

УДК 351.741:351.941

DOI: <https://doi.org/10.17721/3041-1912.2025/3-6/8>

Кароліна СТАЛЬНИЧЕНКО, студ.

ORCID ID: 0009-0007-1545-1364

e-mail: karolinastalnicenko68@gmail.com

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

Науковий керівник

Григорій СИТНИК, д-р наук з держ. упр., проф.

e-mail: sgp1000@ukr.net

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ОСОБЛИВОСТІ ЕВОЛЮЦІЇ СИСТЕМИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ ТА ПРІОРИТЕТИ ЩОДО ЇЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Вступ. Обґрунтовано, що демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони є необхідною умовою легітимності та ефективності державної політики в умовах війни і євроатлантичної інтеграції. Показано, що баланс між оперативністю рішень і дотриманням принципів прозорості, підзвітності та цивільного керівництва визначає довіру суспільства й партнерів та впливає на результативність використання ресурсів і міжнародної допомоги. Наголошено на практичній важливості узгодження національної моделі контролю зі стандартами НАТО та ОБСЄ без звуження громадського нагляду.

Методи. Застосовано нормативно-правовий аналіз для реконструкції еволюції національних засад контролю та їх відповідності міжнародним стандартам. Інституційно-порівняльний аналіз використано для зіставлення українських механізмів парламентського нагляду, бюджетної прозорості та цивільного керівництва з практиками країн НАТО і ЄС. Контент-аналіз публічних звітів і даних дав змогу ідентифікувати інституційні вузькі місця. Процес-трейсинг застосовано для простеження ключових реформаторських рішень і їх наслідків.

Результати. Виявлено структурні дефіцити цивільного контролю у воєнний період: фрагментарність парламентського нагляду, нерівномірність імплементації процедур прозорості, обмеженість доступу до інформації, нестачу експертизи у суб'єктів контролю. Сформульовано пріоритети удосконалення: гармонізація норм із євроатлантичними вимогами, посилення інституційної спроможності парламентських структур і незалежного аудиту, забезпечення відкритості оборонного планування та бюджету, розширення участі громадянського суспільства, кадрове зміцнення цивільного компонента в управлінні.

Висновки. Підтверджено, що якісний цивільний контроль є критично важливим для стійкості оборонного сектору і довіри громадян. Запропоновано дорожню карту змін, яка поєднує правову визначеність, інституційну спроможність і практики прозорості, сумісні зі стандартами НАТО та ОБСЄ.

Ключові слова: демократичний цивільний контроль, сектор безпеки і оборони, парламентський нагляд, прозорість і підзвітність, громадянське суспільство, євроатлантична інтеграція, стандарти НАТО, стандарти ОБСЄ, воєнний стан, оборонне планування.

Вступ

Актуальність дослідження. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони є базовою передумовою легітимного функціонування держави в умовах конституційного ладу, верховенства права та підзвітності влади суспільству. Його сутність полягає у гарантованій пріоритетності політичного керівництва над військовою організацією, інституційній розмежованості ролей і відповідальностей, прозорому бюджетному циклі та механізмах парламентського й громадського нагляду. Для України ця тематика має прикладне значення, оскільки трансформація безпекового сектору від радянської централізованої моделі до євроатлантичних стандартів відбувається під тиском зовнішньої агресії, дефіциту ресурсів і високих очікувань міжнародних партнерів. Війна загострила дилему балансу між оперативністю управлінських рішень та дотриманням демократичних процедур. У таких умовах науковий аналіз еволюції, інституційних вузьких місць і пріоритетів удосконалення цивільного контролю дає можливість розробити реалістичні, доказові та синхронізовані з міжнародними підходами рішення для зміцнення оборонного потенціалу без втрати публічної підзвітності.

Отже, актуальність теми статті обумовлена п'ятьма причинами:

1. Від якості цивільного контролю безпосередньо залежить ефективне розподілення оборонних ресурсів, цільове використання міжнародної допомоги та довіра партнерів до оборонної політики держави.

2. Євроатлантичний курс висуває підвищені вимоги до прозорості планування, бюджетного нагляду та цивільного керівництва, включно з призначенням цивільних на ключові посади й інституціалізацією парламентських механізмів перевірки.

3. Особливості воєнного стану зумовлюють розширення режимів обмеженого доступу до інформації, що створює ризики звуження громадського моніторингу. Це потребує виваженого переформатування процедур контролю, які б не підривали оперативність і водночас не нівелювали базові принципи демократії.

4. Багаторічні проблеми інституційної спроможності суб'єктів контролю, дефіцит експертного супроводу у парламенті, неповнота контрольно-аудиторської вертикалі та фрагментарність участі громадських рад стримують впровадження політик доброчесності в оборонному секторі.

5. На тлі масштабної модернізації оборонних спроможностей зростає запит суспільства на відкритість, передбачуваність і відповідальність рішень у безпековій сфері.

Сукупність цих чинників робить дослідження цивільного контролю теоретично значущим і важливим для розробки прикладних рішень, сумісних із стандартами ОБСЄ і НАТО та національним законодавством, з урахуванням доцільності у період воєнного стану.

Мета статті. Метою статті є теоретико-методологічне обґрунтування демократичного цивільного контролю, аналіз еволюції та інституційних трансформацій

© Стальниченко Кароліна, Ситник Григорій, 2025

в Україні у зв'язку з євроатлантичним курсом, виявлення ключових викликів воєнного часу та формулювання пріоритетів удосконалення нормативно-правової бази, парламентського і громадського нагляду, а також інструментів прозорості й підзвітності сектору безпеки і оборони. Додатковим завданням є узагальнення релевантних міжнародних стандартів і моделей з метою вироблення практичних рекомендацій щодо адаптації найкращих практик у національне правове поле та управлінські процедури.

Огляд літератури. Сучасний дискурс трактує цивільний контроль як інституційно закріплену підзвітність силових структур демократично обраним органам влади та суспільству. Класичні підходи роблять акцент на професіоналізації війська при збереженні політичної нейтральності як оптимальній моделі запобігання політизації оборонного сектору, що узгоджується з практичними рекомендаціями щодо парламентського нагляду, змішаного цивільно-військового управління міністерствами оборони та відкритості оборонного планування. У міжнародних документах ОБСЄ кодифіковано фундаментальні принципи політико-військової безпеки та вимогу демократичного нагляду за збройними силами, спецслужбами й поліцією, а євроатлантичні стандарти підкреслюють пріоритет цивільного керівництва і бюджетної прозорості як критеріїв доброї безпекової політики. В українській науковій традиції проблематика розкривається через правові засади підзвітності, моделі інституційного контролю та роль громадянського суспільства у моніторингу закупівель, умов служби й реалізації оборонних програм. Особливу увагу приділено еволюції законодавства та ролі парламентських структур у побудові нагляду, включно з періодами як зміцнення, так і тимчасового згорання консультативних інституцій під впливом кадрових і політичних рішень. Паралельно розвивається масив прикладних досліджень, присвячених відповідності українських реформ євроатлантичним вимогам, практикам прозорості оборонних бюджетів і механізмам верифікації використання міжнародної допомоги. В умовах повномасштабної війни на перший план виходять праці, що аналізують баланс між воєнною таємницею і публічною підзвітністю, а також інноваційні форми залучення громадян до нагляду, зокрема через мережі добровольчого та територіального спротиву, які були інституціалізовані в державну вертикаль управління. Отже, наукове поле конвергує до консенсусу: безпосередня ефективність оборони прямо пов'язана з якістю цивільного контролю, а сталий прогрес можливий лише за умови поєднання правової визначеності, інституційної спроможності парламенту й уряду, професійності війська та системної участі громадянського суспільства.

Методи

Дослідження базується на міждисциплінарній методології, що поєднує теоретико-правовий, інституційно-порівняльний та політико-адміністративний аналіз. Нормативно-правовий аналіз застосовано для реконструкції еволюції національного законодавства у сфері нацбезпеки й оборони, визначення ролі парламенту, уряду та президента у формуванні й здійсненні контролю, а також для зіставлення національних норм із міжнародними стандартами ОБСЄ та євроатлантичними практиками. Інституційно-порівняльний аналіз використано для співставлення української моделі з підходами країн НАТО і ЄС, з фокусом на механізми парламентського нагляду, бюджетну прозорість, призначення цивільних на керівні

посади в оборонних відомствах і процедури зовнішнього та внутрішнього аудиту. Контент-аналіз публічних звітів, аналітичних записок, комітетських матеріалів і відкритих даних дозволяє виокремити тренди, виявити інституційні вузькі місця й оцінити стан імплементації політик доброчесності. Елементи процес-трейдингу застосовано для опису ключових реформаторських рішень, їх передумов і наслідків у динаміці від часу прийняття до практичної реалізації. Принципи критичної оцінки літературних джерел і логіки доказів забезпечують розмежування нормативних декларацій і реальної управлінської практики, що особливо важливо в умовах воєнного стану та часткового обмеження доступу до інформації. Така комбінація методів дає змогу поєднати висновки теорії з емпіричними спостереженнями та запропонувати обґрунтовані пріоритети подальшого удосконалення цивільного контролю.

Результати

Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони є одним з ключових принципів забезпечення національної безпеки в демократичній державі, що забезпечує безумовну підлеглисть збройних сил та інших силових формувань цивільній, обраній народом владі. Він передбачає розподіл повноважень між військовими та цивільними інститутами влади таким чином, щоб запобігти будь-яким спробам не демократичного захоплення держави чи політизації армії. Теоретичні основи такого контролю, як відзначають Мельник С. і Медвідь Л., полягають у забезпеченні демократії й громадянського нагляду за військовими силами, а головним принципом є належна цивільна відповідальність, що унеможливорює превалювання військової логіки над політичними рішеннями (Мельник, & Медвідь, 2025). За Гантінгтоном С.Ф. існують два модуси цивільного контролю, це суб'єктивний – максимізація влади цивільних через політизацію армії, і об'єктивний – збільшення професійності військових при збереженні їхньої політичної нейтральності. Найбільш ефективним вважають об'єктивний підхід, оскільки він гарантує, що армія функціонує як професійний інструмент держави під верховенством політичної влади (Pantev (Ed.) et al., 2005). Ключовою тут виступає ідея, що тільки професіоналізм військ забезпечує їхню добровільну підпорядкованість політичному керівництву і стримує тенденцію військових до втручання в політику.

Правова основа демократичного цивільного контролю міститься в конституційних та законодавчих нормах, які гарантують громадянам доступ до інформації про оборонну сферу, право брати участь у суспільних обговореннях питань нацбезпеки, вільно висловлювати думку і звертатися до суду в разі порушень. Такі норми закріплені, наприклад, у законах "Про національну безпеку України" та "Про розвідку", які визначають процедури нагляду за діяльністю силових відомств та передбачають прозорі механізми підзвітності. Зокрема, законодавство часто передбачає звітність керівників Міноборони чи інших відомств перед парламентом і громадськістю, а також участь громадських експертів чи тимчасових комісій у перевірках оборонного планування. Мельник С. і Медвідь Л. підкреслюють, що правові основи передбачають забезпечення свободи слова і можливості проведення громадських консультацій, що дозволяє суспільству контролювати реалізацію законів у секторі безпеки (Мельник, & Медвідь, 2025).

Структура демократичного цивільного контролю охоплює систему інституцій та процедур у трьох повноважних гілках влади, а також механізми участі

громадянського суспільства. За нормами DCAF, ефективність контролю забезпечує чіткий поділ влади між державними органами і збройними силами, змішане управління Міністерством оборони за участю цивільних і військових та дієвий парламентський нагляд. Відповідно до цього, парламент здійснює бюджетний і правовий контроль над силами оборони, ухвалюючи закони, затверджуючи кошториси, призначаючи комітети з оборони і безпеки, що перевіряють діяльність урядового сектору. Урядова гілка, представлена Міністерством оборони та іншими силовими відомствами, функціонує під політичним керівництвом цивільних осіб і несе звітність перед парламентом і президентом. Судова система гарантує правову перевірку дій силових структур та захист прав військовослужбовців і громадян. Належний цивільний контроль доповнюють незалежні дослідницькі установи і ЗМІ, які за рекомендацією DCAF мають отримувати максимальний доступ до інформації, щоб вести моніторинг та висвітлювати оборонну тематику (Pantev et al., 2005). Завдяки високій прозорості діяльності та участі громадськості створюється довіра суспільства до установ безпеки і оборони.

В Україні структура цивільного контролю формується навколо парламентських комітетів з питань нацбезпеки, оборони та розвідки, підзвітності урядових силових відомств. Серед основних форм його реалізації дослідники називають комплексні огляди оборонного сектору та звіти міністрів перед парламентом, аудити та інспекції всіх силових органів, тимчасові слідчі комісії, а також широке оприлюднення публічної інформації про функціонування сектору безпеки. За висновками Христинченко Н. та Ковалів М., демократичний контроль здійснюється через парламентські слухання, вимогу публічного звітування силовиків, проведення внутрішнього й зовнішнього аудиту, судовий нагляд і регулярні дослідження стану обороноздатності (Христинченко, & Ковалів, 2023). Важливим нововведенням є також постійний моніторинг умов служби та закупівель у Збройних Силах, що передбачено для запобігання зловживанням. Усі ці механізми мають забезпечувати відкритість управління безпекою, тож кожен громадянин та представник громадськості може звернутися до контролюючих органів, отримати доступ до публічної звітності та ініціювати перевірки у разі потреби.

В умовах воєнного стану функціонування демократичного цивільного контролю залишається особливо актуальним. Мельник С. і Медвідь Л. вказують, що неефективність чи відсутність громадянського контролю в збройних силах однієї з сторін прямо позначається на її боездатності, так як відсутність підзвітності послаблює організаційно-штатну дисципліну і сприяє розгортанню безладу. На противагу цьому, згідно з авторами, постійне укріплення принципів демократичного контролю в ЗСУ заохочує їхнє краще планування, підготовку і взаємодію з громадськістю навіть під час війни (Мельник, & Медвідь, 2025).

Міжнародні стандарти демократичного цивільного контролю над сектором безпеки закріплені в численних міжнародних документах та рекомендаціях. Зокрема, ОБСЄ відіграє вирішальну роль у формулюванні таких принципів: на саміті в Будапешті 1994 року було прийнято Угоду про політико-військові аспекти безпеки, унікальний документ, що зобов'язав держави-учасниці забезпечити демократичний нагляд за своїми Збройними силами, внутрішніми військами, спеціальними службами та поліцією. Цей Кодекс обумовив необхідність розміщення збройних формувань у рамках чітко визначеної

конституційної і правової системи, а також ввів зобов'язання щодо політичної нейтральності армії і гарантування прав військовослужбовців. ОБСЄ щорічно проводить обмін інформацією про реалізацію Кодексу, що допомагає виробляти взаємне довіру між країнами-учасницями (Organization for Security and Co-operation in Europe, n.d.). Європейські стандарти формування оборонних установ передбачають також інтеграцію цих принципів, зокрема, НАТО в рамках своїх партнерських програм PAP/DIB і Плану дій щодо членства в НАТО наполягає на чіткій цивільній відповідальності за оборону, а вимоги ЄС щодо політики безпеки і оборони містять критерії підзвітності та прозорості силових структур при вступі до європейських інтеграційних об'єднань. Христинченко Н. та Ковалів М. відзначають, що імплементація стандартів НАТО й ЄС з безпеки відображена у законодавчих ініціативах України з підсилення демократичного контролю над Збройними Силами (Христинченко, & Ковалів, 2023).

Питання громадянського контролю посідає вагомe місце і в практиці інших країн. У США модель демократичного контролю включає призначення цивільного міністра оборони, відповідальність перед Конгресом і регулярні публічні слухання щодо оборонного бюджету та політики. У країнах Західної Європи застосовується схожий підхід, там існують спеціалізовані комітети національних парламентів з питань оборони, яким надаються широкі повноваження щодо внесення змін до оборонних планів і нагляду за військовою політикою. DCAF підкреслює, що важливим елементом є прозорість і залучення суспільства, наприклад, дозволу незалежним науковим інституціям і ЗМІ досліджувати діяльність сектору, щоб забезпечувати "парламентський нагляд і максимальну відкритість" (Pantev et al., 2005). Концепції таких моделей базуються на розумінні, що суспільство й обрані представники мають активно брати участь у прийнятті оборонних рішень, а бюджет держави у сфері безпеки має ретельно контролюватися народними депутатами.

У міжнародному контексті демократія регламентує не тільки внутрішні процедури, але й спільні стандарти. Наприклад, Парламентська асамблея Ради Європи в резолюціях повторює ідею, що існує "демократично обраний орган", який наглядає за політикою безпеки держави. У багатосторонніх форумах, таких як ОБСЄ, обговорюється також участь громадянського суспільства в нагляді та звітності силових відомств (Organization for Security and Co-operation in Europe, n.d.). Хоча конкретні моделі можуть різнитися, від переважно парламентського нагляду до комбінації парламентсько-урядових механізмів, спільною рисою є забезпечення підзвітності армії політичній владі і суспільству. Як зауважує Пантей П., такого роду демократичні практики стали еталоном не лише в Європі, а й надихнули інші регіони. Так, країни Африки та Латинської Америки використовували ОБСЄ-кодекс як зразок (Pantev et al., 2005). Отже, міжнародні стандарти і моделі демократичного цивільного контролю створюють єдину систему вимог і рекомендацій, що спрямовані на те, аби силові сили залишалися під надійним наглядом громадянського суспільства та законодавчих органів.

За розвідками Белякової П. та Детцнер С. (2023), після проголошення незалежності Україна успадкувала централізовану радянську модель безпекового сектору, в якій партійно-державний контроль перебував у руках виконавчої влади та керівництва силових структур. Утворення демократичного контролю у 1990-х роках суттєво гальмувалося відсутністю традиції цивільної

участі, керівники Міноборони майже завжди мали військові звання, а Генеральний штаб домінував у виробленні оборонної політики. Відповідно, навіть закони "Про РНБО", "Про оборону України", "Про Збройні сили України" здебільшого підготували офіцери Генштабу без широкого обговорення з громадськістю. Лише в документі "Концепції національної безпеки" (1997) парламентарі вперше підкреслили необхідність забезпечити цивільний характер управління силами безпеки. Вже на початку 2000-х років з'явилися перші нормативні кроки, а саме було ухвалено Закон "Про демократичний цивільний контроль над організаціями державних військових формувань та правоохоронними органами" (2003), який розширив формально права громадськості в наглядових процедурах. Проте на практиці ці новації залишалися переважно декларативними і реальні повноваження контролю, як зауважують автори, залишалися за владою, а парламентський нагляд за витратами та політикою сектору безпеки часто був суто формальним (Beliakova, & Detzner, 2023).

Разом із тим в Україні почали формуватися перші інститути громадянського контролю. Так, 10 грудня 2005 року при Міністерстві оборони України створено Консультативно-дорадчий орган – Громадську раду при МОУ, яка повинна була забезпечувати комунікацію влади з громадянами. До 1 листопада 2007 р. до її складу долучилися 89 громадських і профспілкових організацій та засобів масової інформації. Слідом за цим почали виникати аналогічні консультативні ради й при інших структурах оборонного і правоохоронного секторів. Одночасно у науковій спільноті точилися дискусії про подальше вдосконалення контролю, проводилися круглі столи та конференції за участі іноземних експертів НАТО та Ради Європи. Сигналом стало розуміння того, що проведення реформ у секторі безпеки, спрямованих на євроатлантичні стандарти, неможливе без широкої підтримки та контролю з боку суспільства (Демченко та ін., 2020). Отже, у період з 1991 по 2010-ті роки Україна поступово закладала правову і організаційну базу для цивільного нагляду, однак через довготривалу спадщину централізму й слабку громадянську культуру реформи відбувалися фрагментарно, і суттєвий перелом очікували саме у межах євроатлантичної інтеграції.

Прагнення України до членства в ЄС і НАТО суттєво активізувало реформи оборонного сектору після Помаранчевої революції та особливо після Революції Гідності 2014 року. Одним із ключових кроків стало ухвалення у березні 2018 року нового Закону "Про національну безпеку України", у якому відображено зобов'язання привести систему керування обороною у відповідність до стандартів Альянсу (Soldatiuk-Westerveld, Deen, & van Steenberg, 2023). Зокрема, цей закон передбачав, що міністром оборони та керівниками інших основних відомств сектору мають бути цивільні особи – західний стандарт, який лише від початку 2020-х остаточно почав впроваджуватися на практиці. Так, у серпні 2019 року Президент призначив першим цивільним міністром оборони країни Андрія Загороднюка, який мав досвід громадянських реформ і був одним із ідеологів оновлення відомства. Проте вже восени 2019-го його замінив на цій посаді генерал Андрій Таран, і саме цей період характеризується значним послабленням нових інститутів: військовий керівник ліквідував створений при Міноборони Офіс реформ та розпустив Громадську раду при відомстві, фактично повернувши систему контролю до стану довоєнного

періоду. За оцінкою Белякової П. та Детцнер С., ці рішення відкотили попередні досягнення з демократизації оборонного управління й ускладнили зусилля з підвищення прозорості та підзвітності сектору (Beliakova, & Detzner, 2023). Водночас уже на початку повномасштабного вторгнення в Україні було здійснено ще один помітний крок: у червні 2021 року на пост міністра оборони знову було призначено цивільного Олексія Резнікова, що стало логічним продовженням реформи і наблизило Україну до євроатлантичних стандартів (Soldatiuk-Westerveld, Deen, & van Steenberg, 2023). Закон 2018 року також зобов'язує проводити періодичні "Білі книги" – це звіти про безпековий та оборонний стан країни, що мають підвищувати прозорість діяльності відомств.

Наступним аспектом трансформацій стало посилення ролі парламентського нагляду та громадянського суспільства у реформах. Парламент затвердив нові стратегії та концепції, що містили елементи євроінтеграційних зобов'язань, наприклад, Концепція реформування нацбезпеки 2016 р. та оновлені Стратегії нацбезпеки. Утворювалися міжвідомчі та парламентські комісії з моніторингу оборонних реформ. Громадські організації дедалі активніше долучалися до розробки оборонної політики: створювалися консультативні ради при ключових відомствах, зростала кількість аналітичних центрів і "think tanks", які вивчали безпекові питання. За даними Солдатука-Вестервельда та ван Стинбергена, після 2014 року спроможність українського суспільства здійснювати нагляд істотно зросла – число громадських ініціатив та експертів, залучених до реформ сектору безпеки, зросло експоненціально (Soldatiuk-Westerveld, Deen, & van Steenberg, 2023). Підсумовуючи, можна констатувати, що в контексті прагнень до ЄС і НАТО інституційна система демократичного контролю над сектором безпеки пройшла оновлення: впроваджено низку законодавчих змін, створено нові державні структури, а громадянські інститути адаптувалися до стандартів прозорості й підзвітності. Одночасно зусилля з інтеграції в НАТО стимулювали відмову від чисто військового керівництва силовими відомствами і часткове посилення парламентського нагляду, хоча автори аналізованої літератури в більшості відзначають, що належна роль парламенту у безпекових реформах залишається предметом дискусій.

Військова агресія проти України створила нові надзвичайні обставини для роботи механізмів демократії в оборонному секторі. З одного боку, під час війни зросла мотивація уряду та громадян до співпраці, суспільство мобілізувалося для підтримки сил оборони, а уряд намагався показати партнерам свою надійність та прозорість. Наприклад, уже в липні 2022 року Верховна Рада створила Тимчасову спеціальну комісію з контролю за надходженням та використанням міжнародної технічної допомоги для оборони. Її метою було продемонструвати донорам прозоре використання озброєнь та матеріалів, адже країни-партнери наполягали, що навіть за воєнного стану Україна діятиме за нормами демократичного суспільства. Натомість у самому юридичному оформленні цієї комісії відчувається дефіцит громадянського контролю, закон про Комісію фактично не передбачив участі представників громадянського суспільства, зосередивши нагляд виключно в руках депутатів (Soldatiuk-Westerveld, Deen, & van Steenberg, 2023).

З іншого боку, реальність війни призвела до численних ускладнень. У воєнних умовах багато

інформації віднесено до секретної, а традиційні процедури демократії часто заморожуються. Згідно з Солдатюк-Вестервельд і ван Стинберген, глибоко вкорінена практика державно-воєнної таємниці залишилася і майже будь-які дані безпекового характеру вважаються конфіденційними. Особливо це стосується діяльності Служби безпеки України, яка за власними правилами визнає той чи інший документ секретним і не підлягаючим розголошенню. Як наслідок, незалежні громадські організації та медіа фактично позбавлені багатьох шляхів контролю, на що і вказують міжнародні експерти (Soldatiuk-Westerveld, Deen, & van Steenberg, 2023). Мерник А. резюмує: з одного боку, війна підкреслює необхідність підзвітності влади перед суспільством за оборонні рішення, а з іншого – законодавство воєнного стану суттєво обмежує доступ до значної частини інформації та дає додаткові повноваження військовому керівництву з припинення діяльності певних контрольних суб'єктів (Мерник, 2024). Таким чином, забезпечення безпеки стало приводом для посилення військового режиму, який формально стримує прояви демократичного контролю.

Проте саме війна висвітила й низку нових форм контролю, що використовувалися у надзвичайних умовах. Добровольчі батальйони, які самочинно виникли навесні 2014 р., на початку повномасштабного вторгнення 2022-го були наповнені тисячами волонтерів. Уряд відреагував на це, остаточно вимагаючи їх включення у систему державного оборонного управління. Міністр оборони Степан Полторак (2014–2019) уже в листопаді 2014-го поставив перед добровольцями ультиматум: або підписати контракти зі Збройними силами, або скласти зброю. Літом 2015 року більшість таких формувань перейшли до складу ЗСУ чи Нацгвардії, а ті, що намагалися чинити спротив, були роззброєні державою. Далі за участю громадськості було створено систему територіальної оборони ТРО, а у 2018 році утворено 25 нових бригад ТРО у всіх областях України, які пройшли навчання із військовими і резервістами, а у 2021-му прийнято Закон "Про національний спротив", що офіційно закріпив ТРО як частину оборонного угруповання під командуванням ЗСУ. Ці нововведення дозволили впорядкувати масовий потік добровольців у перші тижні війни, забезпечили військову вертикаль у системі мобілізації та викликали довіру західних партнерів до передачі державі нового озброєння. Саме здатність української влади привести збройні сили під чітке цивільне командування була ключовою умовою отримання військової допомоги з-за кордону (Beliakova, & Detzner, 2023).

Отже, за умов збройної агресії українська система громадянського контролю в секторі безпеки пройшла серйозне випробування. В екстрених обставинах військового протистояння демократичні процедури значною мірою були адаптовані чи тимчасово звужені задля оперативності прийняття рішень і захисту держави. Водночас війна й підкреслила важливість підзвітності, адже урядові інститути мусили доводити суспільству і міжнародним партнерам, що допомога використовується за призначенням. Експерти зауважують, що збереження діалогу між владою та громадянським суспільством в умовах обмеженого доступу до інформації є необхідним, оскільки навіть під час війни державний сектор безпеки не може відмовитися від демократичних принципів прозорості та підзвітності.

Сучасний досвід засвідчує, що ефективний цивільний контроль потребує продуманого та послідовного законодавчого регулювання. Міжнародна практика,

зокрема досвід країн-членів НАТО, вказує на необхідність закріплення в законодавстві принципів відкритості і підзвітності сектора безпеки як умов стабільності держави та функціонування демократичного ладу (Parliamentary Centre, & Agency for Legislative Initiatives, 2025). Українське законодавство має бути приведенне у відповідність до найкращих євроатлантичних стандартів, що мають на увазі чітко визначені повноваження парламенту, Президента, уряду та інших інституцій у сфері безпеки, закріплені гарантії прозорого фінансування і звітності. Нормативно-правове забезпечення повинно передбачати зрозумілі правила затвердження та контролю витрат на оборону, процедури конкурсного призначення керівників силових відомств, а також механізми оцінки ефективності їх роботи (Transparency International Defence & Security, 2021). У спеціалізованих змінах до законів слід передбачити, зокрема, участь Верховної Ради у призначенні керівництва СБУ та Міністерства оборони, обов'язковість парламентських слухань і комплексних оглядів оборонного сектору, а також поняття "розвідувального співтовариства" задля координації діяльності органів розвідки. При цьому важливо забезпечити своєчасний перегляд наявних норм, так як досвід інших країн демонструє, що затягування з ухваленням нових законів і норм ставить під сумнів їх актуальність. Наприклад, у Хорватії ініціатори закону зобов'язані завершити підготовку другого читання протягом шести місяців після ухвалення в першому (Parliamentary Centre, & Agency for Legislative Initiatives, 2025). Нормативне вдосконалення має також унормувати процедури громадського обговорення оборонних законопроектів, розширення доступу до публічної інформації сектора безпеки й запровадження обов'язкового аудиту оборонних витрат. Безперервна еволюція законодавства у сфері нацбезпеки, що передбачена законом "Про національну безпеку України", повинна доповнюватися новими правовими ініціативами, спрямованими на закріплення прозорості діяльності силових відомств і посилення відповідальності їхніх керівників (Христинченко, & Ковалів, 2023). Сумарно, лише інтегроване та цілісне нормативне поле, що поєднує українське законодавство із євроатлантичними стандартами, створить передумови для більш дієвого цивільного контролю.

Не менш важливою є розбудова спроможностей самих суб'єктів цивільного контролю – державних інституцій та громадянських організацій. Зокрема, Верховна Рада потребує фахового посилення у вигляді експертних апаратів, постійних комітетів із питань нацбезпеки, оборони та розвідки, а також міжфракційних груп для моніторингу безпеки і оборони. Саме парламент зазвичай забезпечує верховенство цивільного контролю, здійснюючи нагляд за виконавчою владою. Для цього необхідно створити належні кадрові й матеріально-технічні умови у профільних комітетах, проводити навчання депутатів та їхніх помічників з питань оборонної реформи, забезпечувати доступ до аналітичних досліджень і міжнародного досвіду. Підвищенню інституційної спроможності сприятиме й вдосконалення роботи Рахункової палати як основного органу парламентського фінансового контролю. Наприклад, при проведенні реформи Рахункова палата отримала нові повноваження, проте залишається недоукомплектованою та не може ефективно виконувати аудит оборонних видатків (Parliamentary Centre, & Agency for Legislative Initiatives, 2025). Усунення цих недоліків шляхом вчасного оголошення конкурсів і формування повноцінного складу підвищить прозорість фінансування оборони. Окремим пріоритетом є розвиток інституцій громадянського нагляду, а саме

розширення повноважень оборонних омбудсмена, громадських рад при силових відомствах і партнерств, зокрема, координаційних рад за участю представників МВС, СБУ, Міноборони та громадських експертів. За прикладом ПРООН та Freedom House, доцільно продовжувати підтримку платформ співпраці між силовиками та активістами, що сприяють залученню громадян до обговорень і пошуку рішень (Freedom House, n.d.). У результаті має сформуватися мережа інституцій, здатних всебічно аналізувати діяльність сектору безпеки, перевіряти дисципліну силових структур, а також опікуватися освітою та обізнаністю суспільства щодо питань оборони і безпеки. Це, зокрема, передбачає розширення секретаріатів спеціалізованих парламентських комітетів, залучення громадських експертів до спеціальних тимчасових слідчих комісій, а також підтримку незалежних організаційних спроможностей громадських та наукових структур, що проводять моніторинг безпеки.

Нарешті, ключовим пріоритетом є стимулювання активної участі громадськості у нагляді за сектором безпеки та забезпечення його відкритості. У демократичному суспільстві громадяни та ЗМІ мають отримувати максимально повну інформацію про діяльність армії, поліції, спецслужб та оборонних закупівель. Механізми прозорості включають публікацію державних закупівель у сфері оборони, доступ до річних оборонних бюджетів, оприлюднення висновків аудиторських та парламентських перевірок. Наприклад, у країнах НАТО оборонні відомства практично щороку оприлюднюють звіти про витрати та програмні документи, що дозволяє суспільству контролювати доцільність цих витрат. В українських умовах мають повноцінно запрацювати Закони про відкритість та публічні консультації, зокрема щоб доєднати громадських експертів до процесу підготовки змін у національній безпеці. Окрім цього, необхідно розвивати практику громадських слухань та дебатів на рівні місцевих громад з питань безпеки, як вже започатковано через мережу Центрів безпеки громад, та державних рад. Спільна робота влади і громадян з антикорупційних розслідувань у секторі безпеки має збільшуватися, що відповідає загальним принципам, викладеним у законах та документах про прозорість: "сектор безпеки має бути прозорим для боротьби з корупцією і кумівством" (Hanssen, 2016). Також важливо розвивати незалежні системи контролю, наприклад, відкрити можливості для громадських аудиторів і журналістських розслідувань за зразком DefenseTransparency у інших державах. У цілому посилення участі громадськості в секторі безпеки створює "ситуативні мережі громадської безпеки", залучає волонтерів до моніторингу дотримання прав військовослужбовців та підзвітності міліцейських сил, і формує зворотний зв'язок, заснований на довірі. Як зазначають експерти Freedom House, безпечний і демократичний сектор безпеки виграє від тісної співпраці з громадськістю, оскільки "результативність безпеки, підзвітність і демократичне урядування є взаємопов'язаними елементами української безпеки" (Freedom House, n.d.). Таким чином надання людям реальної участі у формуванні оборонної політики та розвиток доступності інформації слугують важливим інструментом зниження корупційних ризиків і підвищення легітимності силових структур.

Системний поступ у напрямі зазначених пріоритетів потребує комплексного підходу й координації на рівні стратегії реформ. Визначення чітких алгоритмів роботи органів цивільного контролю, капіталізація міжнародного

досвіду, а також реалізація проектів з навчання і технічної підтримки парламентарів та аналітиків створять передумови для якісного вдосконалення системи. У цілому, зміцнення демократичного контролю над сектором безпеки на нормативному, інституційному та суспільному рівнях повинне стати невід'ємною частиною боротьби за правове і прозоре суспільство, яке захищає свої національні інтереси згідно з демократичними стандартами.

Дискусія і висновки

Проведене дослідження підтвердило, що система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони є одним із ключових чинників стабільності державного управління та запорукою ефективного функціонування силових структур у демократичному суспільстві. Аналіз наукових джерел і нормативної бази показав, що попри закріплення базових принципів цивільного контролю у Конституції та законах України, практична реалізація цих механізмів залишається непослідовною та часто залежить від політичних обставин. Суттєвим викликом є дисбаланс між швидкістю прийняття рішень у воєнний час та збереженням демократичних процедур прозорості і підзвітності.

У дискусійному полі актуальними залишаються питання оптимізації парламентського нагляду, розширення експертного потенціалу комітетів Верховної Ради, створення незалежних аудиторських структур при Рахунковій палаті, а також забезпечення реальної участі громадянського суспільства у моніторингу оборонного сектору. Важливо враховувати, що євроатлантична інтеграція вимагає від України не лише формального наближення законодавства до стандартів НАТО, а й запровадження внутрішньої культури відповідальності, відкритості та доброчесності.

Дослідження довело, що ефективність демократичного цивільного контролю визначається не лише якістю законодавства, але й рівнем професіоналізму державних службовців, інституційною сталістю контролюючих органів і рівнем залучення громадськості. Цивільний контроль є не просто механізмом стримувань, а системою взаємної довіри, у якій армія залишається поза політичним впливом, а цивільні структури здатними забезпечити стратегічне управління безпеки.

Подальші дослідження доцільно зосередити на вивченні інституційної ефективності парламентського та громадського нагляду під час воєнного стану, оцінці взаємодії між оборонними структурами й органами цивільного управління, а також на пошуку оптимального балансу між воєнною та демократичною доцільністю. Перспективним напрямом є також порівняльний аналіз моделей цивільного контролю в країнах НАТО з метою розроблення рекомендацій для інтеграції найкращих практик в українську систему

Джерела фінансування. Це дослідження не отримало жодного гранту від фінансової установи в державному, комерційному або некомерційному секторах. Фінансування здійснюється за власні кошти авторів.

Список використаних джерел

- Демченко, В. А., Гізун, П. П., Дорошин, О. Д., & Петришин, О. Є. (2020). *Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони: теорія і практика* (за заг. ред. Г. В. Пилинчука). Фенікс.
- Мельник, С. В., & Медвідь, Л. П. (2025). Теоретичні основи та історичний розвиток демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони. *Аналітично-порівняльне правознавство*, 2, 75–81.
- Мерник, А. М. (2024). Громадський контроль в умовах воєнного стану. *Вісник Національної академії правових наук України*, 4, 46–62.
- Христинченко, Н. П., & Ковалів, М. В. (2023). Демократичний цивільний контроль сектору безпеки і оборони: поняття, зміст, форми реалізації в реаліях сьогодення. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право*,

публічне управління та адміністрування, 8. <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-8-01-13>

Beliakova, P., & Detzner, S. (2023). *Security sector governance in Ukraine: The key considerations for policy makers in 2023*. PeaceRep (Edinburgh: Peace and Conflict Resolution Evidence Platform).

Freedom House. (n.d.). *Civic oversight in Ukraine: Security services under civic oversight in Ukraine*. Retrieved from <https://freedomhouse.org/programs/regional-programs/europeeurasia-programs/civic-oversight-ukraine#:~:text/=at%20the%20national%20and%20local,reinforcing%20elements%20of%20Ukraine%E2%80%99s%20security>

Hanssen, M. (2016). *Міжнародна підтримка реформування сектору безпеки в Україні: Схематичне зображення проєктів РСБ*. Folke Bernadotte Academy (FBA).

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). (n.d.). *Code of conduct on politico-military aspects of security*. Retrieved from <https://www.osce.org/forum-for-security-cooperation/107437>

Pantev, P. (Ed.), Ratchev, V., Tagarev, T., & Zaprianova, V. (2005). *Civil-military relations and democratic control of the security sector: A handbook for military officers, servicemen and servicewomen of the security and intelligence agencies, and for civilian politicians and security experts*. G. S. Rakovsky Defense and Staff College.

Parliamentary Centre, & Agency for Legislative Initiatives. (2025). *Parliamentary oversight of the security and defence sector in the context of correlation of NATO and Ukrainian norms and practices*. Green Book. Parliamentary Centre; Agency for Legislative Initiatives.

Soldatiuk-Westerveld, J., Deen, B., & van Steenberghe, A. L. (2023). *Work in progress: Ukraine's state-civil partnership to reform the security sector*. Clingendael Report. The Hague: Netherlands Institute of International Relations "Clingendael". Retrieved from <https://www.clingendael.org/pub/2023/work-in-progress/2-the-role-of-csos-in-security-sector-governance/>

Transparency International Defence & Security. (2021). *Ukraine country brief. Government Defence Integrity Index 2020 (GDI)*. Brussels/The Hague: Transparency International Defence & Security. Retrieved from https://iti-defence.org/gdi/wp-content/uploads/sites/3/2021/11/Ukraine_GDI-2020-Brief.pdf

References

Demchenko, V. A., Hizun, P. P., Doroshyn, O. D., & Petryshyn, O. Ye. (2020). Democratic civilian control over the security and defense sector: Theory and practice. *Feniks* [in Ukrainian].

Mernyk, A. M. (2024). Public control under martial law. *Bulletin of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 4, 46–62 [in Ukrainian].

Melnik, S. V., & Medvid, L. P. (2025). Theoretical foundations and historical development of democratic civilian control over the security and

defense sector. *Analytical and Comparative Jurisprudence*, 2, 75–81 [in Ukrainian].

Khrystynchenko, N. P., & Kovaliv, M. V. (2023). Democratic civilian control of the security and defense sector: Concept, content, forms of implementation in modern realities. *Problems of Modern Transformations. Series: Law, Public Administration and Administration*, 8. <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-8-01-13> [in Ukrainian].

Beliakova, P., & Detzner, S. (2023). *Security sector governance in Ukraine: The key considerations for policy makers in 2023*. PeaceRep (Edinburgh: Peace and Conflict Resolution Evidence Platform).

Freedom House. (n.d.). *Civic oversight in Ukraine: Security services under civic oversight in Ukraine*. Retrieved from <https://freedomhouse.org/programs/regional-programs/europeeurasia-programs/civic-oversight-ukraine#:~:text/=at%20the%20national%20and%20local,reinforcing%20elements%20of%20Ukraine%E2%80%99s%20security>

Hanssen, M. (2016). *Міжнародна підтримка реформування сектору безпеки в Україні: Схематичне зображення проєктів РСБ*. Folke Bernadotte Academy (FBA) [in Ukrainian].

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). (n.d.). *Code of conduct on politico-military aspects of security*. Retrieved from <https://www.osce.org/forum-for-security-cooperation/107437>

Pantev, P. (Ed.), Ratchev, V., Tagarev, T., & Zaprianova, V. (2005). *Civil-military relations and democratic control of the security sector: A handbook for military officers, servicemen and servicewomen of the security and intelligence agencies, and for civilian politicians and security experts*. G. S. Rakovsky Defense and Staff College.

Parliamentary Centre, & Agency for Legislative Initiatives. (2025). *Parliamentary oversight of the security and defence sector in the context of correlation of NATO and Ukrainian norms and practices* (Green Book). Parliamentary Centre; Agency for Legislative Initiatives.

Soldatiuk-Westerveld, J., Deen, B., & van Steenberghe, A. L. (2023). *Work in progress: Ukraine's state-civil partnership to reform the security sector*. Clingendael Report. The Hague: Netherlands Institute of International Relations "Clingendael". Retrieved from <https://www.clingendael.org/pub/2023/work-in-progress/2-the-role-of-csos-in-security-sector-governance/>

Transparency International Defence & Security. (2021). *Ukraine country brief. Government Defence Integrity Index 2020 (GDI)*. Brussels/The Hague: Transparency International Defence & Security. Retrieved from https://iti-defence.org/gdi/wp-content/uploads/sites/3/2021/11/Ukraine_GDI-2020-Brief.pdf

Отримано редакцію журналу / Received: 20.10.25

Прорецензовано / Revised: 23.10.25

Схвалено до друку / Accepted: 30.10.25

Karolina STALNYCHENKO, student

ORCID ID: 0009-0007-1545-1364

e-mail: karolinastalnichenko68@gmail.com

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

Scientific supervisor

Hryhoriy SYTNIK, DSc (Public Administration), Prof.

e-mail: sgp1000@ukr.net

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

FEATURES OF THE EVOLUTION OF THE SYSTEM OF DEMOCRATIC CIVIL CONTROL OVER THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR OF UKRAINE AND PRIORITIES FOR ITS IMPROVEMENT

Background. It is substantiated that democratic civilian control over the security and defense sector is a necessary condition for the legitimacy and effectiveness of state policy in conditions of war and Euro-Atlantic integration. It is shown that the balance between the efficiency of decisions and compliance with the principles of transparency, accountability and civilian leadership is aimed at the trust of society and partners and shows the effectiveness of the use of resources and international assistance. The practical importance of harmonizing the national control model with NATO and OSCE standards without sounding the public opinion is emphasized.

Methods. A regulatory and legal analysis was applied to reconstruct the evolution of national control principles and their compliance with international standards. Institutional and comparative analysis was used to establish Ukrainian mechanisms of parliamentary oversight, budget transparency and civilian leadership with the practices of NATO and EU countries. Content analysis of public reports and data made it possible to identify institutional bottlenecks. Process tracing was used to trace key reform decisions and their consequences.

Results. Structural deficiencies of civilian control during wartime are identified: fragmentation of parliamentary oversight, uneven implementation of transparency procedures, limited access to information, lack of expertise among control subjects. Optimal improvements are formulated: harmonization of norms with Euro-Atlantic requirements, strengthening the institutional capacity of parliamentary structures and independent audit, ensuring openness of defense planning and budget, expanding civil society participation, and strengthening the personnel of the civilian component in management.

Conclusions. It is confirmed that high-quality civilian control is critical for the sustainability of the defense sector and public trust. A roadmap for change is proposed that compensates for legal certainty, institutional capacity, and transparency practices compatible with NATO and OSCE standards.

Keywords: democratic civilian control, security and defense sector, parliamentary oversight, transparency and accountability, civil society, Euro-Atlantic integration, NATO standards, OSCE standards, martial law, defense planning.

Автори заявляють про відсутність конфлікту інтересів. Спонсори не брали участі в розробленні дослідження; у зборі, аналізі чи інтерпретації даних; у написанні рукопису; в рішенні про публікацію результатів.

The authors declare No conflicts of interest. The funders had No role in the design of the study; in the collection, analyses or interpretation of data; in the writing of the manuscript; in the decision to publish the results.