УДК 351.759.6

М. В. Сіцінська,
к. держ. упр., доцент кафедри державного управління і менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентові України

СИСТЕМА ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто питання демократичного цивільного контролю як головної функції державного управління сектором безпеки і оборони України з боку суспільства.

The article deals with issues of democratic civilian control as the main function of public sector management Security and Defense Council of Ukraine on the part of society.

Ключові слова: державна політика, демократичний цивільний контроль, державне управління сектором безпеки і оборони.
Key words: public policy , democratic civilian control, public security sector and defense of democratic civil.

АКТУАЛЬНІСТЬ ПРОБЛЕМИ

Сьогодні перед Україною, як і перед усім світом, постали нові небезпечні ризики та загрози, а саме: глобальна фінансова та економічна криза, значні проблеми енергетичної безпеки, відчутний дефіцит безпеки і стабільності в нашому регіоні, який, зокрема, проявився у нещодавньому збройному конфлікті на Кавказі, активізація тероризму і морського піратства. У цьому контексті роль інститутів національного сектора безпеки загалом і спеціальних служб важко переоцінити. Україна вже зробила висновок, що для забезпечення гарантованої безпеки українського народу і держави нам потрібна боєздатна армія і високопрофесійні правоохоронні органи та спецслужби. Тільки таким чином ми зможемо зробити Україну впливовою та захищеною державою. Керуючись цими міркуваннями Президент України вносить відповідні системні реформи сектора безпеки і оборони України. Урядові та інші державні інституції зорієнтовано на кращі міжнародні стандарти, де враховано досвід провідних країн світу, а також Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи при реформуванні та удосконаленні його діяльності. Мета таких перетворень — це побудова демократичного і ефективного сектора безпеки і оборони європейського зразка, де ми станемо повноправними членами системи європейської та євроатлантичної безпеки, де взаємна відповідальність вільгих народів є запорукою кожної з країн. Це дає додаткові гарантії збереження суверенітету та територіальної цілісності України. Створення сильного дієздатного ефективного сектора безпеки і оборони у відстоюванні національних інтересів має супроводжуватися побудовою надійних механізмів демократичного цивільного контролю за її діяльністю.

Одним із принципів забезпечення національної безпеки України, а також одним із основних напрямів державної політики у сфері державного управління сектором безпеки і оборони України законодавством визначено демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави (далі — цивільний контроль) [5]. Відкритість для цивільного контролю є одним із основних принципів діяльності усього сектору безпеки і оборони України. Реалізація даного принципу передбачається серед основних заходів щодо розвитку інституту національного сектора безпеки і оборони України.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Разом з тим, у науковій літературі констатується невисокий рівень обізнаності у питаннях цивільного контролю серед громадян. На рівні постановки проблеми у дисертації В.О. Шамрая сформульовано рекомендації щодо створення системи демократичного контролю над збройними силами [10]. Регулювання цивільно-військових відносин в умовах перехідного політичного режиму розглядається цивільний контроль у дисертації російського вченого О.А. Бабанова [1]. Система цивільного контролю над збройними силами в демократичних країнах заходу стала предметом політологічного дослідження І.А. Храбана. Разом з тим, ураховуючи деякі нормативно-правові акти, слід зазначити, що у роботах вищеназваних авторів неповною мірою відображено сучасний стан системи демократичного цивільного контролю сектором безпеки і оборони України, а також констатувати порівняно невеликий інтерес до нього з боку науковців у галузі наук "Державне управління".

Термін "цивільний контроль над армією" (civilian control) є дослівним перекладом з англійської мови, у смисловому перекладі означає не лише контроль, а, перш за все, управління [9]. Адже контроль — це функція управління , яка забезпечує визначення правильності управлінських рішень, напрями здійснення необхідних коректив і відповідність дій персоналу [2]. На підставі розгляду сутності цивільно-військових взаємин в умовах демократії І.А. Храбан робить висновок, що цивільний контроль над Збройними Силами означає складний механізм управління (контролю) над армією з боку народу як через державні інститути, так і через

свої неформальні незалежні об'єднання, спрямований на те, щоб стан і застосування Збройних Сил відповідали потребам та інтересам суспільства [9]. У періодичній та науковій літературі зустрічається погляд на демократичний цивільний контроль як на підпорядкування та підзвітність усіх силових структур демократично обраним органам влади.

Систему військово-цивільних відносин, що виключає можливість домінування військової сили над громадянським суспільством, нав'язування властивих цієї сили цінностей та інтересів, сутність цивільного контролю розглядає російський вчений О.Г. Волеводз [2].

Метою статті є особливості системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У Законі України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" (далі — Закон) прийнятий Верховною Радою від 19.06.2003 № 975-IV, дається визначення терміна "демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" — комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [5].

Аналізуючи вітчизняний і зарубіжний досвід здійснення цивільного контролю, можна визначити систему його основних ознак:

— відносини між сектором безпеки і оборони та керівництвом держави грунтується винятково на Конституції України, законах України та інших нормативно-правових актах;

— усі державно-управлінські рішення що стосуються використання сектора безпеки і оборони, довгострокового планування їх розвитку, створення Президентського кадрового резерву, призначень вищих посадових осіб готуються за участю військового керівництва, але приймаються вищими інститутами виконавчої і законодавчої влади;

— суворий політичний нейтралітет сектора безпеки і оборони, чітке їхнє підпорядкування демократично обраній владі, заборона на участь військовослужбовців та правоохоронців у політичній діяльності;

— цивільні органи виступають як арбітри при вирішенні різноманітних конфліктів, які виникають у військовому середовищі з питань невійськового характеру;

— забезпечення максимальної відкритості у питанні інформування громадськості щодо стану справ і перспектив розвитку у військовій і правоохоронній сфері, а саме Стратегічний бюлетень сектора безпеки і оборони ("Біла книга");

— цивільний контроль має здійснюватися не тільки з боку держави, але і з боку суспільства, зміцнення взаємозв'язку армії і суспільства, визнання військовим керівництвом і офіцерським корпусом цінностей суспільства, ставлення до суспільної думки як до фактора, що позитивно впливає на стан справ у Збройних Силах та правоохоронних органах [3].

Також цим Законом визначено основні завдання, правові основи, принципи здійснення такого контролю, предмет, систему та суб'єктів цивільного контролю і конкретизовано зміст цивільно-військових відносин. Цивільно-військові відносини розглядаються як сукупність правових взаємовідносин між суспільством і складовими частинами Воєнної організації держави і правоохоронних органів, які охоплюють державно-управлінські, політичні, фінансово-економічні, соціальні та інші процеси у сфері національної безпеки й оборони. Об'єктами цивільного контролю є Воєнна організація держави та правоохоронні органи. Воєнна організація держави — це охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до Конституції і законів України, діяльність яких перебуває під демократичним контролем суспільства і відповідно до Конституції та законів України безпосередньо спрямована на вирішення завдань захисту інтересів держави від зовнішніх та внутрішніх загроз [4; 5]. Військове формування — це створена відповідно до законодавства України сукупність військових об'єднань, з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями і призначені для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканості у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій [6].

Особливо звертаємо увагу на те, що деякі органи законодавством віднесено одночасно до правоохоронних органів спеціального призначення та військових формувань (Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України).

Також на нормативно-правовому рівні установлено особливості та обмеження щодо здійснення цивільного контролю, а саме:

— суб'єкти цивільного контролю здійснюють свої повноваження у сфері контролю з дотриманням установленого законодавством України режиму доступу до інформації (віднесена до державної таємниці);

— обмеження установлених законом для захисту стратегічних інтересів держави, у тому числі в разі введення надзвичайного і воєнного стану;

— оперативні та мобілізаційні плани військових формувань, правоохоронних органів.

Оперативно-розпорядчі дії всіх посадових осіб контролю з боку громадян та громадських організацій не підлягають.

Цивільний контроль за діяльністю Служби безпеки України, розвідувальних і контррозвідувальних органів України, оперативних підрозділів (проводять оперативно-розшукову діяльність), а також підрозділів дізнання та досудового слідства здійснюється з дотриманням вимог Законів України "Про Службу безпеки України", "Про розвідувальні органи України", "Про контррозвідувальну діяльність", "Про оперативно-розшукову діяльність", "Про Військову службу правопорядку в Збройних Силах України", інших законів.

Цивільний контроль як полісистемне поняття включає такі види контролю:

— контроль з боку органів державної влади (законодавчої, виконавчої і судової), Президента України як гаранта Конституції та Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України та інших державних органів;

— громадський контроль, який здійснюється інститутами громадянського суспільства (засобами масової інформації, громадськими організаціями, політичними партіями та інші);

— партикулярний контроль, суб'єктами якого виступають громадяни як члени громадянського суспільства.

Серед державного регулювання слід відзначити, що з метою посилення контролю Президента України за діяльністю військових формувань у складі Головної служби безпекової та оборонної політики Адміністрації Президента утворено Інспекцію з питань контролю за діяльністю військових формувань, яка вивчає діяльність сектора безпеки і оборони, здійснює організаційні заходи щодо підтримання боєготовності Збройних Сил України на рівні, що дозволяє забезпечити виконання державних завдань.

Також у розділі VI статті 21 Закону передбаченні обов'язки органів військового управління, посадових осіб Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів щодо сприяння у здійсненні цивільного контролю.

Зокрема, з метою забезпечення відкритості для громадськості функціонування Воєнної організації держави, правоохоронних органів, державних органів, діяльність яких пов'язана з Воєнною організацією держави, охороною громадського порядку і боротьбою із злочинністю, сприяють суб'єктам цивільного контролю в одержанні необхідної інформації і надають допомогу у виконанні їхніх функцій. Центральні органи виконавчої влади, органи військового управління,їх посадові особи зобов'язані розглядати звернення громадських організацій, військовослужбовців та інших громадян, повідомлення засобів масової інформації про порушення прав військовослужбовців, працівників правоохоронних органів, членів їхніх сімей або неналежне виконання наданих законом повноважень і функцій відповідними органами у сфері оборони, національної безпеки, охорони громадського порядку, їх посадовими і службовими особами та у встановлений законом строк повідомляти заявників і засоби масової інформації про результати розгляду та вжиті заходи. Органи управління військових формувань, правоохоронних органів заздалегідь повідомляють органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, а за необхідності також населення щодо військових навчань та інших заходів, якщо вони можуть зачіпати права територіальних громад, майнові та інші інтереси громадян або створювати загрозу для життя і здоров'я людей. Інформування громадськості, здійснення взаємодії Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів з Верховною Радою України, громадськими організаціями, засобами масової інформації покладається на одного із заступників керівника міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, якому підпорядковуються створені у зазначених органах прес-служби та підрозділи по зв'язках з громад кістю. До складу військових рад видів і родів військ, оперативних військових напрямів за погодженням з Президентом України можуть включатися представники центральних і регіональних органів виконавчої влади. Прес-служби та відділи зв'язків з громадськістю оперативно надають засобам масової інформації об'єктивну та повну інформацію про діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів [5].

В Україні в основному сформовані нормативно-правові засади цивільного контролю. Цивільні особи очолюють сьогодні Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство оборони України, Службу безпеки України, також позиціонує видання "Білої книги" про діяльність Збройних Сил України та правоохоронних органів за рік, що минув. Це, вперш за все, звіт перед народом України та міжнародною спільнотою про стан та перспективи розвитку сектору безпеки та оборони України на найближчі роки.

При Міністерстві оборони України та правоохоронних органах працюють Громадські Ради, до складу яких входять представники незалежних громадських організацій, представники місцевих органів державної влади, представники жіночої ради, профспілок, ради ветеранів тощо. Вони залучаються до процесу прийняття державно-управлінських рішень з підготовки нормативно-правових актів у сфері державного та військового будівництва та здійснення контролю щодо дотримання прав та свобод військовослужбовців та правоохоронців. Відкритість силових структур дозволяє їм утримувати гідні позиції у рейтингу суспільної та громадянської довіри. Звертає на себе увагу збільшення питомої ваги підготовки та підвищення кваліфікації державних службовці за спеціальністю "Державне управління у сфері національної безпеки" Національної академії державного управління при Президентові України. Що стосується підготовки науково-педагогічних кадрів, то постановою Президії ВАК України затверджено новий паспорт спеціальності у сфері національної безпеки в галузі наук "Державне управління" 21.07-05 — службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку, де в напрямах дослідження зазначено "Принципи та механізми створення і функціонування системи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами держави". Ми підтримуємо пропозицію включення до програми підготовки офіцерів усіх силових структур навчального курсу "Державне управління у сфері національної безпеки".

ВИСНОВОК

Таким чином, питання демократичного цивільного контролю необхідно розглядати як головну функцію державного управління сектором безпеки і оборони України з боку суспільства. Проблеми, які пропонуються вирішувати в інтересах підвищення ефективності цивільного контролю, полягають, на нашу думку, у сфері державної взаємодії інститутів суспільства, з одного боку, і військових та правоохоронних органів — з іншого.

Перспективою подальших досліджень цієї проблематики, на наш погляд, є удосконалення механізмів взаємодії між військовими та правоохоронними органами України та суб'єктами цивільного контролю.

Література:

1. Бабанов А.А. Силовые институты в системе политической власти правового государства (на примере ВС и МВД Российской Федерации): автореф. дис. д.полит.н.: 23.00.02 / Пограничная академия ФСБ РФ. — М., 2006. — 40 с.

2. Волеводз А.Г. Гражданський контроль почти не виден // Независимое военное обозрение от 21.04.2006: http:// nvo.ng.ru/concepts/2006-04-21/1_control.html.

3. Демократичний цивільний контроль над воєнною сферою в Україні: на шляху від форми до змісту (Аналітична доповідь УЦЕПД) // Національна безпека і оборона. — 2000. — № 11. — С. 2—42.

4. Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19.06.2003 року: http://www.zakon.rada.gov.ua.

5. Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" від 19.06.2003 року № 975-IV // ВВР. — 2003. — № 46. — С. 366.

6. Закон України "Про оборону України" від 6.12.1991 року № 1932-XII в редакції Закону № 2020-III від 5.10.2000 року // ВВР. — 2000. — № 49. — Ст. 420 зі змінами станом на 9.02.2006 року.

7. Контроль над правоохоронними органами в Україні: цивільний, але не демократичний (Аналітична доповідь центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. — 2004. — № 4. — С. 2—48.

8. Концепція розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року. Затв. Указом Президента України від 19. 06. 2006 року № 546/2006: http:// www.zakon.rada.gov.ua.

9. Храбан І.А. Цивільний контроль над збройними силами в демократичній державі (досвід США і проблеми України): автореф. дис. к.політ.н.: 23.00.02 / Київський ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 1999. — 19 с.

10. Шамрай В.О. Державне управління військовими формуваннями Воєнної організації: стан та тенденції розвитку в сучасній Україні: автореф. дис. д.держ.упр.: 25.00.03 / УФДУ. — К., 1999. — 38 с.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2011 р.