11. Вознюк А.А. Кримінальне право України. Загальна частина : конспект лекцій. Київ : Національна академія внутрішніх справ, 2016. 236 с.
12. Богатирьов І., Савченко А. Кримінальна відповідальність як сучасна проблема кримінального права. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 2. С. 133–137.
13. Школа С.М. Кримінальна відповідальність: загальна характеристика та форми реалізації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 149–153.
14. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Верховна Рада України. Законодавство* : офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>.
15. Галочка Г.В. Декриміналізація «товарної» контрабанди – одне з основних завдань реформування діяльності Митної служби України. *Митна безпека. Серія «Право»*. 2010. № 2. С. 51–55.
16. Полініна Л.В., Туровська А.С. Особливості елементів криміналістичної характеристики контрабанди. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 394–396.
17. Кримінальний кодекс України : науково-практичний коментар / за ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, В.І. Борисова та ін. Харків : Право, 2013. 1039 с.
18. Колеснікова М., Калініченко Л. Теоретико-правові засади адміністративної відповідальності. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 1. С. 102–107.
19. Мосьондз С.О. Специфіка адміністративної відповідальності у сфері науки. *Вісник ХНУВС*. 2012. № 2 (57). С. 276–284.
20. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. д.ю.н., проф. Т.О. Коломоєць. Київ : Істина, 2008. 457 с.
21. Бородін Л.І., Круглов В.А. До питання про дефініцію «адміністративна відповідальність». *Юридичний вісник*. 2012. № 1 (22). С. 39–44.
22. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. *Верховна Рада України. Законодавство* : офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

УДК 342.97

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.6-1.24>

ДЕГТЯРЬОВ Д.О.

СУБ'ЄКТИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СИЛАМИ ОБОРОНИ

SUBJECTS OF DEMOCRATIC CIVILIAN CONTROL OVER THE DEFENSE FORCES

Стаття присвячена уточненню переліку та правового статусу суб'єктів демократичного цивільного контролю над Силами оборони. Обґрунтовано, що нині особливо важливою є можливість суспільства впливати на процеси у секторі національної безпеки і оборони, оскільки в ній зосереджені як значні обсяги бюджетних коштів, так і численні силові інструменти, законність використання яких потребує окремої уваги.

Використання форм і методів контролю у цій сфері буде мати свою специфіку, оскільки діяльність із нівелювання загроз національній безпеці, територіальній цілісності, державному суверенітету закономірно здійснюється в умовах правового режиму інформації з обмеженим доступом. Акцентовано увагу на тому, що завданням правової науки за таких умов є побудова правової моделі ефективного демократичного цивільного контролю над Силами оборони, кожен суб'єкт якого повинен мати достатні повноваження для здійснення його функцій і досягнення мети контролю, проте при цьому не повинен зростати рівень існуючих загроз обороноздатності нашої держави.

© ДЕГТЯРЬОВ Д.О. – аспірант кафедри адміністративного, фінансового та банківського права (ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»)

Досліджено особливості правового статусу Президента України, Ради національної безпеки і оборони України, Кабінету Міністрів України, Міністерства оборони України та інших суб'єктів демократичного цивільного контролю над Силами оборони. Констатовано, що деякі органи публічної влади не належать до жодної з гілок влади (законодавчої, виконавчої або судової), проте за своїм правовим статусом виступають суб'єктами та об'єктами демократичного цивільного контролю.

На підставі аналізу правового закріплення переліку суб'єктів демократичного цивільного контролю над Силами оборони та їх правового статусу зроблено висновок про наявність великої кількості правових прогалин. Обґрунтовано, що це не дозволяє досягти високої ефективності вказаного контролю. Доведено, що класифікація суб'єктів демократичного цивільного контролю над Силами оборони може бути побудована за критеріями наявності або відсутності автономних повноважень, за ієрархічним принципом і за принципом наявності загальних або спеціальних повноважень.

Ключові слова: демократичний цивільний контроль, правовий статус, національна безпека, повноваження, сектор безпеки і оборони, правове забезпечення.

The article is devoted to clarifying the list and legal status of subjects of democratic civilian control over the Defense Forces. It is substantiated that now the ability of society to influence the processes in the national security and defense sector is especially important, since both significant amounts of budgetary funds and numerous power tools are concentrated in it, the legality of the use of which requires special attention.

At the same time, the growth of forms and methods of control in this area will have its own specifics, since activities to neutralize threats to national security, territorial integrity, state sovereignty are quite naturally carried out under the conditions of a legal regime of information with limited access. Attention is focused on the fact that the task of legal science in such conditions is to build a legal model of effective democratic civilian control over the Defense Forces, each subject of which must have sufficient powers to carry out its functions and achieve control objectives, but at the same time the level of existing threats to defense should not increase our state.

The features of the legal status of the President of Ukraine, the National Security and Defense Council of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Defense of Ukraine and other subjects of democratic civilian control over the Defense Forces have been investigated. It was stated that some public authorities do not belong to any of the branches of government (legislative, executive or judicial), however, according to their legal status, they act as subjects and objects of democratic civil control.

Based on the analysis of the legal consolidation of the list of subjects of democratic civilian control over the Defense Forces and their legal status, it was concluded that there are a large number of legal gaps. It is substantiated that this does not allow achieving high efficiency of the specified control. It has been proved that the classification of the subjects of democratic civilian control over the Defense Forces can be built according to the criteria of the presence or absence of autonomous powers, according to the hierarchical principle and according to the principle of the presence of general or special powers.

Key words: democratic civil control, legal status, national security, powers, security and defense sector, legal support.

Вступ. Існування та розвиток демократичних відносин у будь-якій сучасній державі має своїми передумовами наявність відповідальності держави перед громадянином і суспільством, що потребує прозорості процесів, які відбуваються у системі публічної влади. Особливо важливою є можливість суспільства впливати на процеси у секторі національної безпеки і оборони, оскільки в ній зосереджені як значні обсяги бюджетних коштів, так і численні силові інструменти, законність використання яких потребує окремої уваги.

Використання форм і методів контролю у цій сфері буде мати свою специфіку, оскільки діяльність із нівелювання загроз національній безпеці, територіальній цілісності, державному суверенітету закономірно здійснюється в умовах правового режиму інформації з обмеженим доступом. Отже, завданням правової науки за таких умов є побудова правової моделі ефективного

демократичного цивільного контролю над Силами оборони, кожен суб'єкт якого повинен мати достатні повноваження для здійснення його функцій і досягнення мети контролю, але при цьому не повинен зростати рівень існуючих загроз обороноздатності нашої держави. Це й зумовлює актуальність і важливість дослідження особливостей правового статусу суб'єктів демократичного цивільного контролю над Силами оборони.

Слід сказати, що правовий статус суб'єктів публічного контролю досить активно розглядався у роботах вітчизняних науковців. Так, проблеми правового статусу суб'єктів фінансового контролю розглядали у своїх роботах науковці Г. Дмитренко [1], Л. Савченко [2], суб'єктів контролю у сфері господарської діяльності – М. Ісаков [3], Н. Никитченко [4], суб'єктів громадського контролю – С. Косінов [5]. Вказаний перелік може бути продовжений.

Однак суб'єкти демократичного цивільного контролю над Силами оборони не привертали таку активну увагу науковців. В. Черниш у своїх роботах розглянув адміністративно-правовий статус суб'єктів контролю за діяльністю розвідувальних органів України, який розглядає як нормативно закріплені права та обов'язки, повноваження та компетенцію відповідних державних і громадських органів та організацій у тій чи іншій соціально-економічній або політичній сфері діяльності державних органів. У нашому випадку це стосується сфери державного та громадського контролю за діяльністю розвідувальних органів України [6, с. 231].

В. Кобринський, досліджуючи правовий статус суб'єктів контролю у сфері національної безпеки, доходить висновку про дублювання повноважень і паралелізм у їхній діяльності; відсутність оптимальної уніфікованості правового статусу суб'єктів контролю, що є наслідком невиправдано великої кількості органів, які здійснюють контроль; нераціональне використання ресурсів; систематичне порушення виконавської дисципліни; безвідповідальність самих суб'єктів контролю за неправильні рішення, адже відсутність правової регламентації адміністративно-правового статусу цих органів не дає можливості законодавцю передбачати і закріплювати відповідальність самих суб'єктів контролю за неправильно прийняте рішення [7, с. 96].

Питання правового регулювання функцій суб'єктів демократичного цивільного контролю розглянула у своїх працях і М. Сіцінська [8], втім за десятиліття, яке минуло з того часу, у правовому статусі відповідних суб'єктів відбулися значні зміни. Недостатність існуючих наукових праць і суб'єктів демократичного цивільного контролю над Силами оборони для створення теоретико-методологічного підґрунтя його розвитку зумовлена комплексом об'єктивних і суб'єктивних факторів [9, с. 145–146], втім загрози національній безпеці нашої держави внаслідок збройної агресії Російської Федерації нині потребують активізації досліджень у цій сфері.

Постановка завдання. Метою статті є уточнення кола суб'єктів демократичного цивільного контролю над Силами оборони в Україні.

Результати дослідження. Починаючи дослідження системи суб'єктів демократичного цивільного контролю над Силами оборони, насамперед необхідно визначити критерії, за якими можна виокремити вказані суб'єкти. Критерій ми розуміємо як «ознаку, на підставі якої проводиться оцінка, засіб перевірки, оцінки істинності чи хибності положення» [10, с. 249]. З огляду на положення абзацу другого ч. 1 ст. 4 Закону України «Про національну безпеку України», система демократичного цивільного контролю складається із «контролю, що здійснюється Президентом України; контролю, що здійснюється Верховною Радою України; контролю, що здійснюється Радою національної безпеки і оборони України; контролю, що здійснюється Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; судового контролю; громадського нагляду» [11].

У цитованій вище правовій нормі згадується кілька категорій суб'єктів, правовий статус яких є дуже неоднорідним. По-перше, це Президент України, який не належить до жодної з гілок державної влади, але разом із тим є «гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» [12].

Якщо великий обсяг повноважень Президента України у секторі національної безпеки і оборони жодних сумнівів не викликає, то виокремлення консультативного органу при Президенті України – Ради національної безпеки і оборони України – як самостійного суб'єкта контролю викликає кілька запитань щодо його правового статусу. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» остання має право здійснювати певну контрольну-аналітичну діяльність, зокрема, координацію та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; координацію

та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [13].

Але з огляду на загальне правове розуміння контролю як діяльності, яка, на відміну від нагляду, може тягнути за собою втручання у діяльність підконтрольних суб'єктів [14], можна переконалися, що якраз такого самостійно існуючого права втручання у досліджуваного суб'єкта немає, оскільки відповідно до ч. 3 ст. 10 вказаного Закону його рішення набувають правової сили шляхом ухвалення указами Президента України. Це робить досить проблемним однозначне віднесення Ради національної безпеки і оборони України до кола самостійних суб'єктів демократичного цивільного контролю над Силами оборони. Вказане не означає необхідності виключення цього органу з числа суб'єктів демократичного цивільного контролю над Силами оборони, проте можна констатувати наявність такого критерію класифікації вказаних органів, як наявність або відсутність автономних повноважень (у конституційному та адміністративному праві деяких зарубіжних держав для схожого за своїм змістом явища існує термін «контрасигнація», втім він використовується для одноосібних, а не колегіальних органів, яким є Рада національної безпеки і оборони України). Класифікація суб'єктів демократичного цивільного контролю може бути побудована за ієрархічним принципом і за принципом наявності загальних або спеціальних повноважень.

Як самостійний суб'єкт у положеннях статті Закону України «Про національну безпеку України» згаданий Кабінет Міністрів України. Уряд має низку повноважень, якими він відповідно до Конституції України, Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» здійснює комплекс контрольних заходів. Так, відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Уряд «здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів» [15].

Згідно п. 9 ст. 2 вказаного Закону до завдань Кабінету Міністрів України належать «спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю» [15]. У сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина Уряд, відповідно до положень ст. 20 Закону «Про Кабінет Міністрів України» «здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади» [15].

Слід сказати, що, на нашу думку, сама конструкція Закону України «Про національну безпеку України», в якій Кабінет Міністрів України згаданий окремо від органів виконавчої влади, є не зовсім вдалою і потребує корегування. Згадування у ч. 1 ст. 4 вказаного Закону як самостійних суб'єктів контролю Кабінету Міністрів України і органів виконавчої влади, на нашу думку, містять у собі певні логічні вади, оскільки Кабмін не є чимось відмінним від органів виконавчої влади, а відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» він є вищим серед них [16]. Враховуючи, що до цієї системи належать і центральні та місцеві органи виконавчої влади, бажано було б відобразити це у нормі ч. 1 ст. 4 Закону України «Про національну безпеку України».

До центральних органів виконавчої влади в Україні належать міністерства та інші органи виконавчої влади, які відповідно до положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» можуть створюватися як інспекції, агентства або служби. Їх перелік міститься у Схемі спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442 [17]. Основне значення серед них має Міністерство оборони України, яке відповідно до п.п. 80, 80-1 п. 1 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671, забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, демократичний цивільний контроль за діяльністю Збройних Сил і Держспецтрансслужби, а також створює необхідні умови для здійснення іншими суб'єктами демократичного цивільного контролю передбачених законом повноважень та інформує із зазначених питань громадськість і засоби масової інформації [18], а також здійснює ще 30 контрольних повноважень у різних сферах функціонування сектору безпеки і оборони.

Разом з тим слід сказати, що деякі органи публічної влади не належать до жодної з гілок влади (законодавчої, виконавчої або судової), проте за своїм правовим статусом виступають

суб'єктами та об'єктами демократичного цивільного контролю. Так, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України» ця інституція визначається як «державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України» [19]. Отже, Служба безпеки України як орган спеціального призначення з правоохоронними функціями має ознаки елемента Сил оборони відповідно до визначення Сил оборони у п. 18 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України». З іншого боку, прогалини у визначенні правового статусу цього органу як суб'єкта і об'єкта демократичного цивільного контролю не дозволяють зробити підкрплені посиланнями на відповідні правові норми висновки щодо його ролі та місця у системі демократичного цивільного контролю над Силами оборони.

До правових прогалин у визначенні кола суб'єктів демократичного цивільного контролю слід віднести відсутність у їх легальному переліку органів прокуратури, які також не належать до системи законодавчої, виконавчої або судової влади, а також прогалини у визначенні повноважень територіальних громад, які входять до системи місцевого самоврядування (ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Серед суб'єктів демократичного цивільного контролю законодавець згадав і громадський нагляд. Конструкція «громадський нагляд» є відносно новою для нашої правової реальності. Цілком зрозуміло бажання законодавця позбутися правової невизначеності у разі вживання щодо діяльності, здійснюваної громадянами та їх об'єднаннями, терміну «контроль», який у правовій науці традиційно передбачає втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів. Разом з тим відсутність легального поняття громадського нагляду та його меж, на нашу думку, значно ускладнює розуміння правового статусу його суб'єктів.

Висновки. На підставі аналізу правового закріплення переліку суб'єктів демократичного цивільного контролю над Силами оборони та їх правового статусу можна зробити висновок про наявність великої кількості правових прогалин, які не дозволяють досягти високої ефективності вказаного контролю. Класифікація суб'єктів демократичного цивільного контролю над Силами оборони може бути побудована за критеріями наявності або відсутності автономних повноважень, за ієрархічним принципом і за принципом наявності загальних або спеціальних повноважень.

Напрямами подальших наукових досліджень має стати визначення прав, обов'язків, гарантій діяльності та особливостей юридичної відповідальності суб'єктів демократичного цивільного контролю над Силами оборони.

Список використаних джерел:

1. Дмитренко Г.В. Концептуально-методологічні основи та історичні основи організації і здійснення фінансового контролю в Україні : монографія. Київ : АДЕФ-Україна, 2009. 160 с.
2. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : монографія. Ірпінь : Акад. держ. податк. служби України, 2001. 407 с.
3. Ісаков М.Г. До визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів державного контролю у сфері підприємницької діяльності. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 91–98.
4. Никитченко Н.В. Суб'єкти державного контролю у господарській сфері. *Право і суспільство*. 2014. № 5.2. С. 229–232.
5. Косінов С. Суб'єкти громадського контролю. *Проблеми законності*. 2015. № 129. С. 10–19.
6. Черниш В.О. Адміністративно-правовий статус суб'єктів контролю за діяльністю розвідувальних органів України. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право*. 2015. № 2. С. 226–233.
7. Кобринський В.Ю. Адміністративно-правові аспекти контролю у сфері національної безпеки України. *Судова апеляція*. 2007. № 2. С. 92–97.
8. Сіцинська М. Державне регулювання функцій суб'єктів цивільного контролю за сектором безпеки і оборони в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. № 2 (13). С. 167–175.
9. Гушин О.О., Шопіна І.М. Актуальні проблеми сучасного стану розвитку воєнного (військового) права як науки і навчальної дисципліни. *Форум права*. 2017. № 2. С. 144–148. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_2_24.
10. Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л.Ф. Ильичев. Київ : Вид-во Вікар, 2010. 455 с.
11. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

12. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
13. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.
14. Гарашук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. доктора юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.
15. Про Кабінет Міністрів України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
16. Шопіна І.М. Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2011. № 3. С. 65–71.
17. Про внесення змін до схеми спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2019 року № 879. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/879-2019-%D0%BF#Text>.
18. Положення про Міністерство оборони України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text>.
19. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.

УДК 342.95:351.86

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.6-1.25>

ДЕНИСОВА А.В., ГДАНОВ І.Р.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASES FOR ENSURING THE NATIONAL SECURITY OF THE STATE

У статті розглянуто основи забезпечення національної безпеки держави, яке є найважливішим інструментом збереження державності, суверенітету та територіальної цілісності від зазіхань зовнішніх ворогів та їхнього впливу на внутрішньополітичну ситуацію в державі. Досліджується система національної безпеки крізь призму інституцій, які зобов'язані її забезпечувати.

Визначено функціональну участь у сфері національної безпеки і оборони, яка стосується громадського контролю у відповідній сфері та передбачає, що громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю через громадські об'єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад, особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів у порядку, встановленому Конституцією України, Законом України «Про громадські об'єднання» та іншими законами України.

Обґрунтовано, що громадяни України шляхом участі у виборах, референдумах та через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки; як безпосередньо, так і через об'єднання громадян привертають

© ДЕНИСОВА А.В. – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративного процесу (Одеський державний університет внутрішніх справ)

© ГДАНОВ І.Р. – аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу (Одеський державний університет внутрішніх справ)