

*testimonies and research. Ed. Wsevolod W. Isajev. – Ukr. Canad. Research and Documentation Center, 2003. – 212 h.*  
27. Nodia G. *Nationalism and Democracy* // L. Diamond and M. F. Plattner (eds.). *Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy*. — Baltimore, MD: Johns Hopkins Univ. Press, 1994. — P. 19–20. 28. Opacki Z. *Rosjanie w poszukiwaniu własnej tożsamości/ Kołepcja euroaziatyzmu* // *Rosja – Polska – Balkany w XVIII – XX wieku*. — Szczecin, 1998. — P.301–315. 29. Pipes R. *The Formation of the Soviet Union*. — New York: Atheneum, 1968. — P. 271–297. 30. Pipes R. *Introduction: the nationality problem* // *Handbook of Major Soviet Nationalities* / Zev Katz et al. (eds.). — New York: Free Press, 1975. — P. 1–5. 31. Szporluk R. *Ukraine: From an Imperial Periphery to a Sovereign State* // *Daedalus*. — 1997. — Vol. 126, № 3. — P. 85–119.

УДК: 351.96:355.45

У. Ільницька

Національний університет “Львівська політехніка”

## ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА СФЕРОЮ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ: СУТНІСТЬ ТА МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ У ДЕМОКРАТИЧНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

© Ільницька У., 2009

Обґрунтовано необхідність встановлення парламентського контролю за сферою безпеки і оборони – важливої ознаки та умови функціонування демократичних політичних режимів в сучасних країнах; розглянуто сутність, функції та спрямованість парламентського контролю за оборонною сферою; досліджено механізми його реалізації; проаналізовано специфіку здійснення контрольно-наглядових функцій парламенту в Україні.

**In the article the necessity of establishing parliamentary control over the sphere of security and defence – an important sign and condition of functioning of democratic political regimes in modern countries is substantiated; the essence, functions and orientation of parliamentary control over the defence sphere are considered; mechanisms of its realization are investigated; specific character of controlling-supervisory functions execution of the parliament in Ukraine is analysed.**

Контроль за сферою безпеки і оборони є важливою правовою формою діяльності парламенту у сучасних демократичних державах. Через підпорядкування силових структур цивільній політичній владі, яка визначає та обмежує сферу їх компетенції, парламентський контроль унеможливує використання армії в антиконституційних цілях, функціонування її як самостійного суб'єкта, що, своєю чергою, сприяє демократизації та стабілізації суспільства.

Проблема пошуку найоптимальніших форм та механізмів здійснення парламентського контролю за сферою безпеки і оборони, забезпечення його конструктивності, ефективності є гострою та актуальною для будь-якої країни. Крім того, проблема встановлення та здійснення парламентського контролю за оборонною сферою значно ускладнюється специфікою військової організації, яка є закритим інститутом через необхідність збереження державних та військових таємниць.

Встановлення та здійснення парламентського контролю за сферою безпеки й оборони є невід'ємною складовою процесів демократизації усього суспільства, важливий чинник регулювання цивільно-військових відносин, необхідна умова для європейської та євроатлантичної інтеграції.

Варто відзначити значний інтерес науковців до проблем контролю за оборонною сферою, і, зокрема, до специфіки здійснення демократичного цивільного контролю (невід'ємною складовою якого є парламентський контроль). Вітчизняні науковці В. Смолянук, М. Требін, В. Кротіков, А. Бірюченко, О. Гриненко, Н. Череміскіна обґрунтували доцільність встановлення демократичного цивільного контролю, проаналізували специфіку його реалізації, розглянули правові засади організації, механізми здійснення. Однак поза увагою дослідників залишився парламентський контроль як важлива складова демократичного цивільного контролю. Фактично відсутні наукові праці, де б комплексно і всебічно досліджувались суть, політико-правові основи

реалізації парламентського контролю за сферою безпеки і оборони. Поза межами наукового аналізу залишились механізми здійснення парламентського контролю, чинники його ефективності.

З огляду на актуальність проблеми, практично-політичну значущість функціонування парламентського контролю за сферою безпеки і оборони в демократичному суспільстві, враховуючи недостатню вивченість політико-правових засад організації та здійснення контрольної функції парламенту за оборонною сферою, поставлено такі **завдання**: з'ясувати суть, політико-правові основи встановлення та реалізації парламентського контролю за сферою безпеки і оборони; визначити його основні функції та спрямованість; дослідити найефективніші механізми реалізації контролю за "силовими" структурами з боку парламенту, проаналізувати специфіку здійснення контрольних функцій парламенту в Україні та визначити перспективні напрями вдосконалення системи контролю законодавчої влади за оборонною сферою.

Необхідність встановлення парламентського контролю за сферою безпеки і оборони зумовлена вимогами часу. Ефективний парламентський контроль за оборонною сферою є ознакою правової демократичної держави із розвиненим громадянським суспільством і реалізується у країнах із ліберальною демократією, забезпечуючи підпорядкування військово-оборонної сфери цивільній владі та оптимізацію цивільно-військових відносин.

Вивчення історичного досвіду діяльності і функціонування парламентів світу свідчить про значний вплив законодавчої влади на військову політику. Зокрема, у часи Римської чи Голландської республік (XVII ст.), під час Другої світової війни у Великобританії та в сучасних умовах, на початку подій у середземноморському регіоні парламенти світу обговорювали військові події та конфлікти, істотно впливали на їх перебіг та здійснювали контроль над політикою безпеки.

Світова практика функціонування сучасних демократичних країн свідчить, що саме парламент як орган представницької влади має усі підстави виступати одним із суб'єктів формування оборонної політики, створення Концепції національної безпеки, затвердження воєнної доктрини держави, визначення питань, пов'язаних із використанням збройних сил, військового бюджету, встановлення чисельності збройних сил, оголошення надзвичайного стану у країні.

Парламентський контроль над сферою безпеки і оборони – це сукупність контрольних та керівних заходів, які здійснюються відповідно до Конституції із залученням представницьких державних органів (разом із громадськими організаціями), спрямованих на здійснення контролю за виконанням положень оборонної доктрини держави, воєнної політики, за оптимальними і раціональними витратами бюджетних коштів, дотриманням прав і свобод військовослужбовців і цивільних фахівців, їх соціально-правового захисту з метою ефективного функціонування усієї системи оборони країни [11, с. 224].

Парламентський контроль у галузі безпеки і оборони спрямований на посилення відповідальності керівництва цієї галузі перед виборцями і представницьким органом, впровадження законності у сфері безпеки і оборони, на виявлення, попередження, припинення дій, які суперечать встановленим державою нормам, правилам і стандартам, на запобігання діям, які не відповідають законодавству й несумісні з державними інтересами, а також притягнення винних до відповідальності. Такий контроль законодавчої влади є ефективним засобом отримання інформації про процеси, які відбуваються в підконтрольній галузі, сприяє виявленню причин відхилення від законності; розробленню заходів, що мають нейтралізувати виявлені відхилення [6, с. 29].

Мета парламентського контролю в оборонній сфері – узгодження демократичних цінностей з адекватною оборонною політикою; забезпечення демократичної спрямованості розвитку збройних сил. Парламентський контроль у сфері безпеки та оборони передбачає створення системи обмежень, яка б унеможливила використання армії в антиконституційних цілях, а також – недопущення політичної активності армії і функціонування її як самостійного суб'єкта політики.

Головними функціями парламентського контролю за оборонною сферою у демократичній правовій державі є: контроль за програмами озброєнь та їх виконанням; за військовим бюджетом; за кадровою політикою в збройних силах і переміщенням офіцерів і генералів у службовому порядку; за забезпеченням грошового утримання; за виконанням програм соціального захисту військовослужбовців, дотриманням їх прав, забезпечення житлом; за рівнем військової дисципліни і правопорядку у військах; за дотриманням конституції і законів [11, с. 226].

Отже, у системі конституційно визначених функцій, контрольна функція парламенту за сферою безпеки і оборони посідає одне із провідних місць, оскільки її реалізація є ефективним засобом попередження та виявлення негативних явищ в оборонній сфері. Крім того, парламентський контроль передбачає

регулювання військово-цивільних відносин з превалюванням принципів демократії над принципами військової справи [11, с. 73]. Його ефективна реалізація забезпечує демократизацію військово-оборонної сфери, що відповідає європейським та євроатлантичним стандартам.

Парламентський контроль за сферою безпеки і оборони є невід'ємним важливим елементом підсистеми державного контролю та складовою системи демократичного цивільного контролю, який передбачає різнопланову діяльність як органів державної влади, так і демократичних недержавних інститутів у процесі визначення основних положень воєнної політики й підготовки нормативно-правових та інших актів, які регламентують будівництво та розвиток воєнної організації держави, а також перевірку реалізації положень політичних рішень [2, с. 37].

Згідно з законом України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами" [4] суб'єктами контролю є органи державної влади та інститути громадянського суспільства, зокрема: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; прокуратура України; судові органи; громадяни України та громадські організації; засоби масової інформації.

Науково-теоретичні засади сутності цивільного контролю та механізмів його здійснення були вперше концептуально сформульовані С. Хантінгтоном у праці "Цивільний контроль над військовими: теоретичне обґрунтування". Запропонована автором модель взаємодії армії і влади передбачає ефективний контроль з боку цивільної влади (зокрема, законодавчої) над військовою сферою, істотні обмеження для військових у політичній сфері, унеможливлення здійснення армією впливу на політичну сферу і виключення ймовірності функціонування її як самостійної сили. Існування такої моделі реалізується у країнах із ліберальною демократією (країни Західної Європи, США, Канада) [11].

Ефективний парламентський контроль за сферою безпеки і оборони забезпечує пріоритет принципів демократичного суспільства щодо військових принципів, виступає регулятором цивільно-військових відносин, сприяючи їх оптимізації й гармонізації та формуючи природний зв'язок між військовими структурами та громадянським суспільством. Парламентський контроль за оборонною сферою стає механізмом розподілу влади на державному рівні через обмеження влади президента та виконавчої влади. Контроль представницької влади, створюючи систему обмежень, перешкоджає встановленню авторитарного управління, унеможливує функціонування Збройних сил на політичній арені як самостійного суб'єкта політики, забезпечує недопущення політичної активності армії.

Парламентський контроль передбачає різнопланову діяльність законодавчого органу у процесі визначення основних положень воєнної політики й підготовки нормативно-правових та інших актів, які регламентують будівництво та розвиток воєнної організації держави, а також перевірку реалізації положень політичних рішень [2, с. 37].

Контрольна функція парламенту за оборонною сферою реалізується у прийнятті законів, які визначають механізм і процедуру адміністрування державної військової організації, її функціонування і співпрацю з цивільними інституціями; у спостереженні за законністю й доцільністю управлінських рішень в галузі безпеки і оборони: у нагляді за дотриманням законів і Конституції; у затвердженні бюджету збройних сил та контролі за використанням бюджетних коштів та небюджетних джерел фінансування; у систематичному спостереженні за діяльністю посадових осіб, які повинні максимально відповідати вимогам законодавства та повною мірою забезпечувати реалізацію політики національної безпеки і оборони. Парламент перевіряє й контролює використання державних ресурсів та недопускає нецільового використання бюджетних коштів. Через розгляд розроблених виконавчою владою законопроектів з проблем безпеки парламент забезпечує адекватність запропонованих урядом положень та може призупинити прийняття урядових рішень у секторі безпеки. Парламентський контроль здійснюється і через механізми залучення цивільних спеціалістів до "парламентських слухань", організацію досліджень та експертиз незалежними дослідницькими інститутами, університетами тощо. Важливим парламентським інститутом контролю над оборонною сферою у деяких країнах є уповноважений парламенту з питань оборони. В такий спосіб парламентський контроль в галузі безпеки і оборони сприяє ефективності виконання основних напрямів військової державної політики.

Дієвими й ефективними механізмами реалізації контрольних функцій парламенту за сферою безпеки і оборони є:

– систематичні звіти уряду і міністра оборони з питань функціонування Збройних сил та стану оборонної промисловості;

- заслуховування доповідей Президента як Верховного головнокомандувача;
- регулярне проведення парламентських слухань з військових проблем;
- парламентські перевірки на місцях з оборонних питань;
- депутатські запити щодо різних аспектів функціонування сфери безпеки та оборони;
- ініціювання парламентом проведення різного роду експертиз з оборонних проблем тощо.

Наслідком здійснення парламентських контрольних заходів є рішення, які мають державний, обов'язковий характер і набувають форми закону, підзаконного акта або постанови.

Результати реалізації контрольних повноважень суб'єктами парламентського контролю за сферою безпеки і оборони знаходять свій вираз в офіційних нормативно-правових актах: постановах парламенту, висновках та рекомендаціях експертів, актах ревізій, статистичних звітах, постановах та висновках колегії Рахункової палати. Усі рішення, які є наслідком здійснення парламентських контрольних заходів, мають державний, обов'язковий характер.

В Україні питання встановлення демократичного цивільного контролю, складовою якого є парламентський контроль над оборонною сферою, офіційно почало розглядатись у контексті розробки і прийняття основоположних документів програми НАТО "Партнерство заради миру". Необхідність демократизації оборонної сфери й оптимізації цивільно-військових відносин через встановлення демократичного цивільного контролю над сферою безпеки і оборони (невід'ємною складовою якого є парламентський контроль) знайшло відображення у прийнятій у січні 1997 року Верховною Радою "Концепції національної безпеки", а також у законі України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави" (19 червня, 2003 р.).

В Україні парламентський контроль за сферою безпеки і оборони здійснюється через реалізацію повноважень Верховної Ради, які чітко зазначені в Конституції. Так, згідно із ст. 85 Конституції України [7] до повноважень Верховної Ради належить оголошення за поданням Президента України стану війни та укладання миру; схвалення рішення Президента України про використання Збройних сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України. До компетенції Верховної Ради належить: затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних сил України, інших військових формувань; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про скерування підрозділів Збройних сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України.

Встановлення та здійснення ефективного парламентського контролю за сферою безпеки і оборони зумовлено вимогами часу і є свідченням всебічної демократизації країни. Парламентський контроль забезпечує підпорядкованість "силових" структур та інституцій цивільній владі, недопущення їх функціонування як самостійних активних суб'єктів політики, сприяє оптимізації цивільно-військових відносин та попереджає встановлення авторитарних режимів. Для України встановлення та здійснення парламентського контролю за сферою безпеки і оборони – важливий крок до вступу у європейську та євроатлантичну спільноту.

Враховуючи актуальність проблематики та її політико-практичну значущість, дослідження правових засад організації та здійснення парламентського контролю за оборонною сферою може стати предметом подальших наукових досліджень. Зокрема, глибокого наукового аналізу потребує специфіка та особливості здійснення контрольних функцій парламенту в країнах з різними формами державного правління та за умов різних типів демократичних режимів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Баранівський В.Ф. Демократизація Збройних сил України. — К.: Центр практичної філософії. — 2001. — 112 с.
2. Гриненко О.І. Денєжкін М.М. Проблеми формування цивільно-військових відносин в Україні // *Наука і оборона*. — 2002. — № 2. — С.36–40.
3. Закон України "Про внесення змін до закону України "Про Збройні сили України"" // *Відомості Верховної Ради України*. — 2000. — 1 грудня. — №48. — С.990–996.
4. Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" // *Відомості Верховної Ради України*. — 2003. — № 46. — С.1481–1492.
5. Законодавство України з питань військової сфери: Збірник законів та інших нормативно-правових актів. — К.: "Азимут-Україна". — 2003. — 1008 с.
6. Ківалов С.В., Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи: Монографія. — Одеса: Юридична література, 2004. — 150 с.
7. Конституція України із змінами і доповненнями, внесеними законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-4.

– К., 2006. 8. Контроль та управління: актуальність парламентського контролю над сектором безпеки та його реформуванням: Зб. ст. з фундамент. аспектів парлам. контролю над сектором безпеки // Г. Борн, Ф. Флурі, С. Ланн та ін. – К., 2005. – 179 с. 9. Мироненко П. Силкові структури—під цивільний контроль // Військо України.—2003. – № 1–2.—С. 16–17. 10. Політологія: Підручник для курсантів вищих військових навчальних закладів Збройних сил України // За заг. ред. В.Ф. Смолянюка. — 1-ше вид., — Вінниця: Нова книга, 2002. — 446 с. 11. Требін М.П. Армія та суспільство: соціально-філософський аналіз взаємодії в умовах трансформації: Монографія. – Х.: Видавничий Дім "Інжсек", 2004. – 404 с. 12. Череміскіна Н. Цивільний контроль над воєнною організацією держави // Нова політика-2002. — №2.— С.42–45.

УДК 314.17:339.92(477)

О. Качан, Я. Турчин

Національний університет "Львівська політехніка"

## ВПЛИВ ДЕМОГРАФІЧНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ НА НАЦІОНАЛЬНУ БЕЗПЕКУ ДЕРЖАВИ

© Качан О., Турчин Я., 2009

Різномірно висвітлено демографічний вимір можливого приєднання України до ЄС, що є надзвичайно актуальним на тлі чіткого прозахідного вектора зовнішньої політики України. Розглянуто можливі наслідки у сфері демографічної безпеки від перспективного входження до Євроспільноти.

**The article comprehensively elucidates demographic dimension of probable joining EU by Ukraine, which is a highly pressing issue against the background of clear pro-Western vector of Ukrainian foreign policy. The possible aftereffects of prospective joining the European community are examined.**

Головною сферою зовнішньополітичної діяльності України є розширення участі в європейському регіональному співробітництві. Українські політики, оцінюючи наслідки євроінтеграції, посилаються на її економічні, політичні, екологічні та інші переваги. Водночас мало звертається уваги на демографічні чинники в контексті євроатлантичної інтеграції. Тим не менше, саме демографічна складова (узагальнено якість і кількість населення) була і залишається однією з фундаментальних для нації і держави, яку вона формує. Окрім етно-культурного аспекту, населення є головною продуктивною силою, а разом з тим головним споживачем матеріальних благ. Тому особливої актуальності набуває питання демографічної безпеки України як однієї з вагомих складових національної безпеки. Демографічна безпека – це такий стан захищеності держави, суспільства та ринку праці від демографічних загроз, за якого забезпечується розвиток України з урахуванням сукупності збалансованих демографічних інтересів держави, суспільства і особистості відповідно до конституційних прав громадян України. Вважаємо доцільним і актуальним проаналізувати, який вплив матиме входження України до Євроспільноти, особливо звертаючи увагу на далеку перспективу як найвагоміший показник.

Питання, пов'язані з демографічною ситуацією і проблемами національної безпеки України, розглядалися багатьма сучасними вітчизняними науковцями, серед яких: О. Малиновська, І. Кухта, М. Товт, П. Шевчук, В. Шешко, Г. Старостенко, Е. Лібанова, А. Платонова, Д. Лук'яненко та ін. Разом з тим можемо констатувати недостатність наукових праць, у яких би не лише поєднувались питання демографічної і національної безпеки, а також пропонувалися заходи щодо їх розв'язання. Тому завданням публікації є не лише аналіз демографічної політики сучасної України в умовах євроінтеграційних процесів, а також дослідження їх впливу на національну безпеку держави.

Можливе скасування візового режиму між Україною і західним сусідом, що активно обговорюється і в бік якого робляться конкретні кроки (на останньому форумі Україна-ЄС 9 вересня 2008 року було досягнуто домовленості про поновлення переговорів про безвізовий режим між Україною та країнами ЄС), є важливою темою для дослідження, проте саме інтегральний вступ матиме набагато далекосяжніші наслідки. Безвізовий