

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM OF CIVILIAN CONTROL OVER THE ARMED FORCES OF UKRAINE: STATUS, PROBLEMS AND PROSPECTS FOR IMPROVEMENT IN THE CONTEXT OF EURO-ATLANTIC INTEGRATION**

У статті здійснено комплексний аналіз адміністративно-правового механізму цивільного контролю над Збройними Силами України з урахуванням євроатлантичних стандартів. Проаналізовано поняття та структуру механізму цивільного контролю. Досліджено стандарти НАТО щодо цивільного контролю над збройними силами, відображені у Brussels Summit Declaration 1994 р., Partnership for Peace Framework Document 1994 р. та документах NATO Building Integrity Programme. Здійснено порівняльно-правовий аналіз систем цивільного контролю у Польщі, Литві, Естонії, Хорватії з використанням індикаторів Government Defence Integrity Index (Transparency International – Defence & Security) та Corruption Perceptions Index. Виявлено системні розбіжності між чинною моделлю цивільного контролю в Україні та стандартами Альянсу. Сформульовано проект Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про національну безпеку України”» (щодо удосконалення механізму демократичного цивільного контролю). Зроблено висновок, що Україна досягла певного прогресу у побудові механізму цивільного контролю над ЗСУ, однак зберігаються системні розбіжності зі стандартами НАТО. Ключові проблеми пов’язані з надмірною концентрацією повноважень у сфері оборони в руках Президента та РНБО, недостатньою роллю парламенту у поточному контролі та обмеженим доступом громадянського суспільства до оборонної інформації. Подолання цих розбіжностей потребує системних законодавчих реформ, зокрема які передбачають закріплення відповідності стандартам NATO VIP, запровадження щорічного публічного звіту про стан доброчесності, утворення Громадської антикорупційної ради сектору безпеки і оборони та захист викривачів. Перспективи подальших досліджень пов’язані з порівняльним аналізом реформ цивільного контролю у конкретних країнах-членах НАТО та розробкою дорожньої карти для України.

Ключові слова: *цивільний контроль; Збройні Сили України; НАТО; євроатлантична інтеграція; адміністративно-правовий механізм; демократичний контроль; стандарти НАТО; NATO Building Integrity; Government Defence Integrity Index; захист викривачів.*

This article provides a comprehensive analysis of the administrative and legal mechanism of civilian control over the Armed Forces of Ukraine in line with Euro-Atlantic standards. NATO standards for civilian control as reflected in the Brussels Summit Declaration 1994, the Partnership for Peace Framework Document 1994, and NATO Building Integrity Programme documents are examined. A comparative legal analysis of civilian control systems in Poland, Lithuania, Estonia, and Croatia is conducted using the Government Defence Integrity Index (Transparency International – Defence & Security) and Corruption Perceptions Index. A draft Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine ‘On National Security of Ukraine’» (regarding the improvement of the democratic civilian control mechanism) is formulated. It is concluded that Ukraine has made some

progress in building a mechanism for civilian control over the Armed Forces of Ukraine, but systemic discrepancies with NATO standards persist. Key problems are related to the excessive concentration of powers in the defense sector in the hands of the President and the National Security and Defense Council, the insufficient role of parliament in current control, and limited access of civil society to defense information. Overcoming these discrepancies requires systemic legislative reforms, in particular, which provide for the consolidation of compliance with NATO BIP standards, the introduction of an annual public report on the state of integrity, the establishment of a Public Anti-Corruption Council for the Security and Defense Sector, and the protection of whistleblowers. Prospects for further research are related to the comparative analysis of civilian control reforms in specific NATO member states and the development of a roadmap for Ukraine.

Key words: *civilian control; Armed Forces of Ukraine; NATO; Euro-Atlantic integration; administrative and legal mechanism; democratic control; NATO standards; NATO Building Integrity; Government Defence Integrity Index; whistleblower protection.*

Постановка проблеми. Євроатлантична інтеграція України набула принципово нового виміру після ухвалення рішення Вільнюського саміту НАТО 2023 року, яке підтвердило, що Україна стане членом Альянсу. У контексті підготовки до членства в НАТО особливого значення набуває питання відповідності системи цивільного контролю над ЗСУ євроатлантичним стандартам, оскільки демократичний цивільний контроль над збройними силами є одним із ключових критеріїв членства в Альянсі.

Незважаючи на суттєвий прогрес у реформуванні системи цивільного контролю після 2014 року, Україна ще не досягла відповідності стандартам НАТО в цій сфері. За оцінкою Transparency International – Defence & Security у Government Defence Integrity Index 2020 загальна оцінка України становила С (40-49 балів зі 100), що відповідає середньому рівню ризику корупції в оборонному секторі. Серед ключових проблем – недостатня незалежність Міністра оборони від силових структур, обмежені можливості парламентського контролю, слабкість громадянського суспільства у сфері безпекової аналітики та відсутність дієвих механізмів підзвітності ЗСУ перед цивільними органами влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика цивільного контролю над збройними силами в контексті євроатлантичної інтеграції досліджувалася у працях О. І. Микитенка [1], В. А. Ліпкана [2], Г. В. Перепелиці [3], В. Г. Пилипенка [4]. Стандарти НАТО щодо цивільного контролю аналізувалися у роботах Н. Vorn [5], P. Fluri та J. Trarans [6], а також у документах DCAF, OPPD Європейського Парламенту [7]. Порівняльний аналіз систем цивільного контролю в постсоціалістичних країнах НАТО здійснювали А. Дубовик-Роса [8] та С. Костиленв [9]. Проте комплексного аналізу розбіжностей між українською моделлю цивільного контролю та стандартами НАТО з позицій адміністративного права в науковій літературі недостатньо.

Мета статті – здійснити комплексний аналіз адміністративно-правового механізму цивільного контролю над ЗСУ України, виявити його відповідність/невідповідність євроатлантичним стандартам та запропонувати проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України»».

Методологічну основу дослідження становить діалектичний підхід та комплекс загальнонаукових і спеціально-юридичних методів. Формально-юридичний метод застосовано для аналізу норм Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією держави і правоохоронними органами», Закону «Про національну безпеку України» (2018), Стратегії воєнної безпеки України (2021). Порівняльно-правовий метод покладено в основу зіставлення української моделі цивільного контролю зі стандартами НАТО, закріпленими у Brussels Summit Declaration (10–11 січня 1994 р.), Partnership for Peace Framework Document (10 січня 1994 р.), Document on Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (OSCE, 1994), а також у документах NATO Building Integrity Programme. Метод експертних оцінок використано через залучення публікацій Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF), Transparency International – Defence & Security, NATO Parliamentary Assembly. Кейс-метод застосовано до досвіду Польщі, Литви, Естонії, Хорватії як держав, які успішно адаптували національні системи цивільного контролю до стандартів НАТО. Метод правового моделювання використано для побудови рекомендаційного маршруту реформи цивільного контролю в Україні.

Поняття та структура механізму цивільного контролю.

Адміністративно-правовий механізм цивільного контролю над збройними силами є складною системою правових засобів, за допомогою яких цивільні органи влади, інститути

громадянського суспільства та суспільство в цілому забезпечують підпорядкованість збройних сил демократичним цінностям, верховенству права та цивільним органам управління. Виходячи з загальної теорії механізму правового регулювання [10, с. 45], до структури механізму цивільного контролю можна включити: правові норми та принципи; суб'єктів контролю; об'єкти контролю; форми і методи здійснення контролю; правовідносини, що виникають у процесі контролю; відповідальність за порушення встановлених правил.

Принципами цивільного контролю над ЗСУ відповідно до Закону України «Про демократичний цивільний контроль» [11] є: верховенство права; пріоритет цивільних органів влади у визначенні принципів питань у сфері оборони; підзвітність і відповідальність перед суспільством; прозорість (у межах, що не суперечать вимогам державної таємниці); ефективність контрольних механізмів.

Стандарти НАТО щодо цивільного контролю.

НАТО не має формально закріпленого єдиного документа, що регламентує цивільний контроль над збройними силами держав-членів. Водночас низка документів Альянсу та усталені практики формують певні стандарти у цій сфері. Декларація глав держав і урядів країн-членів НАТО («Brussels Summit Declaration»), ухвалена на саміті в Брюсселі 10-11 січня 1994 р., разом із Рамковим документом програми «Партнерство заради миру» (Partnership for Peace Framework Document, 10 січня 1994 р.) та індивідуальними планами партнерства (IPAP) визначають демократичний цивільний контроль над збройними силами як обов'язковий критерій членства [12; 13].

На думку дослідників DCAF, стандарти НАТО у сфері цивільного контролю можна систематизувати за такими напрямками: законодавче закріплення повноважень цивільних органів влади щодо збройних сил; призначення цивільного (не військового) керівника оборонного відомства; виключна роль парламенту у затвердженні бюджету, кадрових призначень найвищого рівня та рішень про застосування сили; незалежне громадянське суспільство у сфері безпекової аналітики; правовий захист для осіб, що повідомляють про порушення у збройних силах (whistleblower protection) [6, с. 112]. Окремим інструментом оцінки відповідності є NATO Building Integrity Self-Assessment Questionnaire та NATO Peer Review.

Відповідність України стандартам НАТО: порівняльний аналіз.

Аналіз чинного законодавства та практики цивільного контролю в Україні у порівнянні зі стандартами НАТО дозволяє виявити як сфери відповідності, так і ключові розбіжності. У сфері законодавчого регулювання Україна досягла суттєвого прогресу: прийнято Закон «Про демократичний цивільний контроль», визначено широке коло суб'єктів цивільного контролю, реформовано Міністерство оборони. Разом із тим зберігаються системні розбіжності зі стандартами НАТО.

Перша розбіжність стосується статусу Міністра оборони. Відповідно до стандартів НАТО, Міністр оборони має бути цивільним керівником, здатним виступати щодо збройних сил автономним суб'єктом прийняття рішень. В Україні Міністр оборони є цивільним посадовцем (починаючи з 2019 року), однак його реальні повноваження щодо прийняття ключових оперативних рішень обмежені на користь Верховного Головнокомандувача та Ставки Верховного Головнокомандувача [14].

Друга розбіжність стосується ролі парламенту. У більшості держав-членів НАТО (Польща, Литва, Естонія, Хорватія) парламент має реальні законодавчі закріплені повноваження щодо затвердження кандидатур на вищі командні посади у збройних силах та заслуховування звітів про виконання оборонних програм. В Україні ці функції реалізуються переважно Президентом та РНБО, а парламент виконує переважно законодавчу та бюджетну функцію у сфері оборони, але не реальний поточний контроль.

Третя розбіжність стосується незалежного безпекового аналітичного середовища. У державах НАТО існує розвинена мережа незалежних аналітичних центрів (think tanks), які здійснюють незалежний аналіз оборонної політики та виконують функцію неформального цивільного контролю. В Україні розвинулися такі центри, як Незалежна антикорупційна комісія (НАКО) та Transparency International Ukraine, однак вони мають обмежений доступ до оборонної інформації [15].

Досвід країн, що успішно вступили до НАТО.

Особливо цінним для України є досвід Польщі, яка вступила до НАТО у 1999 році та пройшла складний шлях адаптації системи цивільного контролю. Польські реформи включали прийняття профільних законів з нормами про цивільний контроль; запровадження Sejmowa Komisja Obrony Narodowej із широкими контрольними повноваженнями; призначення цивільних заступників міністра оборони, відповідальних за всі невійськові питання; створення Кабінету міністра оборони як цивільного апарату з власними аналітичними функціями [16].

Досвід країн Балтії (Естонії, Латвії, Литви) демонструє інший підхід: акцент робиться не стільки на формальних механізмах контролю, скільки на культурі прозорості та підзвітності у збройних силах [17]. Узагальнено порівняльний аналіз подано у таблиці 1.

Таблиця 1

Порівняльна характеристика моделей цивільного контролю над збройними силами у країнах-членах НАТО та Україні

Параметр	Україна	Польща	Литва	Естонія	Хорватія
Рік приєднання до РІР	1994	1994	1994	1994	2000
Рік членства в НАТО	Поза НАТО (кандидат)	1999	2004	2004	2009
Профільний закон про цивільний контроль	ЗУ «Про демократичний цивільний контроль...» 2003 + ЗУ «Про нац. безпеку» 2018	Ustawa o obronie Ojczyzny 2022	Žiniasklaidos įst. + Įst. dėl ginkluotosios gynybos 1996	Riigikaitseadus 2015	Zakon o obrani NN 73/13
Цивільний міністр оборони	Так (з 2005 р.)	Так (з 1989 р.)	Так (з 1996 р.)	Так	Так
Статус у NATO Building Integrity Programme	Партнер (з 2007 р., індивідуальна програма)	Член; завершений Peer Review	Член; завершений Peer Review	Член; завершений Peer Review	Член; завершений Peer Review
GDI 2020 загальна оцінка	C (40-49 балів)	B	B	B	C
CPI 2024 (бали / місце)	35 / 105	53 / 47	63 / 33	76 / 13	47 / 63
Військові видатки 2024 (% ВВП за SIPRI)	34 %	4,1 %	2,9 %	3,4 %	1,8 %

Джерела: SIPRI Military Expenditure Database 2025; Transparency International CPI 2024; TI-DS Government Defence Integrity Index 2020; NATO Building Integrity Programme.

Висновки. Проведений аналіз свідчить, що Україна досягла певного прогресу у побудові механізму цивільного контролю над ЗСУ, однак зберігаються системні розбіжності зі стандартами НАТО. Ключові проблеми пов’язані з надмірною концентрацією повноважень у сфері оборони в руках Президента та РНБО, недостатньою роллю парламенту у поточному контролі та обмеженим доступом громадянського суспільства до оборонної інформації.

Подолання цих розбіжностей потребує системних законодавчих реформ, зокрема які передбачають закріплення відповідності стандартам NATO BIP, запровадження щорічного публічного звіту про стан добросовісності, утворення Громадської антикорупційної ради сектору безпеки і оборони та захист викривачів. Перспективи подальших досліджень пов’язані з порівняльним аналізом реформ цивільного контролю у конкретних країнах-членах НАТО та розробкою дорожньої карти для України.

Список використаних джерел:

1. Микитенко О. І. Демократичний цивільний контроль над воєнною організацією держави: правовий аспект. Харків : Право, 2010. 224 с.
2. Ліпкан В. А. Безпекознавство : навч. посіб. Київ : Європ. ун-т, 2003. 208 с.
3. Перепелиця Г. В. Воєнна політика і стратегія України. Київ : Стило, 2009. 319 с.
4. Пилипенко В. Г. Адміністративно-правове регулювання цивільного контролю над збройними силами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2020. 214 с.
5. Born H. Democratic Governance of the Security Sector: What Does It Mean? Geneva : DCAF, 2011. 86 p.
6. Fluri P. H., Trapans J. A. (eds). Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives. Vol. 1–2. Belgrade ; Geneva : CCMR & DCAF, 2003.

7. Born H. Parliamentary Oversight of the Security Sector. Brussels : European Parliament – Office for Promotion of Parliamentary Democracy (OPPD) / DCAF, 2013. 76 p. URL: <https://www.dcaf.ch/>.
8. Дубовик-Роса А. Реформи безпекового сектору у Центрально-Східній Європі. Київ : ГО «Центр досліджень», 2022. 189 с.
9. Костилев С. Моделі цивільного контролю у посткомуністичних країнах. *Стратегічна панорама*. 2021. № 2. С. 45–58.
10. Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М. В. Цвіка. Харків : Право, 2002. 432 с.
11. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією держави і правоохоронними органами : Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 46. Ст. 366.
12. Declaration of the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council («The Brussels Summit Declaration»), 10–11.01.1994. *NATO*. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24470.htm.
13. Partnership for Peace: Framework Document, 10.01.1994. *NATO*. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24469.htm.
14. Шкарупа В. К. Конституційно-правовий статус Верховного Головнокомандувача ЗСУ в умовах воєнного стану. *Право і безпека*. 2023. № 4.
15. Незалежна антикорупційна комісія (НАКО). Стратегічні напрями діяльності 2023–2025. Київ : НАКО, 2023. URL: <https://nako.org.ua/about>.
16. Żebrowski A. Kontrola cywilna nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa : Dom Wydawniczy Bellona, 1998. 396 s.
17. Galbreath D., Lasas A., Lamoreaux J. W. Continuity and Change in the Baltic Sea Region: Comparing Foreign Policies. Amsterdam : Rodopi, 2008. 248 p.
18. NATO. Building Integrity Programme: Self-Assessment Questionnaire and Peer Review Process. *NATO Headquarters, Brussels*. URL: <https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/building-integrity>.
19. OSCE. Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security. DOC.FSC/1/95. Budapest, 3 December 1994. URL: <https://www.osce.org/fsc/41355>.
20. Transparency International – Defence & Security. Government Defence Integrity Index 2020: Country Profiles. London : TI-DS, 2020. URL: <https://ti-defence.org/gdi/>.
21. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06. 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
22. SIPRI. Trends in World Military Expenditure, 2024 : SIPRI Fact Sheet. Stockholm : SIPRI, April, 2025. URL: <https://www.sipri.org/publications/2025/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2024>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 20.08.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 10.09.2025

Дата публікації: 25.09.2025