

УДК 342,351.746.1

**Володимир Столбовий,**канд. юрид. наук, доцент,  
докторант

Національної академії Служби безпеки України

## ПОНЯТТЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

*Стаття присвячена розгляду сутності та змісту громадського контролю службових правовідносин у сфері національної безпеки України. Проаналізовані особливості громадського контролю службових правовідносин та вплив його на сферу національної безпеки держави. Наведено авторське визначення громадського контролю службових правовідносин у сфері національної безпеки України.*

**Ключові слова:** громадський контроль, службові правовідносини, національна безпека України, органи публічної влади, державні службовці.

**Постановка проблеми.** Сучасна ситуація в Україні зумовлює необхідність удосконалення шляхів забезпечення контролю щодо службових правовідносин у сфері національної безпеки. В умовах військової агресії перед нашою державою постало складне завдання – реформування сектору безпеки й оборони, включаючи систему правоохоронних органів та інших силових структур, які виконують специфічні завдання із забезпечення національної безпеки держави. Здійснення такого контролю реалізовується через удосконалення державного контролю службових правовідносин сфери національної безпеки, з одного боку, та покращання цивільного громадського контролю службових правовідносин у цій сфері, з іншого боку. Водночас в Україні відсутній механізм дієвого цивільного контролю за реалізацією заходів суб'єктами службових правовідносин у сфері національної безпеки, в тому числі й за Воєнною організацією держави. Окремі дослідження мають фрагментарний характер і не розкривають системно і комплексно особливостей демократичного цивільного контролю за діяльністю державних органів влади, правоохоронних органів в цілому та механізмів розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони зокрема.

В Україні процес контролю ще не є дійсно прозорим, а діяльність влади не завжди зрозуміла населенню. Закритість влади від громадськості, особливо у прийнятті управлінських рішень, є суттєвим гальмівним фактором на шляху демократичних перетворень. Сучасне законодавство України надає певні можливості для взаємодії органів публічної влади з громадськістю, але технології та

методи цієї взаємодії ще потребують свого впровадження та вдосконалення. З огляду на подальшу реалізацію положень Концепції адміністративної реформи в Україні, сучасні реалії життя зумовлюють важливість наукового дослідження здійснення громадського контролю щодо службових правовідносин у сфері національної безпеки України.

**Аналіз останніх публікацій.** Існує значна кількість вчених, що вивчали державний контроль: С. Авак'ян, В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Барабаш, Д. Бахрах, Ю. Битяк, М. Вітрук, В. Гаращук, І. Голосніченко, С. Гончарук, В. Горшеньов, Є. Додін, І. Залюбовська, І. Ільїнський, Р. Калюжний, С. Ківалов, В. Колпаков, О. Кузьменко, Б. Лазарев, В. Лімонов, А. Луньов, Д. Лученко, А. Малишев, О. Машков, М. Мескон, Н. Нижник, В. Опришко, О. Полінець, А. Селіванов, М. Селівон, В. Семчик, В. Сіренко, М. Снітчук, В. Сорокін, М. Студенікіна, В. Цветков, В. Чіркїна, І. Шахов, Ю. Шемшученко, В. Шестак, Є. Шорїна та інші. Є також роботи таких вчених, як В. Афанасьєв, А. Басков, Г. Беккер, Е. Богардус, С. Братель, С. Денисюк, С. Кушнір, Т. Парсон, І. Попова, Р. Сафаров, присвячені дослідженню громадського контролю.

Вагомий внесок у розвиток адміністративного права у досліджуваній сфері зробили вітчизняні вчені: В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Гаращук, Т. Коломоєць, В. Колпаков, В. Настюк, С. Петков та інші.

**Мета статті** полягає у здійсненні теоретичного і практичного аналізу впливу громадського контролю на ефективне здійснення службових правовідносин у сфері національної безпеки України.

**Виклад основного матеріалу.** Система «демократичного контролю» будь-якої держави є результатом її державного та політичного устрою, її історії та культурного спадку. З одного боку, необхідно розробити механізми, що приведуть у відповідність законодавчі та конституційні традиції будь-якої держави, з іншого боку, різні держави мають різні системи політичного устрою та досвід «демократичного контролю». Тому не може бути єдиної моделі здійснення «демократичного контролю», як і не існує єдиної для всіх моделі «демократичного контролю» службових правовідносин сфери національної безпеки.

Вибираючи державну службу й набуваючи статусу державного службовця, особа стає виконавцем публічної, професійної, політично неупередженої діяльності з практичного виконання завдань і функцій держави. Це означає, що діяльність державних службовців у сфері національної безпеки України та її результати автоматично стають об'єктом громадського контролю.

Особливість громадського контролю стосовно службових правовідносин у сфері національної безпеки України полягає у тому, що значна частина рішень, які приймаються органами державної влади, правоохоронними органами, належить до інформації з обмеженим доступом (конфіденційна, таємна, цілком таємна тощо). Водночас ігнорування громадського контролю над службовими правовідносинами сектору національної безпеки і оборони, правоохоронними органами може призвести до втрати суспільством важелів впливу на владу, грубого порушення прав і свобод громадян, свавілля правоохоронних органів, їх політизації та обслуговування певних політико-олігархічних кланів, втрати незалежності функціонування судової системи та її прямої залежності від виконавчої гілки влади. Зазначені чинники є дестабілізуючими факторами, чинниками погіршення національної безпеки держави і можуть призвести до втрати національних інтересів, порушення територіальної цілісності держави. Не випадково у Законі України «Про національну безпеку України» зазначається, що сектор безпеки і оборони – це система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням

спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України. Отже, законодавець прямо виділяє цивільний контроль над сектором безпеки і оборони як один із важливих чинників ефективного функціонування сфери національної безпеки [1].

Виконання завдань щодо захисту національної безпеки покладатиметься на органи публічної влади, інститут державних службовців як цивільних органів, так і мілітаризованих. Основу їхньої діяльності становлять службові правовідносини. Реалізуючи функції і завдання держави через службові правовідносини, державні службовці у своїй діяльності мають суворо дотримуватись принципів законності, служіння інтересам держави і суспільства. Метою реформи сектору національної безпеки і оборони повинна бути трансформація його в демократично контрольований і підвітний механізм за умови наявності досконалої системи управління та контролю в межах виконавчої влади й державного управління. Здійснення контролю не обмежується лише нормативно-правовою базою, що регламентує діяльність системи національної безпеки, і не тільки цивільним контролем, який повинен здійснюватися над сектором безпеки та спільними діями під час організації та проведення сумісних операцій, спрямованих на посилення стану національної безпеки. Цивільний і демократичний контроль стосується певних принципів і цінностей, а отже, він повинен передбачати зміни в порядку роботи органів влади та органів місцевого самоврядування, зокрема впровадження кодексу етики державного службовця для персоналу, що працює у сфері безпеки, забезпечення наявності професійних кадрів цивільних і політичних керівників для здійснення цивільного й демократичного контролю, посилення ролі громадянського суспільства в забезпеченні ефективного нагляду за сферою національної безпеки.

Сучасна світова практика функціонування службових правовідносин у сфері національної безпеки України довела, що тільки постійна взаємодія, співпраця органів влади з громадськістю є необхідною умовою їх ефективної та прозорої діяльності. На етапі становлення України як правової, соціальної та демократичної держави це питання набуває особливого значення. Наша держава пройшла шлях від закритого тоталітарного режиму до демократії. Країні необхідні кардинальні зміни як у законодавстві та системі державного управління, так і у світогляді представників влади всіх рівнів, побудові системи управління

на нових, демократичних засадах. Тому одним із найактуальніших питань є залучення громадськості до процесу контролю і, як результат цього, ефективності та прозорості діяльності органів публічної влади.

У вітчизняному законодавстві закріплено декілька форм громадського контролю, що застосовується у цій сфері. Так, у Законі України «Про національну безпеку України» зазначається, що «демократичний цивільний контроль – комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України» [1].

У науковій літературі громадський контроль – різновид контролю, система відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів публічної адміністрації недержавними структурами та окремими особами (громадськими організаціями, пересічними громадянами, аналітичними центрами, засобами масової інформації тощо), сукупність дій недержавних структур, окремих осіб, що здійснюється на диспозитивних засадах, наслідки яких мають рекомендаційний характер і полягають у перевірці законності діяльності публічної адміністрації, стану дотримання прав, свобод, інтересів фізичних та юридичних осіб під час виконання нею своїх повноважень у сфері національної безпеки України [2, с. 123].

Однак сьогодні виникло протиріччя між наявними формами участі громадянського суспільства в здійсненні громадського контролю щодо службових відносин у сфері національної безпеки України, з одного боку, а з іншого – недостатньою та суперечливою регламентацією в законодавстві, що ускладнює розуміння можливостей громадськості. Високий рівень участі громадськості у процесі здійснення громадського контролю службових відносин у сфері національної безпеки України є необхідною умовою розвитку громадянського суспільства. Громадський контроль є технологією, яка необхідна і владі, і громадянському суспільству через те, що сприяє підвищенню ефективності діяльності службових правовідносин у сфері національної безпеки України. Громадський контроль здійснюється з метою забезпечення прозорості та відкритості функціонування діяльності органів державної влади, тому демо-

кратична влада має сприяти оприлюдненню звітів та результатів громадської експертизи, залученню широкого кола громадськості до аналізу та оцінки роботи органів влади. Слід погодитися з Т. О. Коломоєць стосовно того, що мета громадського контролю – усунення та попередження причин, які породжують невідповідність діяльності публічної адміністрації певним соціальним нормам, вимогам, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм [2, с. 123]. Головною метою громадського контролю службових правовідносин у сфері національної безпеки України є, передусім, унеможливлення різноманітних зловживань, маніпуляцій і порушень, що мають місце у службових правовідносинах органів державної влади, правоохоронних органів, судової гілки влади, оскільки недостатня відкритість і прозорість їхньої діяльності завжди є сприятливим підґрунтям для корупційних проявів, інших незаконних дій, що можуть призвести до погіршення національної безпеки та оборони, втрати національних інтересів аж до втрати територіальної цілісності держави її незалежності та суверенітету. Україна нині перебуває в умовах постійної військової загрози. При цьому кадрове наповнення Воєнної організації держави, а також інших системних державних інституцій, завданням яких має бути захист прав громадян, вражене корупцією, а самі інституції потребують серйозного реформування. Держава і суспільство повинні ефективно і злагоджено реагувати на існуючі виклики. При цьому держава має суттєво розширити форми громадського контролю за створеними нею інституціями, активно співпрацювати з ними в тому числі й у сферах, нових для України, тих, які ініційовані активною громадськістю у відповідь на нові виклики.

Залежно від завдань, які потребують вирішення у процесі забезпечення національної безпеки, можна виділити органи, які становлять систему національної безпеки (органи державної влади, сили і засоби забезпечення безпеки тощо), та громадськість (інститути громадянського суспільства, громадські організації, громадяни, ЗМІ тощо). Відповідно, залежно від суб'єкта забезпечення національної безпеки, який відіграє провідну роль в аналізі факторів національної безпеки та ухваленні відповідного управлінського рішення, можна розглядати національну, державну та суспільну підсистеми сектора національної безпеки і оборони України, які взаємно доповнюють і певним чином контролюють одна одну у визначенні національних пріоритетів, загроз національній безпеці, пошуку шляхів протидії загрозам тощо.

Події, пов'язані з військовою агресією проти України, підтвердили той факт, що забезпечення однієї з головних функцій держави – функції забезпечення національної безпеки шляхом активізації відповідних державних механізмів, виявилися недостатніми, що спричинило необхідність і потребу у залученні громадян, формально дистанційованих від сфери національної безпеки і оборони. Громадські організації, окремі громадяни організували громадський контроль над службовими правовідносинами сфери національної безпеки, військовими та правоохоронними органами, що сприяло підвищенню рівня обороноздатності та національної безпеки держави.

Підсумовуючи, слід констатувати, що механізм реалізації функцій громадського контролю службових правовідносин сфери національної безпеки, особливо в умовах ведення гібридної війни, має ґрунтуватися на принципах взаємної зацікавленості органів державного управління та громадських організацій. Саме військові дії, агресія проти України засвідчили той факт, що громадський контроль службових правовідносин у сфері національної безпеки виявився більш ефективним від державного контролю. Саме завдяки громадському контролю були виявлені зловживання та розкрадання значних коштів у Міністерстві оборони України, що негативно вплинуло на стан національної безпеки держави. Розуміючи складність та специфіку такої діяльності, наголошуємо на доцільності проведення публічного обговорення шляхів створення та запровадження механізмів демократичного контролю за службовими правовідносинами сфери національної безпеки не тільки задля пошуку недоліків, а й із метою всебічної допомоги та публічної підтримки. Такий механізм може складатися з двох взаємодоповнюючих систем – внутрішнього контролю, функції якого виконуватимуть уповноважені державні інституції, та зовнішнього – за сприяння громадських організацій (громадський контроль). Йдеться про змішану, державно-громадську форму контролю, яка з урахуванням специфіки нинішнього стану держави України має стати оптимальною, що спонукає органи публічної влади використати можливість змінити сучасну демократичну парадигму управління на більш відкриту, таку, що відповідає інформаційному типу суспільства та сприяє утвердженню плюралізму, нових цінностей, потреб, методів і процедур. Лише за умови науково обґрунтованої, вивірної практикою діяльності цих інституцій, поєднання державного та цивільного контролю можна досягти ефективного

функціонування сфери національної безпеки держави.

Застосування механізмів громадського контролю дедалі помітнішим стає і в середовищі громадських об'єднань, експертно-професійних організацій, активної громадськості. Спрямовується цей контроль на діяльність посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, а також керівників підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання. У такий спосіб викриваються суспільні ризики та загрози безпеці суспільства й держави, зумовлені негативними наслідками діяльності цих суб'єктів [3, с. 40].

Останнім часом суттєво змінився правовий статус політичних партій та їхній вплив на службові правовідносини у сфері національної безпеки України. Вони отримали реальні важелі контролю за діяльністю суб'єктів службових правовідносин у сфері національної безпеки України, якщо вони представлені у відповідних органах влади. Політичні партії, які представлені у Верховній Раді України, здійснюють двоєдиний контроль, який об'єднує, по суті, парламентський та громадський контроль. Змінилася роль політичних партій на місцевому рівні управління. Якщо в складі місцевих органів виконавчої влади заборонено створення осередків політичних партій, то вже формування органів місцевого самоврядування відбувається за політичною ознакою. Ефективним механізмом здійснення громадського контролю за діяльністю суб'єктів службових правовідносин у сфері національної безпеки України з боку політичних партій, що не здолали тривідсотковий бар'єр і, відповідно, не потрапили до Верховної Ради України, але ввійшли до органів місцевого самоврядування, є включення за їхньою згодою представників партій до Громадських рад в областях із питань забезпечення прав людини.

В Україні важливою є діяльність профспілок для вирішення разом із державними і господарськими органами завдань охорони праці та техніки безпеки, діяльність яких проявляється в громадському контролі, що є в основному формальним контролем за дотриманням трудового законодавства. Існування профспілок є важливим, оскільки вони сприяють визначенню колективної думки працівників із ключових проблем і впливають на формування управлінських рішень, моральної атмосфери в колективі та соціальну захищеність працівників. Профспілка повинна зосереджувати свою увагу на вживанні спеціальних заходів з метою психологічного розвантаження службовців, їх профілактичного лікування, правового

захисту, регулювання робочого часу працівників тощо.

### Висновки

Отже, громадський контроль службових правовідносин у сфері національної безпеки України – це різновид контролю, система відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів публічної адміністрації недержавними структурами та окремими особами (громадськими організаціями, пересічними громадянами, аналітичними центрами, засобами масової інформації тощо), сукупність дій недержавних структур, окремих осіб, що здійснюється на диспозитивних засадах, наслідки яких мають рекомендаційний ха-

рактир і полягають у перевірці законності діяльності публічної адміністрації, стану дотримання прав, свобод, інтересів фізичних та юридичних осіб під час виконання нею своїх повноважень у сфері національної безпеки України.

### Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Голос України. 2018. № 122.
2. Службове право України: Словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломoeць, В.К. Колпакова. Запоріжжя, 2017. С. 123.
3. Корнієвський О., Палій Г. Громадський контроль як дієвий інструмент впливу на владу. Віче. 2015. № 9. С. 38-40.

*Статья посвящена рассмотрению сущности и содержания общественного контроля служебных правоотношений в сфере национальной безопасности Украины. Проанализированы особенности общественного контроля служебных правоотношений и влияние его на сферу национальной безопасности государства. Приведено авторское определение общественного контроля служебных правоотношений в сфере национальной безопасности Украины.*

**Ключевые слова:** общественный контроль, служебные правоотношения, национальная безопасность Украины, органы публичной власти, государственные служащие.

*The article is sanctified to consideration of essence and maintenance of public inspection of official relations in the sphere of national security of Ukraine. Analyzes the features of the public inspection aspects of official relations and its influence on the sphere of national security of the state. The author's definition of public inspection of official relations in the sphere of national security of Ukraine.*

**Key words:** public control, service legal relations, national security of Ukraine, public authorities and civil servants.

