

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

ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ НЕДОЛІКІВ СИСТЕМИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ УКРАЇНИ

У статті розкрито головні передумови для виникнення недоліків системи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами України.

The article disclosed the main preconditions for the emergence of the shortcomings of democratic civilian control over law enforcement bodies of Ukraine.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Стан цивільно-військових відносин у державі є індикатором її демократичної зрілості. Ефективний цивільний контроль над воєнною сферою та правоохоронними органами є також невід'ємною ознакою демократії, як свобода слова, дотримання прав людини, громадянське суспільство і ринкова економіка. Сьогодні дуже важливо задіяти весь позитивний потенціал демократичного цивільного контролю над військовими та правоохоронними органами саме зараз, на етапі глибокої трансформації, яку переживає Україна. Збройні сили, правоохоронні органи, інші силові структури в складний кризовий період можуть відігравати (і відіграють) потужну стабілізуючу роль. Однак за певних умов силові структури України можуть самі перетворитися на джерело економічних, політичних, соціальних, екологічних та інших негараздів, що загрожують життєдіяльності суспільства. На жаль, певні ознаки розвитку подій у цьому напрямку вже помітні.

Перш ніж оцінювати успіхи і невдачі України в розбудові системи демократичного цивільного контролю над збройними силами та правоохоронними органами, варто спочатку відповісти на питання, що стосується передумов для виникнення недоліків системи демократичного цивільного контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про нагальну потребу створення сучасних та дієвих механізмів організації і здійснення демократичного цивільного контролю у сфері державного управління сектором безпеки і оборони в Україні.

Мета статті — проаналізувати передумови виникнення недоліків системи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Проаналізувавши контролюючі функції повноважень суб'єктів демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами, впливає, що не лише на рівні загальних вимог Конституції і базових законів у сфері цивільного контролю, але й на рівні розподілу конкретних контролюючих функцій і повноважень між суб'єктами контролю закладені передумови для виникнення недоліків системи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами. Водночас цим не вичерпується коло чинників, що зумовлюють недостатню ефективність демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами та, відповідно, уможливорює прояви недотримання правоохоронними органами правових принципів їх діяльності. Ряд чинників є успадкованими від тоталітарного суспільства, яким загалом було українське суспільство, за історичними мірками, зовсім недавно. З іншого боку, за двадцять років незалежності держави сформувалися нові передумови існуючих недоліків.

Успадковані від тоталітарного суспільства риси виявляються, насамперед, у збереженні психологічної установки стосовно місця і ролі правоохоронних органів у суспільному житті та діяльності держави, а також — в організаційно-управлінській і кадровій спадкоємності. Так, у свій час правоохоронні органи, в т.ч. спецслужби (КДБ), в колишньому Радянському Союзі виконували волю єдиної політичної сили Комуністичної партії і були інструментом здійснення її політики. В їх діяльності особливе значення мали ідеологічні та політичні імперативи, що передбачало та уможливлювало їх використання для боротьби з ідеологічними опонентами та усунення політичної свободи загалом. Відведена силовим

структурам роль у кінцевому підсумку підірвала ефективність як самих цих органів, так і держави в цілому. Свого часу, автори "Білої книги російських спецслужб" зазначають: "політиканство й участь вищих чиновників чекістських органів у різного роду внутрішньополітичних комбінаціях та "двірських подіях" негативно позначалася на професійному рівні співробітників, порушувала впевненість у правоті справи. ...Саме зв'язки КДБ з партійними структурами сприяли зростанню сили й впливу цієї спецслужби, однак, з іншого боку, призвели КДБ до дезінтеграції у міру ослаблення, внутрішньої деградації і, в решті решт, краху КПРС, КДБ і Радянського Союзу [2].

Тепер проаналізуємо організаційно-управлінську та кадрову спадкоємність колишнього СРСР. Після проголошення незалежності України у сфері державного управління, в т.ч. правоохоронній системі, склалася парадоксальна ситуація: будівництво нової держави намагалися здійснювати за допомогою старого державного апарату, старих методів управління і виконання державно-управлінських завдань. Радикальна зміна керівних кадрів, яка за логікою розвитку подій мала б статися, не відбулася. Значною мірою така ситуація зберігається до цього часу. Особливо незабутнє враження залишила недержавницька кадрова політика Ющенка, що ґрунтувалася на емоціях та примхах першої особи та її оточення. Результатом став суто азійський непотизм і клієнтела, що здобули зневажливе позначення "любих друзів". Колишній президент України обіцяв, що до кадрів висуватимуться три головні вимоги: професіоналізм, патріотизм, порядність. Насправді дуже швидко все стало тим, що колишній економічний радник президента Росії В. Путіна Андрій Ілларіонов назвав "своїзмом". "Своїзм" — це кланово-кастова система розбудови державної влади, коли на всі посади призначають людей, що орієнтуються не на інтереси країни, а на внутрішньокорпоративні стандарти особистої відданості першій особі чи її найближчим соратникам. Тут головним критерієм є відповідність системі кланового розпізнавання "свій-чужий". А міра впливу функціонера визначається його наближеністю до "тіла" лідера бюрократично-владного "прайду", за сумісництвом держави, а зовсім не формальними функціями та повноваженнями.

Зупинимося на аналізі спадкоємності критеріїв оцінки результативності діяльності правоохоронних органів і системи добору та розстановки кадрів. У принципі, незмінними залишилися так звана "палична" система, тобто переважання кількісних показників у оцінці результативності діяльності правоохоронних органів та практика добору і розстановки кадрів, зорієнтованих, насамперед, на виконання волі "керуючої та спрямовуючої" провладної політичної сили. Внаслідок цього головним чинником, що визначає зміст діяльності правоохоронних органів, є не закон, а воля керівника. Поєднання зазначених факторів сприяє збереженню ситуації, за якої правоохоронні органи, їх керівники та керівництво держави розглядають не як інструмент захисту прав і свобод громадян, а як інструмент забезпечення приватних і корпоративних інтересів.

Ці успадковані чинники значною мірою гальмують процес демократизації українського суспільства зага-

лом та правоохоронних органів і цивільного контролю над їх діяльністю зокрема.

Проведений нами попередній аналіз управлінських (контрольних) функцій і повноважень суб'єктів цивільного контролю над правоохоронними органами показав, що вже на рівні загальних вимог Конституції і базових законів закладені передумови концентрації реальних можливостей контролю в руках одного з його суб'єктів зокрема Адміністрації Президента України. Повноваження Верховної Ради в частині контролю над правоохоронними органами після прийняття Конституції України зменшилися до суто декларативних.

Що стосується апарату РНБОУ, то його сьогоднішня діяльність не спрямована на реалізацію державних завдань, визначених Законом України "Про Раду національної безпеки і оборони України" та статтю 8 Закону України "Про основи національної безпеки України" [4; 5]. В апараті немає достатньо кваліфікованого штату для контролю над діяльністю правоохоронних органів, а його вплив залежить переважно від персонального рівня впливу Секретаря РНБОУ. За кількістю в керівництві апарату заступників секретаря РНБОУ (два перших заступники і три звичайних) Рада впевнено випереджає Адміністрацію Президента України. Таким чином апарат РНБОУ перетворився в "лаву запасних" для згасаючих політичних "зірок" з перспективою поповнення лав безробітних. Отже, при проведенні адміністративної реформи керівництво держави утримує під собою структуру, яка не має реальних важелів впливу на ситуацію в державі та правоохоронних органів, а також кількість заступників секретаря РНБОУ порушуючи Указ Президента України №353/2011 від 5 квітня де чітко визначено один перший заступник, і два звичайних [7].

Органом державної влади, що реально контролює правоохоронні органи в Україні, є лише Адміністрація Президента України. Ідеться про конкретні розпорядчі повноваження, притаманні контролюючому органу, однак — не про безпосередню відповідальність за наслідки дій правоохоронців. Ця відповідальність лише опосередковано перекладається на самого Президента, від імені якого діє Адміністрація, але який відповідає за контроль загалом, а не безпосередньо. Саме з Адміністрацією, а не з Парламентом узгоджуються кандидатури керівників правоохоронних органів аж до районного рівня. Таким чином, у системі державного управління у сфері демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами склалася досить небезпечна ситуація, коли можна констатувати фактично повну концентрацію управлінсько-розпорядчих функцій в Адміністрації Президента України.

Сьогодні в нашій державі однією з необхідних передумов демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами є свобода ЗМІ, їх політична незаангажованість, незалежність від монопольного впливу держави та певних політичних сил. Саме незалежні ЗМІ забезпечують двосторонню комунікацію суспільства і правоохоронних органів, інформуючи громадян про діяльність правоохоронців і стан правопорядку в країні, а правоохоронні органи — про громадську думку з цих питань. Без потужної мережі незалежних ЗМІ,

забезпечення зазначених вище принципів діяльності правоохоронних органів, зокрема демократичної підзвітності та прозорості — неможливе. Проте в Україні з середини 1990-х років відбувається процес обмеження свободи ЗМІ, що виявляється, зокрема, в монополізації їх мережі та встановленні політичної цензури з боку влади та близьких до неї фінансово-політичних груп. При цьому дедалі більшого поширення набуває практика використання правоохоронних органів як інструменту обмеження свободи ЗМІ, боротьби з незалежними засобами масової інформації та окремими журналістами. З іншого боку, спостерігається відчуження громадян від джерел інформації, насамперед, друкованих ЗМІ, що додатково знижує ефективність демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами в країні [1]. Також монополізація мережі ЗМІ спричиняється, з одного боку, посиленням контролю над ЗМІ з боку влади та лояльних до неї фінансово-політичних груп, а з іншого — падінням купівельної спроможності переважної більшості громадян України, що унеможлиблює для ЗМІ самостійне фінансове забезпечення.

Здійснення демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами з боку суспільства передбачає, зокрема, достатній рівень його громадянської активності та дієвих структур громадянського суспільства як суб'єкта діалогу суспільства з державою. Проте дослідження процесів становлення громадянського суспільства в Україні свідчать про їх повільність, деформованість та наявність ознак деградації. Рівень громадянської активності українського суспільства є сьогодні надзвичайно низьким. Діюча практика організації штучної підтримки політичних ініціатив влади і провладних політичних сил та заснування квазігромадських організацій, за умови низького рівня громадянської активності суспільства, створюють ілюзію демократичності влади та наявності демократичного контролю над системою влади загалом і правоохоронними органами зокрема, фактично усувають проблему забезпечення принципу демократичної підзвітності правоохоронних органів.

Судовий захист є найвищою формою гарантії прав і свобод людини і громадянина. Саме місце і роль суду в забезпеченні захисту прав громадянина (в т.ч. в його стосунках з органами влади загалом і правоохоронними органами зокрема) є одним з найважливіших критеріїв оцінки рівня демократії у країні [3]. Ефективний судовий контроль над правоохоронними органами — невід'ємна ознака демократичності системи цивільного контролю. Він полягає у здійсненні судом контролю над діяльністю правоохоронних органів у передбачених законом випадках та з використанням відповідних форм і засобів. При цьому судовий контроль тим більш ефективний, чим краще забезпечена незалежність суду. Інакше слід очікувати поширення випадків упередженості судів і безкарності порушників законодавства. У випадку з правоохоронними органами це невідворотно веде до порушень прав і свобод людини і громадянина, корупції у правоохоронних органах, незаконної підприємницької діяльності правоохоронців, їх зрощення зі злочинним світом, поширення інших зловживань [6]. Недостатнє забезпечен-

ня незалежності судів створює можливості для впливу на їх рішення, вибіркового застосування ними законодавства. В результаті рішення судів з "резонансних" справ (зокрема, коли йдеться про розгляд справ, пов'язаних з діяльністю правоохоронних органів) мають дедалі більш політизований характер. Не виключено, що суди в Україні можуть повністю перетворитися на безпосереднє знаряддя досягнення політичних цілей, як це було в недавньому минулому.

Політизація правоохоронних органів також об'єктивно зумовлюється існуючою в Україні політичною системою її побудовою, структурою, елементами. Як явище, вона сформувалася напередодні президентських виборів 1999р. Саме тоді в Україні в основному оформилася існуюча система владних відносин, яка характеризується тісним переплетенням інтересів бізнесменів і політиків і в якій правоохоронні структури розглядаються як один з інструментів боротьби за владу. Таким чином, політизація як явище упередженого втручання силовиків у сферу політичної діяльності є порушенням гарантованої державою "свободи політичної діяльності" та відповідно невиконанням державних гарантії. А порушення державних гарантії є порушенням Конституції, що, безумовно, становить загрозу державній безпеці.

ВИСНОВКИ

Існуюча в Україні система контролю над правоохоронними органами є демократичною лише за атрибутами, але не за суттю. Значний дисбаланс функцій, повноважень і відповідальності у цій сфері — як між інституціями та гілками влади, так і між владою і громадськістю — зумовлює фактично повну концентрацію ресурсів впливу на правоохоронні органи у Президента України та його Адміністрації. Це спричиняє значні масштаби політизації діяльності правоохоронних органів, їх використання з метою збереження існуючої влади.

Перспективою подальших розвідок даної проблеми є розкриття змісту основних ризиків та можливих негативних наслідків відсутності ефективного демократичного цивільного контролю над безпековим сектором держави.

Література:

1. Актуальні проблеми інформаційної безпеки України. Аналітична доповідь УЦЕПД / Центр Разумкова 2001. — Київ, 2002. — С. 61—104.
 2. Белая книга российских спецслужб. — Москва, 1996. — С. 71—73.
 3. Бойко В. Український суд: між "хочемо" і "маємо" // Політика і культура. — 2003. — №3.
 4. Законом України "Про Раду національної безпеки і оборони України".
 5. Закон України "Про основи національної безпеки України". — Ст. 8.
 6. Мельник М. Корупція — корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). — Київ, 2004. — С. 197—198.
 7. Указ Президента України "Деякі питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України" №353/2011 від 5 квітня 2011 року.
- Стаття надійшла до редакції 12.10.2011 р.*