

УДК 351.74

DOI 10.37749/2308-9639-2026-1(277)-2

В. П. ЯРКОВСЬКИЙ,

кандидат юридичних наук,

доцент Національної академії СБ України

С. М. КОВАЛЕНКО,

викладач Національної академії СБ України

ДЕМОКРАТИЧНИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ ПОГЛЯД

У статті аналізується еволюційний шлях світового співтовариства в усвідомленні необхідності побудови системи демократичного цивільного контролю за воєнізованими підрозділами, службами внутрішньої безпеки та розвідки. Розуміння потреби запровадження заходів демократичного цивільного контролю стало одним із принципів верховенства права, спрямованим на недопущення свавілля держави та її органів

На прикладах окремих держав як середньовіччя так і нової ери ілюструється поступова еволюція поглядів та практичних підходів щодо недопустимості деспотизму держави. Беззастережне визнання міжнародними інституціями питань, пов'язаних із здійсненні демократичного контролю за службами внутрішньої безпеки змушує не тільки удосконалювати національну законодавчу базу, але й основні засади організації діяльності зазначених формувань.

Ключові слова: безпека, перевірка, демократичний, благонадійність, управління, виборність, контроль, прозорість, підзвітність, колегіальність.

Постановка проблеми. Проблематика становлення та розвитку демократичного контролю над військовими, розвідувальними й контррозвідувальними структурами залишається однією з найменш досліджених у контексті історико-правових процесів. Попри значну увагу до питань державного управління та розподілу влад, механізми контролю за силовими структурами у різні історичні епохи розкриті фрагментарно. Особливо недостатньо висвітленими залишаються питання, пов'язані з еволюцією форм нагляду та підзвітності від доби ранньої державності до епохи європейських революцій і формування сучасних принципів законності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам законодавчого забезпечення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки України, а також

міжнародному досвіду у цій сфері присвячені дослідження науковців І. І. Мусієнка, В. О. Паливоди, Л. В. Пономаренко, Ю. О. Реги, О. Ф. Сальнікової, М. М. Чеховської та ін.

Вагомий внесок у висвітленні питань формування та розвитку системи демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони України та досвіду країн-членів ЄС і НАТО належить вітчизняним науковцям П. П. Богущькому, Л. В. Гуньку, О. Д. Довганю, І. М. Дороніну, В. А. Дроздюку, В. П. Задорожньому, Ю. В. Іщуку, В. Я. Настюку, О. В. Петришину, В. Г. Пилипчуку та В. А. Яценку.

Загалом пошуки науковців спрямовувалися до з'ясування сутності, змісту стандартів демократичного цивільного контролю, його системного аналізу правових та організаційних аспектів. Водночас сегмент наукових праць, які безпосередньо присвячені генезі

ДЕМОКРАТИЧНІ ІНСТИТУЦІЇ

виникнення та розвитку демократичного цивільного контролю є незначним. Саме тому корисність ретроспективного погляду на хід усвідомлення світовою спільнотою необхідності запровадження демократичного контролю за сектором безпеки певною мірою сприятиме вирішенню проблемних питань сучасності.

Ця стаття продовжує серію наукових публікацій із зазначеної тематики.

Метою статті є аналіз історичної еволюції демократичного контролю над військовими та розвідувальними структурами, виявлення основних етапів його становлення – від ранніх форм державності до доби наполеонівської Франції – та оцінка впливу концентрації влади на реалізацію принципів законності й підзвітності.

Виклад основного матеріалу. Науковці з історії української державності констатують наявність трьох загальноновизначаних періодів її існування: Київська Русь, Козацька республіка і період новітньої Української держави. Документальні матеріали того часу беззаперечно свідчать, що як під час Київської Русі, так і у період Козацької республіки переважали демократичні традиції. Український історик Іван Крип'якевич (1886-1967) у своїх працях про суспільний лад східних слов'ян цитує думку візантійського джерела VI століття – творів історика Прокопія Кесарійського, який описував, що «слов'янами та антами не править один муж, але здавна живуть вони громадським правлінням, і так усі справи, добрі чи лихі вирішують спільно» [1, С. 24].

Влада у різні періоди розвитку української державності набувала різних форм, оскільки перебувала то в руках князя і віча, то гетьмана і козацької ради. У той же час не спостерігалось зосередження всієї повноти влади в одних руках, оскільки завжди існував орган, який мав обмежити владу правителя. На початку існування держави влада князя була незначною, а важливі справи вирішували старші за віком та поважні серед спільноти люди під час проведення віча. Цілком переконаливо і справедливо

зазначають дослідники української історії, що віче Київської Русі було дійсно органом народної влади. Така позиція ґрунтується на тому, що віче було відокремлено від боярської ради і князя та в його компетенцію входили питання законодавства, вирішення справ щодо війни та миру, призначення на посади тощо. Народ брав активну участь у державному житті й укладав з князем угоду, де зазначались обов'язки князя, так званий ряд, у чому присягали і народ і князь. А вже з середини VII століття, коли зміцніла роль віча, вибір народу мав переважну силу перед іншими підставами князювання. Віче було основним інструментом обмеження князівської влади на різних етапах.

Лише з часом, в процесі еволюції державотворення, коли князівська влада узурпувала функції органів народовладдя, виникають виконавчі органи влади князя, які цілком і повністю залежали від нього та виконували його волю. Попри те, що повноваження князів розширювались і князівська влада переросла в державну, віче ще деякий час мало значний вплив. Народні зібрання були основним інструментом обмеження князівської влади на ранніх етапах.

Проте згодом, князі до кінця княжої доби здолали всі чинники, які обмежували їх владу. Тривалий час вони змушені були потерпати від народного віча, яке було рудиментом військової демократії. Однак, поступово князівські верстви обмежили вплив віча та зосередили в своїх руках не тільки військову, але й судову та фіскальну владу. Вся повнота виконавчих функцій, переважно військового характеру, була повернута князівському пануванню. Спочатку князі намагалися за візантійським прикладом утримувати, споряджати і озброювати військо власними коштами, але князівська скарбниця спроможна була забезпечити лише невелику кількість князівських дружинників. Саме тому довелося розраховуватися не тільки військовою здобиччю, якої не завжди вистачало, а й надавати бенефіції (привілей) людям меча [2, С. 200].

Ієрархія кар'єрного росту дружинників залежала винятково від князя. Послідовне проходження кожним дружинником всіх ступенів лицарської науки цілком залежало від князя. Особиста відвага або прихильність князя відкривали перед дружинниками шлях до боярства. У той же час, у разі якщо дружинник не спромігся до 40 років стати боярином або за станом здоров'я не міг продовжувати несення служби, він міг зайняти місце в князівській адміністрації в якості тіуна, помічника мечника, або судового виконавця – вірника. Варто зазначити, що княжі тіуни, представляючи особу князя, мали у своєму розпорядженні кілька дрібних службовців – поліцейських чиновників: вірників, ємців і ябетників. Вірники відповідали за збір судових штрафів згідно з вироками, ємці виконували поліцейські функції, арештовували злочинців і утримували їх у в'язниці, а ябетники стежили за порядком і доповідали про порушення тіунам або княжим соцьким, які були адміністраторами княжих територій.

Виявлені джерела (писемні пам'ятки) надають лише фрагментарну та опосередковану інформацію з окресленої проблематики, що не дозволяє сформувати повну картину у давньоруський період. Разом із тим можна висловити припущення, що можливості здійснення контролю й нагляду у княжу добу існували лише на початковому етапі становлення державності. Поступова трансформація Київської Русі від дружинної до феодальної держави сприяла зосередженню владних повноважень у руках правлячої еліти. Це забезпечило їй повний над станом і фінансуванням війська, розподілом посад, а також застосуванням норм права відповідно до власних інтересів.

У цьому контексті показовими є філософські погляди Томаса Гобса, який зазначав, що суверен «він – єдиний законодавець і верховний суддя, що вирішує спори і вирішує настання часу й нагоди для війни та миру; йому належить вибирати суддів, радників, командирів та всіх інших посадовців і міністрів та визначати винагороди й покарання, почесні й ранги» [3, С. 276].

Українськими дослідниками на підставі проведеного аналізу історичних джерел доведено, що Запорізька Січ не успадкувала та не перейняла жодних елементів правонаступництва від Київської Русі. Самоідентифікація українського народу у період середньовіччя суттєвих змін не зазнала. На шляху до незалежності колективна правосвідомість українства прагнула до моделі гетьманської держави, основу якої складало козацтво. Але процес їх самоорганізації з початку XIV-XVII століть та процес національного самовизначення сповільнювався внаслідок співпраці верхівки козацтва з польською владою, сприйняття ними чужих цінностей (традицій, мови, культури), а інколи й перехід до іншої віри (католицької). Саме тому, задля самозбереження українського етносу, посиленні внутрішніх зв'язків, існувала потреба у поєднанні козацьких верств населення. Взаємна допомога у питаннях збереження культури, мови, традицій, звичаїв, а також захисту майна та охорони прикордонних земель від набігів кочівників, стало основою побудови козацької республіки.

Необхідно наголосити, що саме завдяки самоорганізації козаків були розбудовані військові формування з охорони кордонів. З огляду на специфіку такої служби, висувалися й особливі вимоги до прикордонників: психологічна готовність кандидата, вміння володіти зброєю, фізична та військова підготовка. Таким чином існували певні критерії відповідно до яких здійснювався відбір тих, хто мав поповнити лави війська.

Запорізька Січ ґрунтувалася на традиційних для України самоврядуванні, але разом з тим чітко відслідковується й елементи авторитаризму гетьманської влади. Гетьман фактично був носієм державної влади. Разом з тим, в Україні поряд з гетьманом було створено інші органи влади: Генеральна військова та Генеральна старшинська ради. Генеральна військова рада – орган прямого народовладдя уособлювала віче доби середньовіччя, а старшинська рада виконувала адміністративні, фінансові, економічні та дипломатичні функції.

ДЕМОКРАТИЧНІ ІНСТИТУЦІЇ

Такий устрій козацької держави не відповідав запитам нечисельного населення Січі, оскільки функції ради – головного органу народоправства перейшли до старшин, що збиралися кілька разів на рік для вирішення найважливіших справ і не мали повної законодавчої компетенції, залишаючись дорадчою інституцією при гетьмані.

Аналіз того періоду, проведений вітчизняними науковцями свідчить, що процес утворення та зміцнення автономної козацької держави відбувався в умовах постійної протидії Речі Посполитої та Кримському ханству. За таких обставин Запорізька Січ відігравала провідну роль у процесі становлення українських інституцій до числа яких відносились, у тому числі, національна армія та підрозділи розвідувальної служби. Найявні джерела окресленого часу не дають чіткої відповіді на запитання щодо утворення органів, які б спеціально займалися розвідувальною та контррозвідувальною справою. У той же час, інші дані доводять, що до функцій полкових та сотенних органів влади входили поміж іншого питання організації цих справ. Однак, загальне керівництво розвідкою козацької держави перебувало у руках гетьмана і лише до нього надходила найважливіша інформація військового чи політичного змісту [4, С. 103]. Такий стан може пояснюватися тим, що гетьман значну увагу приділяв зміцненню своєї влади, що відображало прояв його «самодержавних монархічних устремлінь» та спадкоємності, яка започаткувала володарювання в Козацькій державі династії Хмельницьких.

І хоча на початковій фазі молода козацька держава існувала як республіканська за формою правління й унітарна за устроєм та базувалась на демократичних засадах (право голосу всього війська, виборність посадових осіб від сотника до гетьмана), однак згодом набирають силу авторитарні начала. У той період контроль за розвідувальними та контррозвідувальними підрозділами зосереджувався виключно в руках гетьмана, адже ідея демократичного контролю над силовими структурами ще не була сформована як

політична чи правова норма. Така концентрація влади була характерною для військово-адміністративної системи того часу, де питання безпеки розглядалися як виключна прерогатива керівника держави.

Лише через кілька десятиліть ліберальні погляди Пилипа Орлика, що відображені у Конституції (1710) передбачали заходи, які мали обмежити владу гетьмана та запобігти утвердженню монархічної форми правління. Попри те, що Конституція так і не була реалізована, однак у документі передбачалось створення представницького органу влади, розмежування компетенції між гетьманом і Генеральною радою, запровадження виборності посад (полковників, сотників, підскарбіїв) та їх відповідальності. Участь козацтва у державних справах стосувалась лише права публічного обговорення кандидатур на військові посади.

Поступово відбувалась трансформація наукових та філософських думок у напрямі усвідомлення необхідності обмеження влади гетьмана (монарха) та запровадження низки інституційних механізмів, покликаних стримувати його від потенційних зловживань своїм статусом, у тому числі через використання війська та розвідувальних і контррозвідувальних підрозділів.

Переконалим підтвердженням цих тенденцій стали події Французької революції (1789-1794 рр.), які відіграли ключову роль у становленні конституційного ладу та формуванні нових принципів організації державної влади, заснованих на ідеї народного суверенітету й розподілу влад.

Історична особливість цього періоду полягала у прагненні здійснити антифеодальні перетворення та розробити важливі демократичні документи. Серед них особливо значущими були Декларація прав людини і громадянина 1789 року та Конституція 1793 року, які відображали погляди Жан-Жака Руссо (1712-1778).

Однією з основоположних ідей Декларації, що зберігає свою актуальність і сьогодні, була ідея законності. Депутати Установчих зборів усвідомлювали, що без

гарантій недоторканості особистості неможливо говорити про безпеку будь-якого громадянина. Зобов'язання держави забезпечувати безпеку своїх громадян визначали й процесуальні форми захисту особистості. Ідея законності отримала закріплення у вигляді загальних принципів організації державної влади, передусім через розподіл гілок влади, що стало основою сучасного розуміння демократичного контролю над владними інститутами.

Попри те, що у Декларації прав людини і громадянина особлива увага приділялася гарантіям проти деспотизму та свавілля з боку державної влади, період якобінської диктатури засвідчив відхід від цих засад. На чолі з Жаном-Полем Маратом (1743-1793) було створено низку спеціальних органів для боротьби з контрреволюцією. Серед них особливе місце посідав Комітет громадської безпеки, який здійснював особливий нагляд за поліцією та щомісяця подавав звіти безпосередньо Конвенту.

Наділений правом розслідування контрреволюційної діяльності, арешту та передачі до суду «ворогів революції», Комітет нерідко зловживав своїми повноваженнями та фактично перетворився на один із ключових каральних органів якобінської диктатури. Його компетенція була суттєво розширена після ухвалення інквізиційного Закону «Про підозрілих» (1793), відповідно до якого коло осіб, що підлягали арешту, було надзвичайно широким і невизначеним. До категорії «підозрілих» могли віднести будь-кого, хто своєю поведінкою, зв'язками, промовами чи творами «виявляє себе прибічником тиранії, федералізму або ворогом свободи». Під переслідування також потрапляли члени дворянських родин, які не засвідчили своєї відданості революції та особи, яким було відмовлено у свідоцтві про благонадійність.

У системі органів диктатури надзвичайно активну роль відігравав Революційний трибунал, створений Конвентом (декрет 1793 року). Спрощена процедура розгляду справ і швидкоплинність діяльності цього органу давали змогу здійснювати цілеспрямовану

та жорстку боротьбу з противниками революційного уряду та його політичними опонентами.

У результаті боротьба за демократичні ідеали в умовах наростаючого терору дедалі більше перетворювалася на звичайну боротьбу за владу.

На цьому тлі, генерал Наполеон I Бонапарт (1769-1821) здійснив державний переворот 1799 року за прямої підтримки армії. В умовах політичної нестабільності та неефективності системи конституційних органів саме військо стало основною опорою державної влади. Під час закордонних походів французька армія зміцнила свій революційний дух, але водночас сприйняла ідеї цезаризму – поєднання сильної одноосібної влади з військовою опорою.

Нова Конституція Франції 1799 року вже не містила Декларації прав людини і громадянина, оскільки «громадянин Бонапарт» не вбачав потреби нагадувати про свободу і братерство в документі, що закріплював його владу. У цьому основному законі знайшли відображення як риси цезаризму, так і особлива роль армії у здійсненні внутрішньої та зовнішньої політики держави. Конституція також передбачала соціальні гарантії для військових – зокрема, пенсій для поранених воїнів, а також для вдов і дітей загиблих. Як перший консул, Наполеон отримав виняткові повноваження щодо призначення та звільнення членів Державної Ради, міністрів, послів, офіцерів, префектів і мерів, що остаточно закріпило концентрацію влади в його руках.

Поховавши виборні демократичні принципи, проголошені на початковому етапі Французької революції, Конституція 1799 року фактично стала кроком до ліквідації республіканського ладу та відновлення авторитарних і бюрократичних методів управління, характерних для епохи абсолютизму. Вона узаконила концентрацію влади в руках виконавчої гілки, що символізувало остаточний відхід від ідей народного суверенітету й демократичного контролю, проголошених у 1789 році.

ДЕМОКРАТИЧНІ ІНСТИТУЦІЇ

У період консульства та імперії подальшого розвитку набула військова організація та поліцейська система, на утримання яких виділялися значні державні асигнування. Міністр поліції Жозеф Фуше (1759-1820) створив розгалужену і високоефективну систему політичного розшуку та шпигунства, що відзначалося суворою централізацією управління. Генеральні комісари та комісари поліції в округах та містах формально підпорядковувалися префектам, однак фактично призначалися міністром поліції і діяли під його безпосереднім контролем.

У реалізації каральної політики імперії важливу роль відігравали воєнізовані поліцейські формування – корпус жандармів, який перебував у підпорядкованні військового міністра. Під час проведення масштабних поліцейських операцій – розгону маніфестацій, мітингів чи масових арештів – загони жандармів тимчасово переходили у підпорядкування міністра поліції.

Проголосувавши за встановлення імперії, французьке суспільство фактично погодилося на різке звуження простору демократії, поступившись свободами в обмін на політичну стабільність та безпеку, що стало характерною рисою наполеонівської державної моделі.

Висновок. Аналіз історичного розвитку державного управління від періоду Київської Русі, гетьманської влади до епохи Французької революції та наполеонівської імперії засвідчує складність і суперечливість процесу формування демократичного контролю над силовими структурами. Від концентрації влади у руках монарха чи гетьмана суспільна думка поступово еволюціонувала до усвідомлення необхідності її обмеження та підзвітності, що знайшло своє відображення у Декларації прав людини і громадянина 1789 року. Однак подальші події показали, що навіть проголошення демократичних принципів не гарантує їх практичного втілення.

Якобінська диктатура, а згодом і наполеонівський режим продемонстрували, наскільки легко демократичні гасла можуть бути витіснені авторитарними механізмами

управління, особливо в умовах політичної нестабільності та зовнішньої загрози. Система поліцейського контролю, централізована структура управління та підпорядкування армії політичній владі перетворилися на інструменти недемократичного, а навпаки – тотального контролю за суспільством.

Таким чином, історичний досвід Франції наприкінці XVII – на початку XIX століття яскраво демонструє, що теоретичні засади народного суверенітету Руссо і Монтеск'є та встановлення Наполеоном централізованого апарату влади, простежується закономірність: без реальних механізмів контролю будь-яка влада прагне до концентрації повноважень.

Становлення реального демократичного контролю над військовими й розвідувальними структурами є тривалим і складним процесом, який потребує не лише проголошення принципів законності та свободи, а й створення ефективних інституційних механізмів їх практичної реалізації.

Поступове утвердження ідей конституціоналізму та народного суверенітету створило передумови для формування сучасних принципів демократичного контролю за сектором безпеки. У європейських державах почали розвиватися правові механізми підзвітності та прозорості діяльності армії, розвідки й контррозвідки, що стало важливим елементом запобігання концентрації влади в одних руках. Ці підходи поступово вплинули й на українську державотворчу традицію, де з часом сформувалося розуміння необхідності забезпечення парламентського, урядового та громадського контролю за діяльністю силових структур як невід'ємної ознаки демократичного управління України – суверенної, незалежної європейської держави.

Отже, демократичний контроль потребує не лише нормативного закріплення, а й політичної культури, відповідних державних незалежних інститутів і активності українських громадян. Лише за цих умов можлива реальна підзвітність військових і розвідувальних органів суспільству.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Крип'якевич І. П. Історія України. Львів: Світ, 1990. 520 с.
2. Войтович Л. В. Державний суверенітет України. Кн. І: Витоки: монографія Харків: Право, 2020. 268 с.
3. Головатий С. П., Козюбра М. І., Сироїд О. І. Антологія лібералізму: політико-правничі вчення та верховенство права. Київ: Книги для бізнесу. 2008. 992 с.
4. Смолій В. А., Котляр М. Ф., Степанков В. С. Спеціальні служби України від найдавніших часів до сьогодення: У 5-ти томах, Т.1 Спецслужби України у IX – середині XVII ст. Наук. вид. Київ: Прометей, 2017. 246 с.

REFERENCES

1. Krypyakevich I. History of Ukraine. Lviv: Svit, 1990. P. 281.
2. Voitovych L. V. State Sovereignty of Ukraine. Book 1: Origins: Monograph. Kharkiv: Pravo, 2020. 268 p.
3. Holovaty S., Kozyubra M., Syroyd O. Anthology of Liberalism: Political and Legal Teachings and the Rule of Law. Kyiv: Books for Business. 2008. P. 276.
4. Smolii V. A., Kotlyar M. F., Stepankov V. S. Special Services of Ukraine from Ancient Times to the Present: In 5 Volumes, T. 1. Special Services of Ukraine in the 9th Mid-17th Centuries. Scientific Publishing House. Kyiv: Prometey, 2017. 246 p.

Yarkovsky V. P., Kovalenko S. M. Democratic civilian control: retrospective view.

The article analyzes the evolutionary path of the world community in realizing the need to build a system of democratic civilian control over paramilitary units, internal security and intelligence services. Understanding the need to introduce measures of democratic civilian control has become one of the principles of the rule of law, aimed at preventing the arbitrariness of the state and its bodies.

The examples of individual states from both the Middle Ages and the modern era illustrate the gradual evolution of views and practical approaches to the inadmissibility of state despotism. The unconditional recognition by international institutions of issues related to the exercise of democratic control over military formations and internal security services forces not only to improve the national legislative framework, but also the basic principles of organizing the activities of these formations.

Keywords: security; audit; democratic; beneficence; management; electability; control; transparency; accountability; collegiality.