

ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ОРГАНІЗАЦІЯМИ ВНУТРІШНЬОЇ І ЗОВНІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ

Галушко С.О.

Лютий 2008 р.

ВСТУП

Цивільний демократичний контроль за діяльністю військових формувань та правоохоронних органів є обов'язковою складовою забезпечення безпеки держави і проведення військової реформи, а сама система цивільного контролю функціонує, як правило, у трьох напрямках: парламентському (законодавчому рівні), державно-адміністративному (виконавчому рівні) та соціальному (суспільному рівні). Демократичний контроль і цивільна підзвітність силових структур є найголовнішими принципами їх взаємодії з суспільством.

В вітчизняних і зарубіжних офіційних та інших публікаціях використовуються різноманітні визначення державних інститутів, до сфери відповідальності яких віднесені питання забезпечення національної безпеки: силові структури, військові формування та правоохоронні органи, інститути сектору безпеки, суб'єкти забезпечення національної безпеки тощо, які часто являються синонімічними. Тому з огляду на зазначене, в матеріалах дослідження використовується переважно термін „силові структури”. До них віднесені міністерства та інші державні органи, залучені до вирішення питань, пов'язаних з обороною і безпекою держави, перш за все Міністерство оборони України, а також суб'єкти „Комплексного огляду сектору безпеки”, який був проведений на виконання доручення Президента України від 21 жовтня 2005 року N 1-1/1138, а саме: Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки України, Генеральна прокуратура України, Державна податкова адміністрація України, Державна митна служба України, Державна прикордонна служба України, Служба зовнішньої розвідки України, Головне управління розвідки Міністерства оборони України (в частині, що стосується діяльності розвідувальних органів держави), Державний департамент з питань виконання покарань та Управління державної охорони України.

Метою дослідження ставилося здійснення комплексного аналізу сучасної системи демократичного цивільного контролю над силовими структурами держави.

Досягнення поставленої мети здійснювалося послідовним дослідженням питань:

1. Нормативно-правового регулювання питань, пов'язаних з демократичним цивільним контролем над Воєнною організацією, правоохоронними та розвідувальними органами держави;
2. Стану реалізації органами виконавчої влади практичних заходів щодо здійснення демократичного контролю над силовими структурами держави відповідно до їх компетенції;
3. Загального аналізу стану демократичного цивільного контролю над військовими формуваннями та правоохоронними органами держави відповідно до

оцінок українських та зарубіжних експертів, а також результатів проведення досліджень з зазначеного питання.

Аналіз світового та вітчизняного досвіду розвитку системи демократичного цивільного контролю дозволяє говорити про наявність низки критеріїв оцінки його ефективності (відповідно до матеріалів досліджень, проведених фахівцями УЦЕПД імені Олександра Разумкова):

1. Керівництво держави чітко визначило роль, функції і завдання всіх силових структур.

2. Система цивільного контролю забезпечує надійну схему підпорядкування силових структур главі держави, чітке розмежування повноважень і відповідальності між органами державної влади, між цивільними та військовими.

3. Система цивільного контролю забезпечує ефективний нагляд за силовими структурами з боку парламенту.

4. Система цивільного контролю забезпечує високий престиж військової служби у суспільстві, високий рівень довіри до силових структур серед населення.

5. У суспільстві створено сприятливі умови для відкритого обговорення та прийняття важливих державних рішень з військових питань із залученням широких кіл громадськості.

Також під час визначення зазначених критеріїв оцінки слід враховувати рекомендації ПАРЄ (Резолюція 1402/1999) стосовно демократичного контролю за внутрішніми службами безпеки, в яких визначені ряд вимог щодо його здійснення, а саме:

1. Органи законодавчої влади мають створювати чіткі й адекватні закони, які, зокрема, визначають види діяльності, що загрожують порушенням прав громадян, умови її здійснення, вимоги щодо дотримання законності.

2. Органи виконавчої влади повинні здійснювати послідовний контроль за діями спецслужб, наприклад зобов'язуючи їх надавати щорічні звіти про свою діяльність.

3. Відповідний міністр повинен нести політичну відповідальність за нагляд над спецслужбами, а його відомство – мати можливості для ефективного контролю.

4. Органи судової влади повинні мати право на проведення активного попереднього і наступного контролю, у т.ч. право надавати дозвіл на здійснення окремих заходів, що можуть призвести до порушення прав людини.

5. Інші органи (наприклад, омбудсмен, уповноважений із захисту інформації) мають бути наділені правом здійснювати постійний контроль (у будь-яких справах) за спецслужбами.

6. Приватні особи повинні мати право доступу до інформації, зібраної внутрішніми службами безпеки. Винятки щодо реалізації цього права, пов'язані з інтересами національної безпеки, мають бути визначені законом.

1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ДЕМОКРАТИЧНИМ ЦИВІЛЬНИМ КОНТРОЛЕМ НАД ВОЄННОЮ ОРГАНІЗАЦІЄЮ, ПРАВООХОРОННИМИ ТА РОЗВІДУВАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВИ

1.1. Загальні положення

З отриманням Україною незалежності в державі було прийнято ряд нормативно-правових актів щодо питань демократичного контролю над силовими структурами держави, що створило передумови для його подальшого розвитку та вдосконалення механізмів реалізації.

Серед них доцільно зазначити Закон України від 6 грудня 1991 року „Про оборону України” та Закон України від 6 грудня 1991 року „Про Збройні Сили України”. Подальша законотворча діяльність привела до появи ще низки нормативно-правових актів щодо діяльності силових структур, до яких були включені питання здійснення демократичного цивільного контролю. Серед них слід зазначити закони України “Про Службу безпеки України”, “Про міліцію”, “Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб”, “Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України”, “Про розвідувальні органи України”, “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про державний кордон України”, “Про правовий режим надзвичайного стану”, “Про цивільну оборону України”, „Про боротьбу з тероризмом” тощо, а також Кримінальний та Кримінально-процесуальний кодекси України.

Особливе місце займає прийнятий у 2003 році Закон України „Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, який визначає правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, а також над правоохоронними органами держави. Відповідно до зазначеного Закону, демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави (далі — цивільний контроль) — це 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.

Предметом цивільного контролю у сфері оборони і безпеки, правоохоронної діяльності держави є:

обґрунтованість рішень державних органів з військових питань та питань правоохоронної діяльності з точки зору відповідності їх засадам внутрішньої і зовнішньої політики, міжнародним зобов'язанням України за укладеними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

хід виконання програм реформування Збройних Сил України, інших військових формувань, зокрема програм переведення Збройних Сил України на контрактну форму комплектування особовим складом, вирішення проблем соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, які підлягають звільненню або звільнені в запас чи у відставку, забезпечення їх житлом та конверсії колишніх військових об'єктів, військового, військово-політичного та військово-технічного співробітництва з іншими державами та міждержавними союзами, інших загальнодержавних програм у сфері оборони і національної безпеки, правоохоронної діяльності; формування і реалізація кадрової політики в цих сферах;

стан військово-патріотичного виховання молоді, підготовка громадян до захисту Батьківщини;

питання експорту та імпорту озброєнь та військової техніки;

дотримання вимог Конституції та законів України стосовно прав і свобод громадян, які перебувають на службі в Збройних Силах України, інших військових формуваннях, правоохоронних органах, стану правової і соціальної захищеності осіб, які підлягають призову на військову службу, проходять військову службу або знаходяться в запасі, а також звільнених з військової служби та членів їхніх сімей;

формування, затвердження і використання визначених законом про Державний бюджет України видатків на потреби оборони, національної безпеки, правоохоронної діяльності; дотримання бюджетного законодавства в цих сферах;

формування, фінансове забезпечення і виконання оборонного замовлення, планів мобілізаційної підготовки і мобілізації, заходів щодо утилізації та ліквідації озброєнь, попередження надзвичайних ситуацій та подолання їх наслідків;

участь підрозділів Збройних Сил України в міжнародних миротворчих операціях і антитерористичних діях, спільних військових навчаннях та інших акціях у рамках міжнародного військового та військово-технічного співробітництва;

дотримання законів України при вирішенні питань про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України та під час перебування їх на її території;

дотримання законності при розгляді органами державної влади, військовими посадовими особами звернень і скарг військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, та членів їхніх сімей.

Відповідно до зазначеного Закону, система цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави складається з:

парламентського контролю;

контролю, здійснюваного Президентом України;

контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

контролю з боку судових органів та нагляду з боку органів прокуратури;

громадського контролю.

Суб'єктами цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави визначені:

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 в межах повноважень, визначених законом;

органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом;

прокуратура України;

судові органи України;

громадяни України та громадські організації, утворювані відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; засоби масової інформації.

Джерело: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=975-15>

1.2. Положення щодо демократичного цивільного контролю над силовими структурами держави, які відображені у відповідних законах.

Закон України від 19 червня 2003 року N 964-IV „Про основи національної безпеки України” визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності.

Серед основних напрямків державної політики з питань національної безпеки України у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону України визначено впровадження системи демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави

Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» закріплює певні гарантії законності під час здійснення оперативно-розшукової діяльності. Одержані внаслідок оперативно-розшукової діяльності відомості, що стосуються особистого життя, честі, гідності людини, якщо вони не містять інформації про вчинення заборонених законом дій, зберіганню не підлягають і повинні бути знищені.

Закон України «Про Збройні Сили України» визначає, що Збройні Сили України провадять свою діяльність на засадах гласності, відкритості для демократичного цивільного контролю.

Закон України «Про прокуратуру» встановлює, що органи прокуратури України діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення.

Закон України «Про Службу безпеки України» передбачає право громадськості на інформацію про діяльність Служби безпеки України. Громадськість України через засоби масової інформації та в інших формах у визначеному законодавством порядку інформується про діяльність Служби безпеки України.

Закон України «Про міліцію» встановлює, що діяльність міліції є гласною. Вона інформує органи влади і управління, трудові колективи, громадські організації, населення і засоби масової інформації про свою діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо його зміцнення. За погодженням з міліцією засоби масової інформації можуть акредитувати своїх журналістів при її органах.

Джерело: <http://www.krai.org.ua/ua/infoprodijal/index.html>

Законом України від 16 березня 2000 року N 1550-III „Про правовий режим надзвичайного стану” визначено порядок додержання прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб під час виконання заходів правового режиму надзвичайного стану. Відповідно до зазначеного Закону в Указі Президента України про введення надзвичайного стану серед інших питань зазначаються перелік і межі надзвичайних заходів, вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням надзвичайного стану, а також

перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Відповідно до Закону України від 6 грудня 1991 року N 1932-XII „Про оборону України” визначено, що підготовка держави до оборони в мирний час включає питання забезпечення відкритого та демократичного цивільного контролю у сфері оборони в порядку, визначеному законодавством, та дотримання вимог щодо збереження державної таємниці. Також Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади забезпечує реалізацію заходів демократичного цивільного контролю за Збройними Силами України.

Закон України від 6 грудня 1991 року N 1934-XII „Про Збройні Сили України” (Із змінами і доповненнями) визначає функції, склад Збройних Сил України, правові засади їх організації, діяльності, дислокації, керівництва та управління ними. Законом визначено, що органи військового управління забезпечують неухильне додержання вимог Конституції України стосовно того, що Збройні Сили України не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів державної влади чи перешкоджання їх діяльності.

Закон України від 4 березня 1998 року N 160/98-ВР „Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб” (Із змінами і доповненнями) визначає, що контроль за додержанням Управлінням державної охорони України чинного законодавства у сфері державної охорони, забезпечення прав і свобод людини здійснюється Верховною Радою України. Начальник Управління державної охорони України систематично інформує Верховну Раду України про стан державної охорони, забезпечення прав і свобод людини та додержання чинного законодавства. Контроль за діяльністю Управління державної охорони України також здійснює Президент України. Начальник Управління державної охорони України систематично інформує Президента України з основних питань діяльності Управління. Контроль за використанням Управлінням державної охорони України коштів Державного бюджету України здійснюється Рахунковою палатою відповідно до її повноважень, встановлених законодавством України.

Указом Президента України від 12 лютого 2007 року N 105/2007 затверджено „Стратегію національної безпеки України”, яка визначає принципи, пріоритетні цілі, завдання та механізми забезпечення життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Політика національної безпеки, що спрямована на захист національних інтересів, базується на визначених законодавством України принципах, серед яких одним з головних є демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави.

Рахом з тим, в Стратегії визначено, що на теперішній час не вдається забезпечити відповідність сектору безпеки України потребам суспільства:

правоохоронні органи України в їх нинішньому стані неспроможні здійснювати надійний захист прав і свобод людини і громадянина, ефективну боротьбу із злочинністю, зокрема організованою, криміналізацією економіки, корупцією;

діяльність розвідувальних і контррозвідувальних органів не в усьому адекватна викликам і загрозам національній безпеці України;

критичний стан озброєння та військової техніки, низький рівень забезпечення та підготовки Збройних Сил України, що ставить під загрозу можливість виконання ними завдань оборони держави.

В Стратегії визначено, що серед стратегічних пріоритетів політики національної безпеки є розвиток системи демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави.

Відповідно до Указу Президента України від 12 грудня 2006 року № 1067/2006 „Про заходи щодо посилення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань” з метою посилення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань та відповідно до пунктів 1 і 17 частини першої статті 106 Конституції України, статті 32 Закону України «Про Службу безпеки України», статті 13 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» було визначено покладення на Секретаріат Президента України забезпечення здійснення контролю Президента України за діяльністю військових формувань, для чого у складі Головної служби безпекової та оборонної політики Секретаріату Президента України створена Інспекція з питань контролю за діяльністю військових формувань.

Також в державі визначені певні механізми контролю призначення персонального складу, який займає ключові посади в силових структурах. Зокрема, Указом Президента України від 4 грудня 2006 року № 1025/2006 затверджено перелік посад керівників військових формувань, правоохоронних органів, органів дипломатичної служби, кандидатури для призначення на які погоджуються з Президентом України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 року № 1080 затверджено „Положення про Міністерство оборони України”, в якому визначено, що контроль за дотриманням законодавства у Збройних Силах та забезпечення здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами є одним з основних завдань Міноборони.

Висновки до розділу 1:

Таким чином, на теперішній час в Україні створено відповідну нормативно-правову базу, яка регламентує питання, пов'язані з демократичним цивільним контролем над Воєнною організацією, правоохоронними та розвідувальними органами держави та надають для цього необхідні можливості.

Водночас механізми громадського контролю потребують удосконалення шляхом:

своєчасного і достовірного інформування суспільства, у тому числі через підготовку та періодичне оприлюднення "білих книг" про діяльність у цій сфері органів державної влади;

проведення громадської експертизи проектів нормативно-правових актів, концепцій і програм з питань національної безпеки та врахування її висновків;

широкого залучення громадськості до обговорення найбільш гострих проблем національної безпеки в ході опрацювання відповідних державних рішень;

створення громадських експертних рад при органах виконавчої влади, які діють у сфері забезпечення національної безпеки.

2. ПРАКТИЧНІ ЗАХОДИ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД СИЛОВИМИ СТРУКТУРАМИ ДЕРЖАВИ

2.1. Загальні положення

Оцінка стану демократичного цивільного контролю над силовими структурами держави має місце в матеріалах Комплексного огляду сектору безпеки (далі - Комплексний огляд), який був здійснений на виконання доручення Президента України від 21 жовтня 2005 року № 1-1/1138 та на підставі рішення Комісії Україна-НАТО від 22 лютого 2005 року.

Суб'єктами Комплексного огляду були визначені міністерства та інші державні органи, залучені до вирішення питань, пов'язаних з обороною і безпекою держави, а саме: Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки України, Генеральна прокуратура України, Державна податкова адміністрація України, Державна митна служба України, Державна прикордонна служба України, Державний департамент з питань виконання покарань, Служба зовнішньої розвідки України, Головне управління розвідки Міністерства оборони України та Управління державної охорони України. Координація діяльності з проведення Огляду здійснювалася Апаратом Ради національної безпеки і оборони України. Комплексний огляд проводився у чотири етапи. Зокрема, під час проведення I етапу (січень-березень 2006 р.) було досліджено систему демократичного цивільного контролю за органами сектору безпеки. Результати цієї роботи знайшли відображення у Стратегії національної безпеки України. Під час II етапу (квітень-жовтень 2006 р.) - здійснено аналіз реального стану сектору безпеки України (шляхом вивчення законодавчого забезпечення діяльності органів, що входять до сектору безпеки, їх характеристик і структури, ефективності діяльності, кадрової політики, соціального забезпечення їх працівників, міжнародного співробітництва, відомчої науки, фінансового та інформаційного забезпечення, а також стану спеціальної техніки). Протягом III етапу (квітень-жовтень 2006 р.) - були опрацьовані моделі сектору безпеки України - 2015. (при підготовці т.зв. „Моделі-2015”) було визначено та/або враховано базові принципи захисту прав і свобод громадян, будівництва органів безпеки, а також систему управління і контролю діяльності органів сектору безпеки України;

2.2. Стан реалізації заходів демократичного контролю у Міністерстві оборони України

Керівництво Міністерства оборони України в офіційних документах неодноразово зазначало, що на теперішній час у Збройних Силах України вдалося створити прозору систему цивільного контролю, зв'язків з громадськістю та засобами масової інформації. Зокрема, про це було офіційно повідомлено прес-службою відомства 22 грудня 2007 року. З цією метою у кожній військовій частині для особистих та анонімних звернень в кімнатах відвідувачів на контрольно-перепускних пунктах, у розташуванні підрозділів, військових комісаріатах розміщено інформацію про громадську приймальню Міністерства оборони України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, керівний склад Міністерства оборони України, Генерального штабу Збройних Сил України, Соціально-психологічне управління Головного управління особового складу Генерального штабу ЗС України, Військову службу правопорядку у

Збройних Силах України, військові прокуратури, регіональні організації солдатських матерів, командирів (начальників), їх заступників з гуманітарних питань, а також поштові адреси та контактні номери їх телефонів.

З метою створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, врахування громадської думки у процесі підготовки та прийняття управлінських рішень 10 грудня 2005 року було створено консультативно-дорадчий орган – Громадську раду при Міністерстві оборони України (далі – Громадська рада). Станом на 1 листопада 2007 року до складу Громадської ради увійшли 89 громадських, профспілкових організацій та засобів масової інформації.

Основною формою роботи Міністерства оборони України щодо налагодження системного діалогу із громадськістю, підвищення якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань діяльності оборонного відомства, створення умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень є консультації з громадськістю. Міністерством оборони України спільно з Громадською радою на підставі плануючих документів, а також результатів попередніх консультацій з громадськістю розробляється “Орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю в Міністерстві оборони України на рік”, який оприлюднюється у засобах масової інформації та на веб-сторінці Громадської ради.

Недавня зміна керівництва Міноборони не привела до перегляду підходів відомства з питань демократичного контролю. Зокрема, прес-служба Міноборони 8 січня 2008 року повідомила про те, що міністр оборони України Юрій Єхануров затвердив „Орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю в Міністерстві оборони України на 2008 рік”, яким передбачається проведення громадських слухань і консультацій з громадськістю приблизно з 15 напрямів життєдіяльності Збройних Сил України та соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей.

2.3. Стан реалізації заходів демократичного контролю в Службі безпеки України

Відповідно до Конституції України, Закону “Про Службу безпеки України” та інших правових актів, сьогодні також створено певну систему контролю за діяльністю СБ України. Основними її рівнями можна назвати: парламентський контроль, контроль Президента України і судовий контроль.

Контроль законодавчої влади

З боку Верховної Ради України постійний контроль за діяльністю СБ України і дотриманням нею законодавства здійснює Комітет з питань національної безпеки і оборони. Голова Служби безпеки регулярно інформує Верховну Раду України і відповідний профільний комітет про стан державної безпеки, дотримання чинного законодавства, забезпечення прав і свобод громадян та з інших питань, щорічно подає Верховній Раді України звіт про діяльність СБ України.

Відповідно до Закону „Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, контроль за виконанням Службою безпеки приписів законодавства у цій сфері і витрачанням коштів, які виділяються на вказані цілі покладено на Верховну Раду України та її Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією.

Президентський контроль

Відповідно до п. 14 ст. 106 Конституції України, ст. 32 Закону „Про Службу безпеки України”, контроль за діяльністю СБ України також здійснюється Президентом України. Згідно вказаних правових актів, Служба безпеки регулярно, в порядку визначеному Президентом України інформує його, членів Ради національної безпеки і оборони України з основних питань своєї діяльності, а також про випадки порушення законодавства і, на їх вимогу, подає інші необхідні відомості. Окрім цього Голова Служби щорічно подає Президенту України письмовий звіт про діяльність СБ України.

Контроль судової влади

Нормативно-правовими актами України також передбачено здійснення контролю за діяльністю Служби безпеки України з боку судової гілки влади. Він полягає у розгляді наявних в СБ України матеріалів, у т.ч. які містять державну таємницю, що подаються оперативними підрозділами для отримання дозволів на проведення заходів, пов'язаних із тимчасовим обмеженням конституційних прав людини і громадянина. Зокрема, Законами "Про оперативно-розшукову діяльність" та "Про контррозвідувальну діяльність" чітко встановлено, що проведення заходів, які тимчасово обмежують конституційні права особи (негласне проникнення до житла чи іншого володіння особи, зняття інформації з каналів зв'язку, контроль листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, застосування інших технічних засобів одержання інформації) проводиться виключно за рішенням суду або у порядку, узгодженому з Головою Верховного Суду України та Генеральним прокурором України (оперативно-технічні заходи, що проводяться з метою отримання розвідувальної інформації, запобігання і припинення розвідувально-підливних посягань спеціальних служб іноземних держав та іноземних організацій, у т.ч. терористичних).

Джерело:

http://sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article;jsessionid=2FF20A9A2E5B8037C2F7078BA9093B9B?art_id=61869&cat_id=61864

В рамках діяльності Спільної робочої групи Україна — НАТО з питань воєнної реформи, яка є головним центром співпраці з реформування галузі безпеки і оборони, за участю Служби безпеки України започатковано ряд ініціатив, спрямованих на підтримку трансформації галузі безпеки в Україні. Серед них є створення Робочої групи Україна – НАТО з питань цивільного та демократичного контролю над сектором розвідки. Слід також зазначити, що 28 листопада 2007 року у Службі безпеки України відбулося розширене засідання Громадської ради при СБ України, присвячене обговоренню проекту видання “Біла книга 2007: Служба безпеки і розвідувальні органи України”.

2.4. Стан реалізації заходів демократичного контролю в Міністерстві внутрішніх справ України

Міністерство внутрішніх справ України також приділяє увагу роботі з громадськістю. Процеси змін у відомстві, насамперед удосконалення роботи МВС передбачає оптимізацію його структури, функціональних особливостей. Перш за все їх треба привести у відповідність до суспільних вимог, інтеграційних процесів, які відбуваються у світовому співтоваристві і Європі, з тенденціями розвитку транснаціональної злочинності. Основним видом контролю за діяльністю органів і підрозділів внутрішніх справ є цивільний контроль. Законом

України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" визначено, що суб'єктами демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами є як державні, так і недержавні складові, що створює передумови для підконтрольності правоохоронних органів як державі в особі її відповідних інституцій, так і громадянському суспільству, окремим громадянам.

Попередній аналіз повноважень суб'єктів, які здійснюють контрольну функцію над органами внутрішніх справ, доводить, що на даний час існує певна система цивільного контролю над діяльністю правоохоронних органів. До того ж конституційна реформа шляхом збільшення повноважень Верховної Ради України за рахунок повноважень Президента України врівноважила систему контролю над діяльністю органів внутрішніх справ, що дозволило усунути домінуючий вплив на правоохоронні органи одного владного державного інституту і зробило систему цивільного контролю більш демократичним.

Відповідно до Конституції України до компетенції Верховної Ради України віднесено прийняття законодавчих актів з питань правоохоронної діяльності, у тому числі щорічне затвердження Державного бюджету України, з одночасним визначенням видатків на утримання МВС України, призначення на посаду та заслуховування Міністра внутрішніх справ. Крім того, Міністерством постійно надаються відповіді на звернення та запити народних депутатів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. За погодженням з Президентом України здійснюється призначення на посади та звільнення з посад командування внутрішніх військ МВС України. Указами Президента України присвоюються вищі офіцерські та спеціальні звання.

З боку Кабінету Міністрів України здійснюються заходи щодо контролю за діяльністю органів внутрішніх справ, зокрема у сфері забезпечення громадського порядку та боротьби зі злочинністю. До повноважень Прем'єр-міністра належить подання Верховній Раді України кандидатур на призначення Міністра внутрішніх справ. Кабінет Міністрів України також призначає на посади і звільняє з посад заступників Міністра внутрішніх справ.

Відповідно до Закону України "Про прокуратуру" здійснюється прокурорський нагляд за дотриманням і правильним застосуванням законів широким колом суб'єктів, до яких належать і органи внутрішніх справ. Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори також координують діяльність з питань боротьби зі злочинністю органів внутрішніх справ, Служби безпеки, податкової міліції, митної служби, Військової служби правопорядку в Збройних силах України та інших правоохоронних органів.

У межах повноважень, визначених законодавством, над органами внутрішніх справ здійснюється демократичний цивільний контроль з боку місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадян України, ветеранських та інших громадських організацій, засобів масової інформації. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" встановлює їх суттєві повноваження в забезпеченні законності, правопорядку, прав і свобод громадян, зокрема, у частині забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю. До компетенції сільських, селищних, міських рад віднесено заслуховування звітів начальників органів внутрішніх справ про стан боротьби зі

злочинністю, громадської безпеки та охорони громадського порядку на відповідній території.

2.5. Стан реалізації заходів демократичного контролю в Службі зовнішньої розвідки України

Що стосується аспектів розвідувальної діяльності, то Служба зовнішньої розвідки України як складова сектору безпеки України підпорядкована Президенту України (стаття 1 Закону України «Про Службу зовнішньої розвідки України»). Відповідно до статті 9 Закону України «Про Службу зовнішньої розвідки України», статей 24-27 Закону України «Про розвідувальні органи України», контроль за діяльністю СЗР України в межах конституційних повноважень здійснюється Президентом України, у тому числі через керовану ним Раду національної безпеки і оборони України, Верховною Радою України в порядку, встановленому Конституцією України (ст.25). Контроль за витратою коштів Державного бюджету на утримання СЗРУ і фінансування її діяльності здійснюється Рахунковою палатою України (ст.26). Нагляд за додержанням СЗР України законів України здійснюється Генеральним прокурором України і уповноваженими ним прокурорами відповідно до Конституції та законів України (ст.27).

Парламентський контроль сконцентровано у праві на прийняття законів, які визначають правові засади діяльності розвідувальних органів, їх повноваження й завдання, доступні засоби для виконання, а також бюджет розвідки, що дозволяє Верховній Раді визначати масштаби фінансування та з'ясувати, на які потреби спрямовуються державні кошти.

Закон «Про демократичний цивільний контроль над Военною організацією і правоохоронними органами держави» створює правові умови впливу на забезпечення максимально можливої відкритості у діяльності держави в питаннях гарантування національної безпеки та оборони. Однак провідні експерти у цій галузі сходяться на думці, що механізм реалізації цього Закону у такій специфічній сфері як розвідувальна діяльність, є недостатньо відпрацьованим. Тому серед шляхів удосконалення парламентського контролю над сектором безпеки загалом і діяльністю розвідувальних органів, зокрема, фахівці пропонують створити парламентський підкомітет з контрольними повноваженнями за діяльністю розвідорганів.

Президентський контроль (контроль виконавчої влади) реалізується через функцію управління Главою держави Службою зовнішньої розвідки України, призначення її керівників, постановку завдань та підзвітність СЗРУ щодо їх виконання, а також контроль за повсякденною діяльністю розвідки через Раду національної безпеки і оборони України.

Джерело: <http://www.szru.gov.ua/messages.php?lang=ua&item=28&page=1>

2.6. Стан реалізації заходів демократичного контролю в Головному управлінні розвідки Міністерства оборони України

В ході проведення Комплексного огляду сектору безпеки України (в частині, що стосується воєнної розвідки України) було здійснено аналіз реального стану діяльності Головного управління розвідки МО України. Визначений порядок управління і контролю діяльності розвідувального органу Міністерства оборони України. Перш за все, загальне керівництво розвідувальним органом Міністерства оборони України здійснює Президент України. Безпосереднє

керівництво розвідувальним органом здійснює керівник розвідувального органу Міністерства оборони України. Керівництво розвідувальним органом Міністерства оборони України як структурним підрозділом Міністерства оборони України в межах повноважень, визначених законами України, здійснює Міністр оборони України та створює необхідні умови для його функціонування. Демократичний цивільний контроль, як комплекс правових, організаційних та інформаційних заходів, забезпечує неухильне дотримання законності й відкритості в діяльності розвідувального органу Міністерства оборони України, сприяє її ефективній діяльності, виконанню визначених функцій, зміцненню дисципліни, утвердженню демократичних засад правової держави.

2.7. Стан реалізації заходів демократичного контролю в Державній прикордонній службі України

Указом Президента України від 19 червня 2006 року № 546/2006 схвалено «Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року». Окремим розділом зазначеної концепції передбачені питання розвитку демократичного цивільного контролю та забезпечення відкритості діяльності Державної прикордонної служби України для демократичного цивільного контролю за:

додержанням Конституції та законів України стосовно прав і свобод громадян, військовослужбовців та працівників Державної прикордонної служби України, стану правової і соціальної захищеності зазначених осіб і членів їх сімей;

обґрунтованістю прийнятих рішень з питань оперативно-службової діяльності щодо їх відповідності засадам внутрішньої і зовнішньої політики, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України;

виконанням Програми розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року та інших програм;

формуванням, затвердженням і використанням визначених законами про Державний бюджет України видатків на потреби охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

вирішенням інших питань, визначених Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави».

Висновки до розділу 2:

Одним з головних критеріїв оцінки рівня демократичного контролю над силовими структурами держави полягає в оцінці керівництвом держави реального стану силових відомств, перш за все в частині, наскільки зазначені відомства відповідають меті та завданням, для виконання яких вони створені. На жаль реальна ситуація є такою, що навіть в Стратегії національної безпеки України (затвердженій Указом Президента України від 12 лютого 2007 року N 105/2007) констатується, що на теперішній час в державі не вдається забезпечити відповідність сектору безпеки України потребам суспільства, а саме:

правоохоронні органи України в їх нинішньому стані неспроможні здійснювати надійний захист прав і свобод людини і громадянина, ефективну боротьбу із злочинністю, зокрема організованою, криміналізацією економіки, корупцією;

діяльність розвідувальних і контррозвідувального органів не в усьому адекватна викликам і загрозам національній безпеці України;

критичний стан озброєння та військової техніки, низький рівень забезпечення та підготовки Збройних Сил України, що ставить під загрозу можливість виконання ними завдань оборони держави.

Серйозною проблемою постає незадовільний стан та функціонування судової влади, поширення в її інститутах хабарництва та корупції, повільне, а подекуди й неправосудне вирішення судових справ.

3. ЗАГАЛЬНИЙ АНАЛІЗ СТАНУ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ВІЙСЬКОВИМИ ФОРМУВАННЯМИ ТА ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВИ

Аналіз реального стану демократичного цивільного контролю над військовими формуваннями та правоохоронними органами держави проведено за експертними оцінками українських та зарубіжних експертів та результати проведення досліджень з зазначеного питання.

3.1. Експертний аналіз

3.1.1. Борис Андресюк (перший заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, доктор політичних наук):

Актуальність питання демократичного цивільного контролю над збройними силами визначається двома чинниками. Зовнішній можна охарактеризувати так: без встановлення надійного цивільного контролю над збройними силами двері у європейську спільноту для України будуть зачинені. Внутрішній — неможливість здійснення обґрунтованих логічних кроків щодо розбудови воєнної організації держави (і збройних сил зокрема) без налагодження цивільного контролю, наповнення його реальним змістом, чіткого розподілу повноважень і відповідальності.

Ситуація в Україні відображає загальні тенденції розвитку цивільно-військових стосунків у країнах Центральної та Східної Європи. Разом з тим є певні риси, характерні саме для нашої країни. Сьогодні актуальним залишається питання: чи працює Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” у повному обсязі? Мушу констатувати, що сьогодні норми закону виконуються далеко не в повному обсязі, на що є об’єктивні та суб’єктивні причини. За п’ять останніх років в Україні змінився вже п’ятий міністр оборони, такі ж зміни відбулись і в інших силових структурах. На жаль, у силових міністерствах та відомствах склалася практика, коли відставка першої особи традиційно тягне за собою звільнення не лише управлінської верхівки відповідної структури, але і середньої ланки управління. Це практично призводить до гальмування процесів реформування Збройних сил України та інших складових військової організації нашої держави. Нині Верховна Рада України як контрольний суб’єкт, що входить до системи цивільного демократичного контролю над військовою організацією, практично відсторонена від можливості впливати на кадрові питання у силових структурах. Поза процесом обговорення персонального складу керівництва структур, що входять до складу військової організації України, опинився і профільний Комітет Верховної Ради. Відсутність ефективного діалогу між законодавчою та виконавчою гілками влади під час реформування та суттєвого скорочення складу

Збройних Сил України, переходу значної їх частини на контрактну основу формування може призвести до суттєвих прорахунків, ціною яких стануть витрати Державного бюджету, гальмування процесу реформування воєнної організації. Відсторонення законодавців від процедури цивільного контролю над діяльністю військової організації негативно позначилося на розв'язанні соціальних проблем військовослужбовців, членів їхніх сімей та пенсіонерів. Часта зміна керівництва Міністерства оборони призводила до безрезультатного пошуку винних у корупційних діях, тоді як обсяг проблем останнім часом лише збільшувався.

3.1.2. О.С.Бодрук, експерт з питань національної безпеки:

На думку О.С. Бодрука, армія – це специфічна частина суспільства, яка за певних обставин здатна істотно впливати на хід суспільних процесів. Стан цивільно-військових відносин є індикатором демократичної зрілості країни. У нормативно-правових актах держави визначено, що демократичний контроль над воєнною справою, а також іншими структурами в системі забезпечення національної безпеки визначається як один з основних принципів. Свою незмінну позицію щодо встановлення демократичного цивільного контролю над Збройними силами Україна підтвердила на Будапештському саміті ОБСЄ, підписавши «Кодекс поведінки стосовно воєнно-політичних аспектів безпеки».

Для забезпечення ефективності цивільного контролю законодавча влада повинна бути незалежною від виконавчої. Парламент не командує військом безпосередньо. Але слід зауважити, що український парламент поки що не використовує повною мірою свої можливості щодо здійснення контролю над силовими структурами. Заважає цьому і обмежений доступ до інформації, пов'язаної з діяльністю силових структур. Необґрунтована секретність унеможливує здійснення контролю за силовими структурами і є значною перешкодою на шляху до демократії. Сьогодні в Україні багато ще треба зробити, аби система цивільного контролю над збройними силами відповідала критеріям надійності таким, як у цивілізованих країнах. Серед першочергових завдань можна виокремити такі:

- навчання представників цивільних владних структур та військового керівництва усіх рівнів основ цивільно-військових взаємовідносин;

- залучення цивільних експертів, компетентних в оборонних питаннях, преси та академічних інститутів до створення дієвої системи цивільного контролю;

- розробка і прийняття необхідного для надійного функціонування цивільного контролю пакета законів;

- передача певних ключових позицій Міністерства оборони України цивільним;

- забезпечення відкритості збройних сил суспільству, громадським об'єднанням і ЗМІ, насамперед через відмову від надмірної таємності.

Джерело:

http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=vpip2&issue=2002_4

3.1.3. Заступник Генерального секретаря НАТО з питань оборонної політики і планування, співголова Спільної робочої групи НАТО-Україна з реформування оборони Джон Колстон:

Сьогодні ми переводимо цілу низку дій в рамках Спільної робочої групи, напр. підтримка Україні в переведенні всебічного огляду державного сектору безпеки, в посиленні цивільного контролю над структурами оборони та безпеки, в сприянні встановленню стратегічних партнерств між українськими установами з питань безпеки і громадським суспільством. Ми розпочали різні програми для втілення такої політики. Наприклад, Програма професійного розвитку цивільного персоналу, працюючого в українських безпекових відомствах; Робоча група з цивільного і демократичного контролю сектору розвідувальних служб; Партнерська мережа НАТО-Україна з розвитку експертної оцінки цивільного суспільства.

3.1.4. Іван БІЛАС, радник прем'єр-міністра України

Якщо ми хочемо сьогодні у правоохоронній системі України чітко відокремити роль невоєнізованих формувань, які ніколи не були *правоохоронними*, а є по суті *правозастосувальними*, то слід почати з надання їм невійськового статусу. В умовах формування громадянського суспільства слід, насамперед, дбати про перетворення цих структурних частин правоохоронної системи на органи з надання соціальних послуг громадянам. Причому — почати охороняти саме особу. Таким чином будуть виконуватися функції з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, захисту конституційних основ від злочинних посягань.

В умовах сьогоднішнього протистояння відбувається політична боротьба за вплив на правоохоронні органи. До неї залучають і самих правоохоронців, при цьому безпідставно звинувачуючи їх у надмірній заполітизованості. Охорона громадянських прав, конституційних свобод, боротьба зі злочинністю завжди будуть внутрішньою політичною функцією держави. Аполітичний правоохоронець, який, до того ж, не керується законом і не підлягає ефективному контролю, — буде жахливим виконавцем волі будь-якого тирана.

Джерело: тижневик „Дзеркало тижня”, № 23 (498), 12—18 червня 2004

3.1.5. Анатолій ГУЦАЛ, перший заступник директора Національного інституту проблем міжнародної безпеки

Корінь проблеми у тому, що транспарентність, демократичний контроль стають ніби певною метою руху. Ми забуваємо, що це лише засіб, а мета — безпека: громадська, національна безпека громадянина, господарюючих структур тощо. Поняття безпеки як мети діяльності всіх правоохоронних органів чомусь випало з обговорення. Натомість сформульовано якісь псевдоцілі: реформуємося, бо йдемо в Європу, бо необхідно відповідати демократичним нормам. Це важливо, але не можна забувати, що правоохоронні структури створені для одного — гарантування безпеки.

Зараз ідеться про якусь «сек'юритизацію» суспільства, про дилему між безпекою та демократією. Фактично спостерігається формування двох моделей її вирішення. Європейський підхід пов'язаний із громадянським контролем і прозорістю; американський — із посиленням безпеки, створенням «надміністерства», що фактично нависає над суспільством, забираючи у громадянських структур частину їхніх повноважень. Це світові тенденції, їх ми повинні враховувати.

3.1.6. Юрій ГАВРИЛОВ, незалежний експерт

Складається враження, що зараз задля встановлення демократичного контролю над силовими структурами ми готові пожертвувати своєю безпекою, — але таке рішення тимчасове, рано чи пізно воно вичерпає себе. Тому, реформуючи правоохоронні органи, необхідно, окрім інших, врахувати два моменти.

Перший: мотивація реформування силових структур, зокрема, встановлення демократичного контролю над їхньою діяльністю. Саме по собі встановлення демократичного контролю мотивацією бути не повинно. Такий контроль — це ефективний механізм, але не мета. Ми не повинні заявляти, що реформуємо правоохоронні органи, бо дотримуємося європейських стандартів. Реформування (чи заклики до нього) зумовлені низькою ефективністю силових структур, їхньою невідповідністю викликам життя. Мотивація — це зміна умов. Це ті нові виклики, на які суспільство повинно реагувати, реформуючи свої правоохоронні органи і встановлюючи демократичний контроль над їхньою діяльністю. Другий: межі демократичного контролю. Слід усвідомлювати те, що ми перебуваємо на самісінькому початку шляху і тільки приступаємо до глибоко захищеної сфери, яка дуже неохоче розкриває свої секрети й у якої є корпоративне поняття неpubлічності.

3.2. Результати досліджень реального стану демократичного цивільного контролю над військовими формуваннями та правоохоронними органами держави

3.2.1. Найбільш системний підхід до вивчення реального стану демократичного цивільного контролю над військовими формуваннями та правоохоронними органами держави має місце у дослідженні, яке було проведене у 2000 році фахівцями Українського центру економічних та політичних досліджень імені Олександра Разумкова. Слід зазначити, що фахівці, які проводили зазначені дослідження, через деякий час мали можливість реалізувати його результати в практичній діяльності під час перебування Анатолія Гриценко на посаді міністра оборони України у період 2005-2007 років. За результатами дослідження експертами УЦЕПД ефективність цивільного контролю над воєнною сферою в Україні не визначена як задовільна. На думку експертів УЦЕПД, негативними наслідками відсутності ефективного цивільного контролю над воєнною сферою є:

В політичній сфері

падіння авторитету і рівня довіри до силових структур (а відтак, і загалом до державної влади) з боку населення;

закритість силових структур, надмірна цензура в ЗМІ, шельмування і переслідування критиків, в т.ч. журналістів, масові порушення прав і свобод громадян (як серед військових, так і серед цивільного населення);

ускладнення відносин з іноземними державами тощо;

політизація силових структур (особливо спецслужб), залучення їх до внутрішньої політичної боротьби;

тиск військових на політичне керівництво, вихід силових структур з-під контролю глави держави;

В економічній сфері

надмірна чисельність силових структур обтяжлива для державного бюджету, гальмування економічного розвитку країни;

зловживання і корупція внаслідок залучення силових структур до економічної (господарської) діяльності;
втягування силових структур у конкурентну боротьбу впливових бізнесових структур;
зниження ефективності правоохоронних органів у боротьбі з економічною злочинністю;
неефективне і нецільове використання бюджетних коштів;
неефективне використання і розкрадання військового майна (особливо на фоні реорганізацій, зміни підпорядкування);

В соціальній сфері:

зниження престижу кадрової військової служби, порівняно з іншими професіями;
значний розрив між керівництвом силових структур і рештою особового складу, а також між суспільством та військом загалом;
соціальна деградація військових формувань, що комплектуються за рахунок вихідців лише з певних соціальних груп, переважно робітників і селян;
незадовільний морально-психологічний стан військовослужбовців, соціальна незахищеність членів їх сімей, готовність вдатися до акцій протесту, в т.ч. із застосуванням зброї;
високий рівень самогубств серед військових (особливо серед офіцерів), висока смертність серед офіцерів запасу;

У воєнній сфері

структурна надмірність Воєнної організації, неоптимальний розподіл функцій між силовими структурами (дублювання одних і невиконання інших важливих функцій);
зниження ефективності розвідувальних органів;
недостатнє ресурсне забезпечення силових структур, згортання бойової підготовки військ, особливо підготовки резерву;
згортання НДДКР, падіння рівня розвитку воєнної науки, рівня підготовки військових фахівців;
несвоєчасне оновлення основних комплексів озброєнь, відсутність послідовного відтворення бойової могутності військ;
неготовність військових формувань виконувати покладені на них завдання в особливий період.

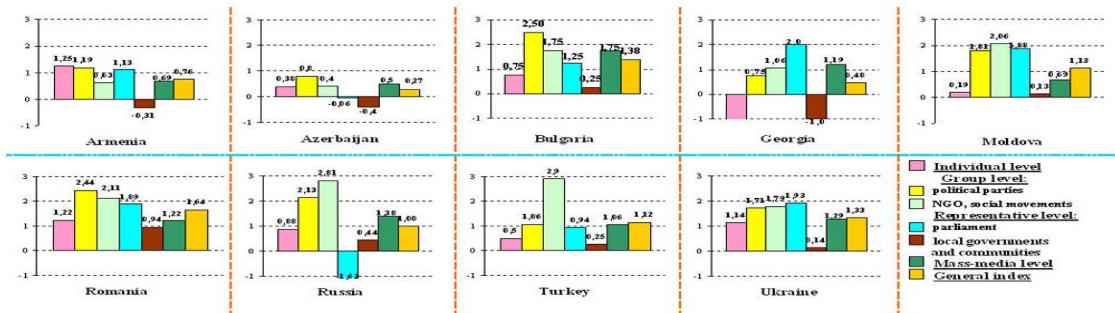
Джерело: „Дзеркало тижня”, 4 листопада 2000

3.2.2. Дослідження стану демократичного контролю та утвердження євроатлантичних цінностей в країнах Чорноморсько-Каспійського регіону

Також заслуговує на увагу дослідження щодо стану демократичного контролю та утвердження євроатлантичних цінностей в країнах Чорноморсько-Каспійського регіону (ЧКР), яке було проведене у 2006 році Центром міжнародної безпеки та стратегічних студій (ЦМБСС).

Результати моніторингу 2006 представлені на мал. 1-3

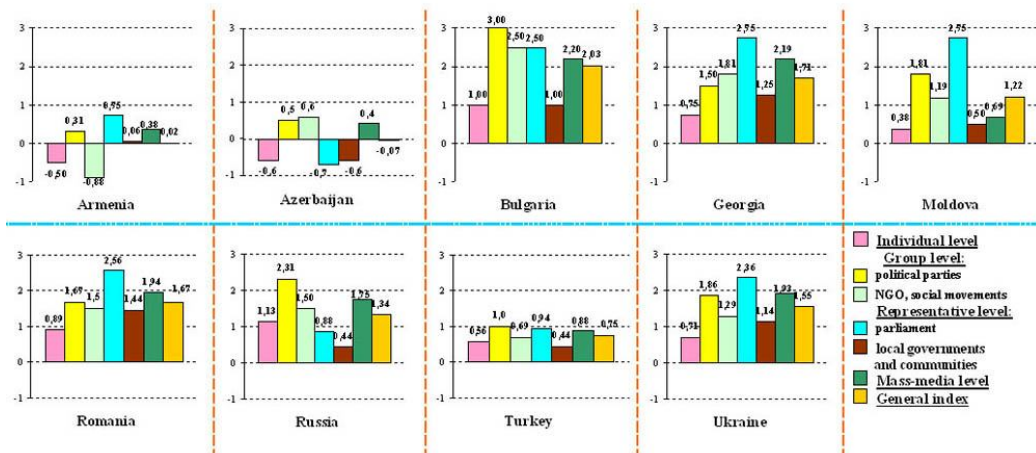
Мал. 1 Індекси готовності демократичного контролю в сфері державної безпеки (експертна оцінка)



Використана стандартна 5-бальна шкала. З представлених результатів випливає, що найбільш високий рівень потенційної готовності до здійснення демократичного контролю демонструють нові демократії Центральної Європи. До них наближаються Україна та Молдова та Туреччина (мал.3).

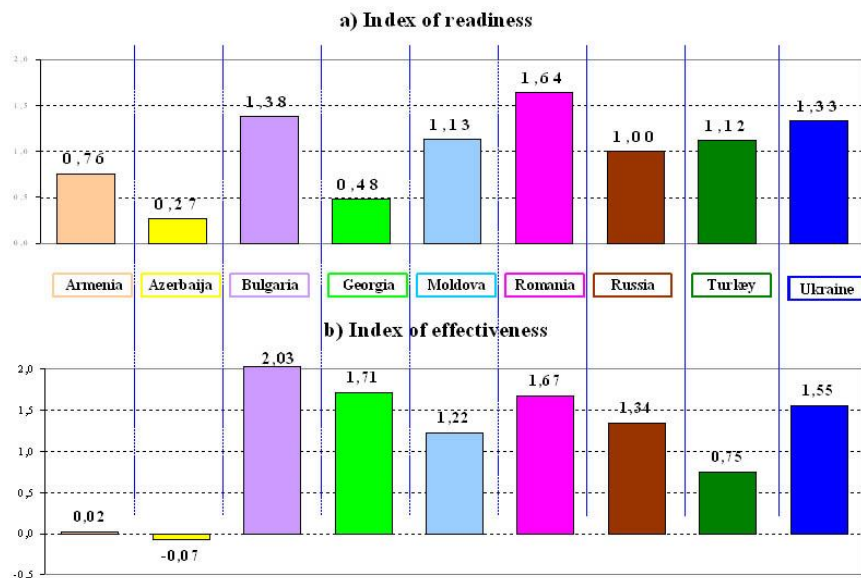
Результати оцінок ефективності імплементації демократичного контролю в цілому підтвердили згадані тенденції в регіоні. Найбільш високий рівень ефективності спостерігається в Болгарії, Румунії, Грузії та Україні. Найнижчий в Азербайджані та Вірменії. (мал. 2)

Мал. 2. Індекси ефективності демократичного контролю в сфері державної безпеки (експертна оцінка)



Генеральні індекси потенційної готовності та ефективності демократичного контролю по всіх країнах ЧКР наведені на мал.3.

Мал. 3 Генеральні індекси готовності/ефективності до демократичного контролю в сфері державної безпеки (експертна оцінка)



Джерело: <http://nomos.com.ua/article.php?art=164>

3.2.3. Дисертаційні дослідження питань демократичного цивільного контролю над силовими структурами держави

Результати дослідження питань демократичного цивільного контролю відображені в дисертації Ігоря Храбана, яка була виконана в Академії Збройних Сил України та Київському університеті імені Тараса Шевченка в 1999 році на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук на тему „Цивільний контроль над збройними силами в демократичній державі (досвід США і проблеми України)”.

У дослідженні проведений аналіз шляхів впровадження цивільного контролю над Збройними Силами України, труднощі, які мають місце у перебігу вирішення цієї проблеми, та можливі напрямки розвитку цього процесу, у тому числі за допомогою використання досвіду іноземних демократичних країн світу. Дисертант зазначає, що, не дивлячись на таке своє минуле і враховуючи вимоги переходу до демократії та досвід розвинутих країн світу, за роки своєї незалежності Україна зробила певні кроки на шляху становлення демократичного цивільного контролю над збройними силами. Аналізуючи перші кроки нашої держави на шляху встановлення цивільного контролю над армією, автор окреслив низку труднощів, з якими зіткнулася Україна на цьому етапі. На думку автора, є необхідним розподілити ці проблеми на дві сфери: цивільну та військову.

У цивільній сфері виділяються такі основні проблеми:

майже повна відсутність цивільних експертів з оборони та безпеки.

відсутність необхідної соціальної підтримки армії, що є наслідком нерозвинутої природи громадянського суспільства в Україні.

впевненість цивільних у тому, що військові продовжують здійснювати традиційний "пасивний опір" цивільному контролю.

У військовій сфері можна зупинитися на таких основних проблемах:

відсутність досвіду співпраці з цивільними, які б знаходилися на високих посадах в міністерстві оборони чи парламенті.

необізнаність про роль армії в демократичному суспільстві та участь цивільних у вирішенні оборонних питань.

відчуття свого обов'язку зберігати армію від деградації із-за некомпетенції цивільних політиків.

ставлення до сьогоднішніх українських політиків як до тимчасових фігур, чий вплив на оборонну політику є незначним.

Виходячи з розгляду та аналізу питань дослідження зроблено деякі висновки і рекомендації щодо шляхів встановлення системи демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України.

ВИСНОВКИ

На думку багатьох експертів, за роки незалежності Україна набула великого досвіду у проведенні найрізноманітніших реформ. Всі вони відрізнялися між собою як за тривалістю проведення, напрямками, масштабами, так і за ефектом результативності. Звання «ветерана з тривалості реформування», по праву можна надати національним правоохоронним органам держави. Почавшись з моменту проголошення незалежності, цей процес триває й досі, набуваючи нових форм, часом змінюючи керівництво, політичні орієнтири тощо. Однак, незважаючи на суттєві зрушення в питанні наближення діяльності силових структур держави до демократичних основ суспільства, на практиці суспільство іноді спостерігає зовсім інші тенденції.

Будь-які перетворення загальнодержавного значення спочатку мають бути обов'язково закріплені на законодавчому рівні, а вже після цього – реалізовані на практиці. Яскравим прикладом є реформування Збройних Сил України – протягом років поспіль це відомство реформувалося на підставі внутрішніх відомчих актів, і лише у червні 2004 р. процес реформування отримав законодавче визнання. У свою чергу Служба безпеки України виконує не властиві їй «міліцейські» функції, чого немає в жодній іншій державі світу. Протягом значного проміжку часу дискутувалося питання про перетворення Прикордонних військ з військового формування на правоохоронний орган (ст. 6 Закону України „Про державну прикордонну службу України). Реальними змінами у функціонуванні правоохоронних органів можна назвати лише незначну кількість норм, що відповідають вимогам, пов'язаним із розвитком демократичної правової держави, реалізацією конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Варто зауважити, що запровадження демократичного цивільного контролю в правоохоронних структурах має власну специфіку, яку слід враховувати. Головною метою тут має бути попередження і недопущення порушень конституційних прав і свобод людини та громадянина, захист їх законних інтересів, разом зі створенням умов для прозорості функціонування цих установ.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України», схвалений парламентом 21 грудня 2006 року, визначає основні повноваження Уряду, в тому числі у сфері національної безпеки і обороноздатності, а також встановлює відносини Кабінету Міністрів з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян. Проте залишаються численні проблеми щодо вдосконалення структури і уточнення функцій суб'єктів системи демократичного цивільного контролю, насамперед Президента, парламенту, уряду, судової влади і громадськості.

Ключова роль в даній системі належить Верховній Раді України, яка забезпечує законодавче врегулювання діяльності всіх складових сектору безпеки і оборони, особливо з огляду на розширення законодавчих повноважень за наслідками політичної реформи. Проблемним питанням народних депутатів

залишається визначення та розмежування функцій, перш за все, СБУ, МВС та інших правоохоронних органів у разі їх застосування всередині країни.

Наступна проблема – організація парламентського контролю за діяльністю спеціальних служб, закритий характер функціонування яких потребує впровадження відповідних механізмів спостереження та прийняття рішень. Йдеться, насамперед, про розвідувальні органи.

Важливою також залишається проблема вдосконалення бюджетного контролю над сектором безпеки і оборони. На окрему увагу заслуговує формування видатків для фінансування програм закупівлі основних видів озброєння і техніки та, що найголовніше, їх обов'язкове виділення протягом відповідного бюджетного періоду. Мова йде про так звані «захищені» статті у державному бюджеті країни.

Не знято з порядку денного і таке важливе питання, як гармонізація цивільно-військових відносин у суспільстві з відновленням позитивного іміджу військових та вдосконаленням системи зв'язків з громадськістю.

Таким чином, з урахуванням загальноєвропейських принципів формування системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки, визначених у Рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи (2005 року), можна визначити наступні шляхи розбудови і підвищення ефективності такої системи в Україні:

1. Вдосконалення законодавства з питань національної безпеки, насамперед шляхом:

подальше приведення законодавства з питань національної безпеки і оборони у відповідність із Конституцією України, гармонізація його з відповідним європейським законодавством;

законодавчого уточнення завдань і функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки, у тому числі в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України;

розвитку правових засад управління національною безпекою через розробку відповідних законів, концепцій, доктрин, стратегій і програм, зокрема, антикорупційного законодавства, Національної програми протидії тероризму і екстремізму, Концепції розвитку Воєнної організації держави, Концепції розвитку національної інноваційної системи, Національної стратегії формування інформаційного суспільства, Доктрини інноваційного та науково-технологічного розвитку тощо;

розробка та прийняття нових редакцій Кримінального і Кримінально-процесуального кодексів, законів України про державну службу, Службу безпеки України, інші органи сектору безпеки, тощо;

усунення наявних протиріч, неузгодженостей і прогалин у чинних законах та інших нормативно-правових актах з питань національної безпеки і оборони;

удосконалення законодавства з питань соціального забезпечення військовослужбовців, співробітників правоохоронних і розвідувальних органів та членів їхніх сімей з метою підвищення рівня соціального захисту цих категорій громадян;

визначення меж відповідальності та контролю органів державної влади і узгодження їх з функціями контролюючих органів;

розмежування сфер взаємодії органів державного управління та контролю і неурядових громадських організацій та установ;

чіткої регламентації процедур (правил) здійснення адміністративного, парламентського та суспільного контролю за діяльністю суб'єктів сектору безпеки;

механізмів залучення інститутів громадянського суспільства до процесів управління і контролю системи національної безпеки.

2. Підвищення ефективності планування, координації і контролю за діяльністю суб'єктів забезпечення національної безпеки та їх відповідальності шляхом:

уточнення і чіткого розмежування завдань і сфер відповідальності суб'єктів забезпечення національної безпеки;

розробки та впровадження загальнодержавної системи визначення та моніторингу порогових значень показників (індикаторів), що характеризують рівень захищеності національних інтересів у різних сферах життєдіяльності та виникнення реальних загроз національній безпеці;

періодичне проведення комплексного огляду сектору безпеки;

активізації механізмів координації та контролю діяльності органів виконавчої влади з реформування Збройних Сил, інших військових формувань, передбачених відповідними законами України.

3. Вдосконалення ефективності діяльності суб'єктів здійснення демократичного цивільного контролю, у т.ч. щодо завершення формування структури системи державного управління сектором безпеки, передбачивши:

узгодження функцій, повноважень, відповідальності та контролю її ланок;

встановлення зворотного зв'язку з незалежним (неупередженим) контролем параметрів управління;

посилення координаційних можливостей РНБОУ із забезпеченням системності і комплексності розроблюваних нею управлінських рішень в секторі безпеки.

4. Забезпечення ефективності роботи органів державної влади з питань реформування ЗС України, інших військових формувань та оборонно-промислового комплексу з першочерговим визначенням концептуальних засад політичного управління сектором оборони, функцій і завдань всіх структур сектору безпеки. Наступним кроком має стати розробка і широке обговорення Комплексної програми реформування і розвитку сектору безпеки.

5. Законодавче закріплення основних параметрів суб'єктів сектору безпеки відповідно до покладених на них функцій і завдань.

6. Наукове обґрунтування інституційних перетворень і державних управлінських рішень в галузі політики безпеки і оборони.

7. Розробка і впровадження в практику демократичного цивільного контролю науково обґрунтованих критеріїв і методик поетапної оцінки результатів функціонування всіх структур сектору безпеки, з урахуванням специфіки їх завдань.

8. Підвищення ефективності парламентського контролю, зокрема за рахунок:

включення в практику роботи Верховної Ради України питань розгляду і затвердження державних програм розбудови і розвитку суб'єктів сектору безпеки, що передбачає відповідальність за ефективність їх впровадження;

посилення контролю як оборонного бюджету в цілому, так і найважливіших його складових;

створення умов для підвищення професійного рівня народних депутатів, а також інформаційно-аналітичного забезпечення їхньої діяльності;

ініціювання відкритого суспільного діалогу зі стратегічних питань оборонної політики з наступним впровадженням у життя нароблених пропозицій.

9. Законодавче закріплення порядку періодичної відкритої звітності та персональної відповідальності вищих посадових осіб держави за якість і виконання прийнятих рішень у сфері проведення воєнної реформи, політичну і економічну ефективність витрат на оборону.

10. Забезпечення прозорості процесів прийняття концептуальних рішень в оборонній і безпековій сфері, зокрема з питань оборонного бюджету, кадрової політики, соціально-правового захисту, що створить умови для незалежної експертизи, поінформованості громадян і формування суспільної думки.

11. Відпрацювання механізмів залучення до практики формування державної оборонної політики і системи демократичного цивільного контролю інститутів громадянського суспільства, цивільних аналітичних центрів і мас-медіа.

Примітка: Посади державних діячів, експертів тощо наведені на момент надання ними коментарів щодо тематики дослідження.