W&sig=ACfU3U0dmBp_B7JQrWgxSw4i0NstBdtKQ Q&hl=uk&sa=X&ved=2ahUKEwilq_SI6t_pAhXE- ioKHdKWCU8Q6AEwCXoECA YQAQ#v=onepage&q=Having%20 more%20civilians%20control%20the%20army%20made%20it%20ea sier%2C%20not%20harder%2C%20for%20the%20army%20to%20m aintain%20its%20focus&f=false). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
42. Bruneau T. Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations [Електронний ресурс] / Т. Bruneau, F. Matei // Routledge. – 2008. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510340802362505>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
43. Buckland B. Ombuds Institutions For The Armed Forces. A Handbook [Електронний ресурс] / B. Buckland, W. McDermott // The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: [https://ukrainesecuritysector.com/wp-content/uploads/2016/08/Handbook-on-OMBUDS-for-Armed- Forces\\_ENG.pdf](https://ukrainesecuritysector.com/wp-content/uploads/2016/08/Handbook-on-OMBUDS-for-Armed- Forces_ENG.pdf). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
44. Cardona F. Access to information and limits to public transparency [Електронний ресурс] / Francisco Cardona // Centre for Integrity in the Defence Sector. – 2016. – Режим доступу до ресурсу:

<https://cids.no/wp-content/uploads/pdf/7933-DSS-Access-to-information-GGG-4-skjerm.pdf>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

45. Caudle S. Homeland Security: Approaches to Results Management [Електронний ресурс] / Sharon Caudle // Public Performance & Management Review. – 2005. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.jstor.org/stable/3381158?seq=1>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
46. Cleary L. Managing Defence in a Democracy [Електронний ресурс] / Laura Cleary // Routledge. – 2006. – Режим доступу до ресурсу: [https://books.google.com.ua/books?id=X6gA5CxcvcIC&pg=PT78&lp=PT78&dq=transparency+and+accountability+laura+cleary&source=bl&ots=7PSPd6tI2F&sig=ACfU3U3S3YSNscKdsq1DYU\\_wnlzVVvyeig&hl=uk&sa=X&ved=2ahUKEwjmr56m1L\\_pAhXCvosKHcG7BYoQ6AEwAXoECAsQAQ#v=onepage&q=transparency%20and%20accountability%20laura%20cleary&f=false](https://books.google.com.ua/books?id=X6gA5CxcvcIC&pg=PT78&lp=PT78&dq=transparency+and+accountability+laura+cleary&source=bl&ots=7PSPd6tI2F&sig=ACfU3U3S3YSNscKdsq1DYU_wnlzVVvyeig&hl=uk&sa=X&ved=2ahUKEwjmr56m1L_pAhXCvosKHcG7BYoQ6AEwAXoECAsQAQ#v=onepage&q=transparency%20and%20accountability%20laura%20cleary&f=false). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
47. Cole E. Enhancing Security Sector Governance in the Pacific Region: A Strategic Framework [Електронний ресурс] / E. Cole, T. Shanahan, P. Fluri // UNDP Pacific Centre. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/Enhancing%20Security%20Sector%20Governance%20in%20the%20Pacific%20Region%20A%20Strategic%20Framework.pdf>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
48. Council of Europe Convention on Access to Official Documents [Електронний ресурс] // Council of Europe. – 2008. – Режим доступу до ресурсу: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d2118](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d2118). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

49. Dawson J. Oversight of the intelligence agencies: a comparison of the 'Five Eyes' nations [Електронний ресурс] / J. Dawson, S. Godec // The House of Commons Library. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: [http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/5689436/upload\\_binary/5689436.pdf](http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/5689436/upload_binary/5689436.pdf). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
50. Democratic Security Sector Governance in Serbia [Електронний ресурс] // Peace Research Institute Frankfurt. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk\\_downloads/prif94.pdf](https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_downloads/prif94.pdf). – С. 3. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
51. Ejodus F. Democratic Security Sector Governance in Serbia [Електронний ресурс] / Filip Ejodus // Peace Research Institute Frankfurt (PRIF). – 2010. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk\\_downloads/prif94.pdf](https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_downloads/prif94.pdf). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
52. Eriksen S. Criteria for good governance in the defence. International standards and principles [Електронний ресурс] / S. Eriksen, F. Cardona // The Centre for Integrity in the Defence Sector (CIDS). – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://democraticoversight.ge/images/Best-Practices/Publications/2015-Criteria-for-Good-Governance-in-the-Defence-Sector-International-Standards-and-Principles.pdf>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
53. Florence Parly. MINISTRE DES ARMÉES [Електронний ресурс] // Gouvernement – Режим доступу до ресурсу: <https://www.gouvernement.fr/ministre/florence-parly>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

54. Golby J. In The Wake Of Chaos: Civil-Military Relations Under Secretary Jim Mattis [Електронний ресурс] / Jim Golby // War on the Rocks. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://warontherocks.com/2019/02/in-the-wake-of-chaos-civil-military-relations-under-secretary-jim-mattis/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
55. Good governance [Електронний ресурс] // Organization for Security and Co-operation in Europe – Режим доступу до ресурсу: <https://www.osce.org/good-governance>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
56. Good governance and Building Integrity in the defence and security sector: NATO Building Integrity Education and Training Discipline (BI Reference Curriculum - 2017) [Електронний ресурс] // North Atlantic Treaty Organization. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2017\\_10/2017\\_1129\\_171031-bi-ref-cur17.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_10/2017_1129_171031-bi-ref-cur17.pdf). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
57. Good Governance and Human Rights [Електронний ресурс] // The Office of the High Commissioner for Human Rights (UN Human Rights) – Режим доступу до ресурсу: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
58. Guerin B. Accountability in modern government: what are the issues? A discussion paper [Електронний ресурс] / B. Guerin, J. McCrae, M. Shepherd // Institute for Government. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publicati>



- ons/IfG%20accountability%20discussion%20paper%20april%202018.pdf. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 59.Holistic Approach [Електронний ресурс] // Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) – Режим доступу до ресурсу: <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/SSR-Glossary/Holistic-Approach> (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 60.Homan K. Civilian Control of the Military [Електронний ресурс] / Kees Homan // Clingendael. – 2013. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20130200\\_homan\\_chapter\\_civil\\_control\\_military.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20130200_homan_chapter_civil_control_military.pdf). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 61.Independent Oversight Institutions [Електронний ресурс] // Ukraine. Democratic Security Sector Governance – Режим доступу до ресурсу: <https://ukrainesecuritysector.com/actors/independent-oversight-institutions/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 62.Johnson, L. K. Covert Action and Accountability: Decision-Making for America's Secret Foreign Policy / Lock Johnson // International Studies Quarterly. – 1989. Vol. 33(1).
- 63.Johnston M. Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability [Електронний ресурс] / Michael Johnston – Режим доступу до ресурсу: <http://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/unpan010193.pdf>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 64.Justice and Security Act 2013 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/18/contents/enacted>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

- 65.Land B. Ombuds Institutions For The Armed Forces. A Handbook [Електронний ресурс] / B. Buckland, W. McDermott // The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: [https://ukrainesecuritysector.com/wp-content/uploads/2016/08/Handbook-on-OMBUDS-for-Armed-Forces\\_ENG.pdf](https://ukrainesecuritysector.com/wp-content/uploads/2016/08/Handbook-on-OMBUDS-for-Armed-Forces_ENG.pdf). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 66.Margarita Robles Fernández [Електронний ресурс] // Ministerio de Defensa – Режим доступу до ресурсу: <https://www.defensa.gob.es/ministerio/ministra/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 67.Marquardt K. Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal and Diagonal Accountability [Електронний ресурс] / K. Marquardt, A. Lührmann, V. Mechkova // V-Dem Institute. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/9f/ff/9fffb5f8-9399-4e3d-ba60-f8341c177343/v-dem\\_working\\_paper\\_2017\\_46.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/9f/ff/9fffb5f8-9399-4e3d-ba60-f8341c177343/v-dem_working_paper_2017_46.pdf). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 68.Military Strength Ranking 2020 [Електронний ресурс] // Global Firepower. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 69.Minister Of National Defence Of The Republic Of Turkey [Електронний ресурс] // Republic of Turkey Ministry of National Defence. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.msb.gov.tr/Bakanlik/Bakan?urlDil=English>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 70.National Security And Secret Evidence In Legislation And Before The Courts: Exploring The Challenges [Електронний ресурс] / D.Bigo, S. Carrera, N. Hernanz, A. Scherrer // European Parliament. – 2014. –

Режим доступу до ресурсу:  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/I\\_POL\\_STU\(2014\)509991\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/I_POL_STU(2014)509991_EN.pdf). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

71.Oversight and Accountability in U.S. Security Sector Assistance. Seeking Return on Investment [Електронний ресурс] / M.Dalton, H. Shah, S. Green, R. Hughes // The Center for Strategic and International Studies (CSIS). – 2018. – Режим доступу до ресурсу: [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180207\\_Dalton\\_OversightAccountability\\_Web.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180207_Dalton_OversightAccountability_Web.pdf). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

72.Public Sector Governance in Australia [Електронний ресурс] / E.Meredith, J. Halligan, B. Horrigan, G. Nicoll // ANU E Press. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: [https://books.google.com.ua/books?id=rQCYixoL-mUC&pg=PA22&lpg=PA22&dq=public+service+responsibility+and+accountability+framework&source=bl&ots=Fvpc9DECkV&sig=ACfU3U0hzDb3p70\\_51f0pN1qg2A3e-KZXA&hl=uk&sa=X&ved=2ahUKEwjR-9uitcLpAhXKtYsKHe8wA7QQ6AEwAHoECAcQAQ#v=onepage&q=public%20service%20responsibility%20and%20accountability%20framework&f=false](https://books.google.com.ua/books?id=rQCYixoL-mUC&pg=PA22&lpg=PA22&dq=public+service+responsibility+and+accountability+framework&source=bl&ots=Fvpc9DECkV&sig=ACfU3U0hzDb3p70_51f0pN1qg2A3e-KZXA&hl=uk&sa=X&ved=2ahUKEwjR-9uitcLpAhXKtYsKHe8wA7QQ6AEwAHoECAcQAQ#v=onepage&q=public%20service%20responsibility%20and%20accountability%20framework&f=false). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

73.Rule of law checklist. Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), [Електронний ресурс], - Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

74. Secretary of Defense Dr. Mark T. Esper [Електронний ресурс] // United States Department of Defense – Режим доступу до ресурсу: <https://www.defense.gov/our-story/meet-the-team/secretary-of-defense/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
75. Security Sector Reform. Applying the principles of good governance to the security sector [Електронний ресурс] // SSR BACKGROUNDER. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.files.ethz.ch/isn/195671/DCAF\\_BG\\_2\\_Security%20Sector%20Reform.11.15.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/195671/DCAF_BG_2_Security%20Sector%20Reform.11.15.pdf). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
76. Stanko N. NATO Standards And Civilian Control: What's Ukraine's New Security Strategy About [Електронний ресурс] / N. Stanko, A. Tokhmakhchi, I. Shevchuk // hromadske international. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://en.hromadske.ua/posts/nato-standards-and-civilian-control-whats-ukraines-new-security-strategy-about>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
77. Taylor R. The UK's Changing Democracy [Електронний ресурс] / R. Taylor, P. Dunleavy, A. Park // London School of Economics Press. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://press.lse.ac.uk/site/books/10.31389/book1/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
78. The Committee [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://isc.independent.gov.uk/>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
79. The Global Principles on National Security and the Right to Information (Tshwane Principles) [Електронний ресурс] // Open Society Foundations Open Society, Justice Initiative. – 2013. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/bd50b729-d427-4fbb-8da2->

- 1943ef2a3423/global-principles-national-security-10232013.pdf. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 80.The Military Balance 2019 [Електронний ресурс] // International Institute for Strategic Studies. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <http://93.174.95.29/main/B153951E191EA715BF2142ECEB0E7D1E> (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 81.The Security Sector: Roles and Responsibilities in Security Provision, Management and Oversight [Електронний ресурс] // Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.dcaf.ch/security-sector-roles-and-responsibilities-security-provision-management-and-oversight>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 82.U.S. Code § 113. Secretary of Defense [Електронний ресурс] // Legal Information Institute – Режим доступу до ресурсу: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/113>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 83.Voice and accountability in the security sector [Електронний ресурс] / N.Ball, M. Brzoska, K. Kingma, H. Wulf // BICC, Bonn. – 2002. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.bicc.de/uploads/tx\\_bicctools/paper21.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/paper21.pdf). (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 84.Wezeman S. Balancing transparency and national security [Електронний ресурс] / S. Wezeman, P. Wezeman // Stockholm International Peace Research Institute SIPRI. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.sipri.org/node/405>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.
- 85.Willems T. Coming to terms with accountability. Combining different forums and functions in a multidimensional way [Електронний ресурс] / T. Willems, W. Dooren // Public Management Review. –

2012. – Режим доступу до ресурсу:  
<https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/79d2738d-62e7-4991-a1af-6dcd19dccbca.pdf>. (дата звернення 01.06.2020 р.). – Назва з екрана.

**Інтерв'ю із співробітником представництва НАТО в Україні**

- **Назвіть, будь ласка, найбільші проблеми сектору безпеки і оборони**
- Пріоритизувати проблеми, коли їх так багато, дуже важко і врахувати яка проблема створюється, а яка вирішується – існують різні бачення. В цілому перше питання – відсутність стратегічного бачення цілісної картини, відсутність бачення сектору безпеки і оборони як такого не уніфікованого, але принаймні єдиного організму, власне кажучи, що сектору немає, термінологічно немає такого поняття, він вводився в 2016 році на рівні концепції, але єдиного бачення на державному рівні, куди рухається сектор безпеки і оборони нема. Це очевидно дає різнобіжні тенденції, коли одна частина рухається в одну сторону, інша в іншу. Мені здається, що одне з найбільш нагальних питань – це оборонне планування, стратегічне планування в цілому, і без цього будь-які оцінки робити чи є успішна реформа, немає заданих певних індикаторів для розуміння ефективності. Також на рівні про національну безпеку існують елементи, що стосуються оборонного планування, але ті закладені і дуже базові принципи зараз фактично не виконуються. Відповідно до закону про національну безпеку, протягом 6 місяців від вступу на посаду нового Президента має бути прийнята стратегія національної безпеки, яка є ключовим елементом стратегічного планування. Зараз пройшов рік президенства, стратегію національної безпеки все ще не можуть затвердити, знаходиться в Офісі Президента, і, відповідно, далі від неї пірамідою йдуть похідні стратегічного планування документи, і стратегія воєнної безпеки, оборонний бюлетень, і так далі. І, відповідно, йде дискусія щодо

напрямку розвитку сектору безпеки і оборони, і дискусія щодо того, що для нас в основному пріоритет. І так само з реформуванням оборонно-промислового комплексу, є частина, що пропагує вільний ринок і піти шляхом забезпечення потреб збройних сил, тобто щоб збройні сили мали можливість закуповувати чи в Україні, чи поза Україною, як вони вважають за потрібним за прийнятними цінами, чи йти шляхом рятування національного виробника, гарний він чи поганий, і фактично нав'язувати якусь державну контрольну функцію. Однозначної відповіді нема, і якщо в рамках однієї політичної команди, з одного боку, міністерство економіки підтримує цей більш відкритий підхід чи частина міністерства оборони, приходить РНБО і пропонує інше бачення і це сильно дезорієнтує. В цьому, якщо є якесь політичне керівництво, має бути позиція, яка принаймні на всю вертикаль і на всю цю гілку буде розповсюджуватись. Має бути *strategic guidance*. І якщо ми вкладаємось у те, щоб зробити всім добре – так не буває. Відповідно, це зараз таке основне питання, яке нагальне – відсутність будь-якого стратегічного бачення і чітко вказаних орієнтирів куди ми рухаємось.

- **Якщо не на стратегічному рівні, а по механізмам? На приклад, реформа СБУ**
- Коли був прийнятий закон про національну безпеку, було прописано про необхідність реформування СБУ. Чому саме СБУ, чому має таку для всіх цікавість, також є декілька причин. По-перше, дійсно, СБУ не є класичною контррозвідальною структурою, як, в принципі, в інших країнах-членів НАТО і Європейського Союзу, і широта повноважень СБУ і всіх покладених на них функцій виходить за рамки фактично загальноприйнятих на євроатлантичному просторі країн в принципі. Питання в тому, що СБУ різко реагує віддавати ті функції, що це може підірвати обороноздатність України, і в деяких



речах з ними можна погодитись. Не зовсім поділяю деякі речі, які пропонуються зробити в СБУ без врахування того контексту, в якому ми перебуваємо і також те, що наявність великої кількості функціоналу насправді є в інших структурах на Заході. Дійсно, всі спеціальні служби відрізняються, і американські, і німецькі, є різні моделі, і, відповідно, рівень та обсяг повноважень у всіх теж різний. Єдине що, СБУ зібрало всі повноваження, які тільки можуть бути і дійсно діяльність СБУ не підлягає належному парламентському контролю, який є в інших країнах. Відповідно, реформа СБУ дійсно важлива. По суті, якщо Україна дійсно хоче впроваджувати євроатлантичні стандарти, якщо це наша основна мета, досягти якогось рівня взаємосумісності з євроатлантичними збройними силами, і, відповідно, з юридичними принципами і нормами і в секторі безпеки, тому дійсно реформа СБУ вимагатиме позбавлення правоохоронних функцій і з концентрацією фактично на контррозвідувальних функціях і захисті інформації. Питання тільки в тому, є така дилема, питання чи ми хочемо, розуміючи, що ми найближчим часом не вступимо в НАТО, будемо відверті, тому ми хочемо посилювати свою обороноздатність, і тоді деякі рішення можуть бути національними і не ґрунтуватися на євроатлантичних принципах і нормах, але ми тоді розуміємо, що ми можемо щось реалізовувати, а щось ні, тому що в нас певна ситуація, сильна ворогуюча країна, що нас підриває, в тому числі і по лінії спецслужб, і ми навпаки ці елементи хочемо залишати, посилювати обороноздатність і здатність захистити себе в тому числі, і збройні сили, тому стоїть на першому місці. Це, до речі, сказав тоді і міністр Таран, коли його представляли в Міністерстві оборони, тоді всі разом схватились за серце, що нам туди ніколи не піти. Або ми намагаємось захистити себе, але на першому місці для нас – ми хочемо досягти

певних європейських та євроатлантичних стандартів і максимально, тому що якщо ми зараз їх реалізуємо, то ми посилимо ефективність збройних сил і таким чином будемо розвивати і обороноздатність. Але для цього треба чітко знати і розуміти, які є політичні рішення. Або ми фокусуємось на внутрішній процесах і максимально так як вміємо, або ми беремо західні лекала, і інколи навіть ризикуючи на якийсь час втратити ефективність і керованість певних процесів, але ми їх все одно запроваджуємо і років через 5-10 дадуть свій ефективний результат і, відповідно, наша обороноздатність буде покращуватись. Це стосується СБУ, змінити її відповідно європейських, євроатлантичних стандартів сходу, напевно, можливо, єдине ні в НАТО, ні в ЄС не можуть дати відповіді на певні дуже чіткі питання, наприклад, а хто далі буде робити роботу, яку зараз робить СБУ, адже сильних таких структур в Україні, їх зараз таких ще нема.

- **Які можна навести інші прогалини, питання, які піднімаються щодо необхідності євроатлантичних стандартів в умовах війни?**
- Власне кажучи, питання в тому, що євроатлантичні стандарти на сучасному етапі, як зараз говорять, не можемо впроваджувати, будемо концентруватися на обороноздатності – основні аргументи, які зараз Міністерство оборони пропагує, і спеціальні служби деякі теж. Єдина проблема – ефективніших стандартів ніж НАТО і ЄС в світі... Є інша модель, як в Китаю, яка теж має право бути. Але навіть в кризі з пандемією, вона показала, що *resilience* і обороноздатність все одно на рівні європейських країн, і Північної Америки, все одно краще. Через те, виходити з певними раціональними рішеннями для обороноздатності і посилювати, наприклад, повернули в збройних силах українську систему харчування. Грубо кажучи, навіть в таких невеликих речах, які здаються не дуже важливими, але насправді вони дуже показують менталітет, адже розділити офіцерську столову

і солдатську столову, це вже показує рівень розуміння різних каст, і цього в натівських країн немає. А які проблеми обороноздатності, в першу чергу для СБУ це питання економічної безпеки, тому що вони доводять, що дуже багато підривної діяльності ведеться через бізнес, і відповідно СБУ повинно мати повноваження для того, щоб контролювати фінансові потоки, і контрабанди, що це є питання національної безпеки. По суті, в СБУ навіть в новій редакції закону прописали, що СБУ займається питаннями національної безпеки, і питання в тому до якого рівня ми вважаємо певні речі державною безпекою. Для СБУ воно охоплює все: і бізнес, і екоцид. Якщо все підсумувати, можна придумувати національні велосипеди, і доводити, що вони сприяють обороноздатності, і що в умовах війни реформуватися неможливо. Інша точка зору, що реформуватися якщо можна, то обирати найефективніші моделі, які в Європі і в Північній Америці, країнах-НАТО, і, відповідно це підвищить обороноздатність теж. Я не можу сказати, що я прихильник першого підходу, я думаю, що в умовах війни можна реформуватись і потрібно. Єдине, імплементація євроатлантичних стандартів має бути із розумінням внутрішніх процесів, адже якщо скопіювати те, що є в європейських країнах без проходження певних етапів розвитку, теж буде малоефективним.

- **Які ефективні моделі чи механізми в Україні, що вже запроваджені?**
- В нас є дійсно бойовий досвід, який перевершує натівські країни і саме тактично-оперативний рівень, в збройних силах є певні знахідки, якими цікавляться на Заході. Тому що саме на тактично-оперативному рівні, коли в таких умовах фронтових, і розуміння того, як боротися проти російської армії, в тих, хто був на передовій, більше ніж в тих, в кого досвіду нема. І сучасне бойове мистецтво, і

сучасне ведення війни, але єдина проблема тоді тактично-оперативному рівню буде важко десь себе знайти у ширшій системі України збройних силах, якщо не буде змінений менталітет і підхід на стратегічному рівні. Тоді люди будуть у кращому випадку просунуті вище по посадам, а в гіршому підуть собі шукати іншу роботу, тому що часто, на жаль, себе не знаходять. А з приводу широкого плану, СБУ може похвалитись тим, що в них є новітні моделі, але інформація доволі закрита. СБУ себе позиціонує як досить ефективну спецслужбу, яка набагато краще діє ніж спецслужби країн Європи. І в нас є багато людей, які в це дійсно вірять з досить таким широким аргументом, що завдяки СБУ в нас нема постійних терактів, а у Франції спецслужби взагалі не ефективні, і в Лондоні також теракт, і що то за спецслужби, якщо вони не можуть попередити теракт, а в нас цього не відбувається, отже в нас СБУ працює ефективно. Системи в нас як такої немає, але в нас є здатність мобілізуватись. Дві речі: це досвід Чорнобильської катастрофи і досвід 2014 року, ми дійсно по критеріям *resilience* трошки перевершуємо європейських та американських друзів, і вони навіть самі це визнають. В нас нема чіткої системи, хто чим займається у випадку кризи, є система кризового менеджменту, на папері в нас цього нема, як на ситуації питання внутрішньо переміщених осіб. Насправді те, що зробила в якийсь момент Україна, для всіх це залишилось загадкою як це зробили, велику кількість людей, фактично 2 мільйони населення, яке треба було десьселити, роботу шукати, і так далі, з цією проблемою справлятися. На фоні міграційної кризи в Європі, наприклад в Німеччині, Італії, питання в тому, що цей досвід теж цікавий, тобто *resilience*, Україна хоче розвивати систему як комплексний підхід, і це добре, в цьому є потенціал, і це питання безпеки як комплексного явища зараз набуває

ваги і в Україні, і в Європі. Тут є деякі речі, які дійсно Україна на практиці в тому ж 2014 році змогла знайти рішення. Так соціальна мобілізація, яка в Україні була більш стихійною по своїм наслідкам і масштабу, але з іншого боку питання на скільки це добре, оскільки наша соціальна мобілізація на стільки була потрібна, і волонтерські рухи, адже тоді не працювали державні інституції, і збройні сили були в катастрофічному стані, можливо європейцям ці явища і не потрібні, тому що в них система і так працює, і мобілізованих ознак не потрібно.

## **АНОТАЦІЯ**

Дипломної роботи

**Тема:** Належне управління в системі безпеки України

**Студент:** Таран Михайло Артурович

**Рік навчання, факультет:** 2 рік навчання, факультет соціальних наук і соціальних технологій

**Науковий керівник:** кандидат політичних наук, Чабанна М. В.

**Рецензент:** кандидат економічних наук Саврук Г.М.

**Захищена** “15” червня 2020 р.

### **Короткий зміст роботи**

В роботі визначається теоретична рамка для аналізу належного управління в системі безпеки в Україні через огляд теоретичних підходів до визначення концепту належного управління, оскільки відсутній єдиний загальновизнаний підхід до цього концепту і досі залишається дискусійним.

Належне управління в системі безпеки було розділено на принципи (характеристики та властивості концепту), а також виокремлено з них механізми (інструменти досягнення принципів), що дасть змогу об'єктивно оцінити стан належного управління в системі безпеки. Також проаналізовано закордонний досвід у впровадженні механізмів належного управління в системі безпеки для можливості порівняння із Україною.

Також описано необхідність належного управління в системі безпеки в умовах російсько-української війни, а також в умовах невизначеності та непередбачуваності (на прикладі COVID-19).

### **Short summary:**

The thesis defines a theoretical framework for the analysis of good governance in the security system of Ukraine through a review of theoretical approaches to defining the concept of good governance, as there is no single generally accepted approach to this concept and still remains controversial.

Good governance in the security system has been divided into principles (characteristics and properties of the concept), as well as mechanisms (tools for achieving the principles), that will allow to objectively assess the good governance in the security system of Ukraine. Foreign experience in the implementation of good governance mechanisms in the security system for the possibility of comparison with Ukraine is also analyzed.

It also describes the need for good governance of the security system during the Russian-Ukrainian war, as well as in conditions of uncertainty and unpredictability (for example on COVID-19).