

УДК 351.86 – 047.64

Вичалківський І.В.,
здобувач Науково-дослідного інституту
Державної прикордонної служби України

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Анотація. В статті розкрито актуальні питання щодо пріоритетних напрямів розвитку демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів України. Охарактеризовано дев'ять пріоритетних напрямів розвитку демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів України. Зазначено, що забезпечення прозорості процесів прийняття концептуальних рішень з питань безпеки є вкрай необхідним для роз'яснення громадянському суспільству сукупності факторів, що визначають таке рішення, та має за мету формування відповідної громадської думки.

Ключові

слова: демократичний цивільний контроль, національна безпека, правоохоронні органи, європейська практика.

Вичалковський І.В.,
соискатель Научно-исследовательского института
Государственной пограничной службы Украины

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ УКРАИНЫ

Аннотация. В статье раскрыты актуальные вопросы относительно приоритетных направлений развития демократического гражданского контроля за деятельностью правоохранительных органов Украины. Охарактеризованы девять приоритетных направлений развития демократического гражданского контроля за деятельностью правоохранительных органов Украины. Указано, что обеспечение прозрачности процессов принятия концептуальных решений по вопросам безопасности является крайне необходимым для разъяснения гражданскому обществу совокупности факторов, определяющих такое решение, и имеет целью формирование соответствующего общественного мнения.

Ключевые слова: демократический гражданский контроль, национальная безопасность, правоохранительные органы, европейская практика.

Vuchalkivskiy I.V.,
Applicant for PhD, Scientific-Research Institute
of the State Border Guard Service of Ukraine

PRIORITY DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF DEMOCRATIC CIVIL CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT BODIES OF UKRAINE

Annotation. The paper deals with the current issues on priority directions of development of democratic civil control over the activities of law enforcement bodies of Ukraine. Characterized nine priority directions of development of democratic civil control over the activities of law enforcement bodies of Ukraine.

Indicates that the transparency of the process of making conceptual decisions on the issues of security is very necessary for clarification civil society factors that determine this decision, and is aimed at the formation of public opinion. In particular, encouraged the activities of public organizations, through which the company is expanding the sphere of influence on the government and constantly monitors the activities of the government and the security sector institutions. Positive functions of these organizations occur, primarily due to their independence from the state, and in some cases direct opposition to her.

Today the system of democratic civilian control over law enforcement is only in its formative stages, and the existing control system can be considered to be civil, but it is not really democratic. The root cause for this situation are the flaws in the political system and the underdevelopment of civil society institutions that, in turn, determined trends in noncompliance with security agencies in the state of the rule of law and legality. The absence of well-established foundations of a democratic civil control creates preconditions for their politicization, mass violations of the rights and freedoms of citizens, corruption, hindering the development of democracy in Ukraine and the approximation to the European standards.

Keywords: democratic civilian control, national security, law enforcement, the European practice.

Постановка проблеми. Сьогодні для України та інших держав світу залишаються актуальними питання: які виклики і загрози національній безпеці є найбільш небезпечними та потребують подолання в умовах невідповідності правоохоронних органів завданням захисту національних інтересів; як має розвиватися система національної безпеки у ХХІ ст.; де проходить межа між потребою суспільства і держави у безпеці та правами і свободою людини; за якими принципами має діяти держава в особі спеціальних служб, правоохоронних органів та військових формувань, оскільки надалі мають розвиватися цивільно-військові відносини у суспільстві щодо розвитку демократичного цивільного контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, які досліджують означену проблему, необхідно виділити українських учених О.С.Бодрука, А.Б.Качинського, О.В.Литвиненко, Г.П.Ситника, В.М.Телелима, І.А.Храбана, В.О.Шамрая, які зробили значний внесок у дослідження теоретичних та практичних аспектів функціонування демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів України та у формування нових цивільно-військових відносин.

Метою статті є визначення пріоритетних напрямів розвитку демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів України.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні проблема швидкого й відносно безперешкодного впровадження стратегічних та інших програмних документів у сфері національної безпеки та реформа правоохоронних органів актуальна для всіх міжнародних наукових спільнот різних галузей наук. Адже вибір альтернативних національних стратегій – це вибір курсу кожної з держав. При цьому важливо усвідомити, що механізми реалізації стратегій мають ґрунтуватися на принципах:

- верховенства права, неухильного дотримання законодавства;
- відповідальності суб'єктів забезпечення національної безпеки за виконанням поставлених перед ними державних завдань;
- прозорості основних напрямів видатків на національну безпеку;
- дієвості й постійності контролю у сфері національної безпеки, зокрема за використанням фінансових і матеріальних ресурсів;
- участі інститутів громадянського суспільства у реалізації стратегій.

Найвагомішими негативними чинниками, що можуть суттєво вплинути на процес впровадження Стратегії у сфері національної безпеки, здійснення першочергових реформ правоохоронних органів, зокрема щодо розвитку демократичного цивільного контролю за їхньою діяльністю є:

- безкомпромісна боротьба різних груп бізнес-інтересів і тиску політичних партій, об'єднань та груп;
- недосконалість і суперечливість чинного законодавства у сфері національної безпеки;
- постійна трансформація урядових коаліцій, що призводить до періодичних загострень внутрішньополітичної ситуації в державі;
- заполітизованість зацікавлених суспільних груп;
- незадовільний стан безпекового сектору держави;
- відсутність системи демократичного цивільного контролю за діяльністю суб'єктів правоохоронних органів, формування і розвиток зв'язків з інститутами громадянського суспільства.

Пошуку відповідей на вказані та інші актуальні питання сприятимуть наукові дослідження діяльності держави та суспільства у сфері національної безпеки з погляду подальшого розвитку системи демократичного цивільного контролю за діяльністю суб'єктів правоохоронних органів України в контексті реформування державного управління.

У цілому демократичний цивільний контроль за силовим сегментом держави сформульовано як певний “політичний стандарт” низкою авторитетних міжнародних організацій, таких як ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, Рада Європи [4].

З урахуванням цього в Україні визначені такі пріоритетні напрями наукових (фундаментальних і прикладних) досліджень у сфері

реформування правоохоронних органів, зокрема щодо вдосконалення демократичного цивільного контролю за їхньою діяльністю.

- Становлення теоретичних основ забезпечення національної безпеки, насамперед завершення формування структури системи державного управління правоохоронних органів.

Результати діяльності в цьому напрямі в Україні не можна вважати задовільними. Основною причиною цього є остаточно невизначеність розподілу управлінських функцій, повноважень, відповідальності та дієвого контролю у правоохоронній сфері між органами державної влади. Відсутність такої визначеності призводить до розбалансованості державно-управлінських рішень у цій сфері. Наприклад, до цього часу не встановлено парламентський контроль за діяльністю спеціальних служб, насамперед за розвідувальними органами, який має здійснюватися спеціальним комітетом або підкомітетом Верховної Ради України згідно з рекомендацією Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЕ) № 1713 [1].

- Формування і розвиток правових основ національної безпеки та діяльності суб'єктів правоохоронних органів, передусім юридичне визначення та законодавче закріплення основних параметрів і характеристик суб'єктів правоохоронних органів відповідно до покладених на них управлінських функцій і державних завдань.

Відсутність чіткої й системної конкретизації функцій та повноважень органів державної влади позбавляє можливості законодавчого закріплення параметрів і характеристик суб'єктів правоохоронних органів, що фактично робить невизначеною сферу розвитку, удосконалення, поширення і предмет демократичного цивільного контролю. Наприклад, за існуючими законодавчими функціями парламенту, на кшталт "визначає основи національної безпеки", які мають широке трактування, не стоять основоположні питання забезпечення національної безпеки, у тому числі й ті, що пов'язані з конкретним технічним оснащенням Воєнної організації та параметрами боєготовності сил оборони. Навіть такі конкретизовані функції Верховної Ради, як затвердження загальної чисельності Збройних Сил України, Служби безпеки України та інших військових формувань перетворюються на формальну процедуру.

- Забезпечення науково-дослідної обґрунтованості інституційних перетворень, реформування державного управління правоохоронних органів держави.

На багатьох міжнародних конференціях, симпозіумах, круглих столах, науково-методологічних семінарах, на яких розглядалися проблеми реформування правоохоронних органів, неодноразово зазначалося, що в Україні бракує цілісної науково обґрунтованої картини правоохоронних органів та нових стандартів, за якими формується та оцінюється їх службово-бойова діяльність. Політика в правоохоронній сфері, яка не має

опори на обґрунтовану поетапну реалізацію національної стратегії, призводить до того, що державно-управлінські рішення, які спочатку вважалися єдино правильними, потім обертаються серйозними помилками, що не уможлиблює їх часткове коригування.

4. Розробка та впровадження в практику органів державного управління науково обґрунтованої методики поетапної оцінки результатів функціональної діяльності всіх структур правоохоронних органів та системи критеріїв оцінювання ефективності демократичного цивільного контролю за їхньою діяльністю.

На жаль, Україна й досі не має відповідних наукових розробок. Відсутність цих стандартів призводить до суб'єктивних оцінок управлінської діяльності правоохоронних структур держави, що контролюються, навіть на рівні адміністративного цивільного контролю (система наглядово-спостережних заходів, що вживаються з боку органів державної влади), не кажучи вже про демократичний контроль, який здійснюють громадянське суспільство.

Навіть із реалізацією принципу відкритості та прозорості певні види управлінської діяльності в цих структурах, конкретні заходи щодо організації (оперативно-службової, оперативно-розшукової, службово-бойової, розвідувальної, контррозвідувальної) діяльності у сфері національної безпеки та результатів, які можуть бути і відомими, але не зрозумілими або трактуватися по-різному.

5. Удосконалення існуючої нормативно-правової бази у сфері демократичного цивільного контролю.

Нині в Україні створено необхідну правову базу для здійснення демократичного цивільного контролю за структурами правоохоронних органів. Водночас, незалежні експерти відзначають низький рівень культури підготовки і виконання українського законодавства, навіть програмних документів у сфері національної безпеки та реформ державного управління, підготовлених у співпраці із західними фахівцями. Зокрема, у цих програмних документах, як правило, відсутні чіткі напрями, цілі та етапи їх реалізації [4].

6. Підвищення ефективності парламентського контролю.

Ключова роль у цій системі належить Верховній Раді України, що забезпечує законодавче врегулювання діяльності всіх складових правоохоронних органів, особливо з огляду на проведення реформ у сфері державного управління. Задля вирішення цих завдань цей напрям забезпечувався і супроводжувався законодавчою діяльністю парламентського Комітету з питань національної безпеки і оборони, який зосереджував зусилля на збиранні, вивченні, дослідженні інформації з питань національної безпеки і оборони, удосконаленні нормативно-правової

бази у правоохоронній сфері, посиленні соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей.

7. Законодавче закріплення чіткої системи періодичної відкритої і прозорої звітності діяльності правоохоронних органів та персональної відповідальності вищих посадових осіб держави за якість і виконання прийнятих державно-управлінських рішень щодо проведення у цій сфері реформ та її економічної ефективності щодо витрат на правоохоронну сферу.

Європейська практика вже запровадила досить чітку систему підзвітності та відповідальності вищих посадових осіб держави за здійснювані дії як основу ефективного виконання ними службових функцій, а також передумову оптимального розподілу влади між правоохоронними інститутами держави. Європейською нормою є також прозора звітність силових міністрів Прем'єр-міністру і парламенту держави. Якщо парламентарі не задоволені ситуацією в структурах правоохоронних органів, то вони можуть усунути з посади вище керівництво або окремих міністрів [3].

8. Забезпечення відкритості й прозорості процесів прийняття концептуальних державно-управлінських рішень у безпековій сфері.

Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” звужує сферу інтересів громадянського суспільства в безпековій політиці інформацією про діяльність збройних сил та інших складових Воєнної організації й не відповідає змістовому навантаженню однієї з базових умов демократичного цивільного контролю щодо “відкритості процесів обговорення та прийняття рішень в оборонній сфері” [2].

Водночас європейська практика передбачає досить широкий для суспільного обговорення спектр питань безпекової діяльності держави, а саме:

- інформація про оборонну політику та її втілення;
- управління ресурсами та кадрова політика;
- бюджетний менеджмент (формування видатків для фінансування програм);
- процес закупівлі озброєнь, особливо в довгострокових програмах.

При цьому відкриті для широкого загалу періодичні публікації з питань безпеки, щорічний оборонний бюджет, щорічна доповідь про стан безпеки. Ці документи, які спеціально готуються для забезпечення підзвітності, відкритості та прозорості в оборонній політиці щодо інформування громадянського суспільства, є результатом серйозних науково-практичних досліджень, політичних консультацій та громадських обговорень і мають бути схвалені парламентом та урядом.

Зазначимо, що забезпечення прозорості процесів прийняття концептуальних рішень з питань безпеки є вкрай необхідним для

роз'яснення громадянському суспільству сукупності факторів, що визначають таке рішення, та має за мету формування відповідної громадської думки.

9. Створення механізмів залучення до європейської практики формування державної оборонної політики і системи демократичного цивільного контролю інститутів громадянського суспільства, компетентних цивільних експертів, мас-медіа та дослідних аналітичних центрів.

Українська практика обмежується формуванням цивільних неурядових консультативно-рекомендаційних громадських рад (колегій) при керівництві правоохоронних структур та поодиноким залученням їх до обговорення деяких питань оборонної політики цивільних експертів і недержавних аналітичних центрів [5].

Щодо європейських норм, то вони засновані на визнанні громадянського суспільства однією з вищих цілей демократизації, необхідною умовою ефективності безпекового менеджменту. Зокрема, заохочується діяльність громадських організацій, через які суспільство розширює сферу впливу на органи державного управління та постійно наглядає за діяльністю уряду та правоохоронними структурами. Позитивні функції цих громадських організацій походять, насамперед, з їхньої незалежності від держави, а в низці випадків і прямої опозиції їй [6].

Висновки. На сьогодні система демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів перебуває лише у стадії формування, а існуюча система контролю може вважатися цивільною, але не є реально демократичною. Першопричиною такого стану справ є недоліки в політичній системі та нерозвиненість інституцій громадянського суспільства, що, у свою чергу, зумовило тенденції недотримання силовими структурами держави принципів верховенства права і законності. Відсутність сталих засад демократичного цивільного контролю створює передумови для їх політизації, масових порушень прав і свобод громадян, корупції, що перешкоджають розвитку демократії в Україні та наближенню її до європейських стандартів.

Список використаних джерел

1. Про демократичний нагляд за становищем у сфері безпеки в державах – членах Ради Європи” : рекомендація ПАРЄ № 1713 (2005). – Б. м., 2005. – 92 с.
2. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV// Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
3. Романов І. В. Державне управління сектором безпеки і оборони: теорія, практика, стратегія : монографія / І. В. Романов, О. А. Ільшов, Ф. В. Саганюк. – К. : ННДЦ ОТ і ВБ України, 2007. – 218 с.
4. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2012. – 544 с.

5. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – Хмельницький ; К. : Вид-во “Кондор”, 2007. – 616 с.
6. Сіцинська М. В. Система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України / М. В. Сіцинська // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 21. – С. 110–112.

References

1. Democratic supervision of the security sector in member States of the Council of Europe : recommendation PACE (2005), № 1713. – 92 p.
2. The Law Of Ukraine “On democratic civil control over the Military organization and law enforcement agencies of the state” (2003), № 46. – 366 p.
3. Romanov, I.V. Ilyasov O.A. and Saganiuk F.V. (2007), *Public sector governance, security and defense: theory, practice, strategy* [Monographiy] Kiev, Ukraine.
4. Sytnik, G.P. (2012), *State management in the sphere of national security (conceptual and legal framework)*, NADU, Kiev, Ukraine.
5. Sytnik, G.P. Aloyco, V.M. and Vavrenchuk, M.P. (2012), *National security of Ukraine: theory and practice*, Condor, Khmelnytsky, Ukraine.
6. Sitsinska, M.V. (2011), “The system of democratic civilian control over the security sector and defense of Ukraine”, *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 21, pp. 110–112.

Рецензент: Сіцинський А.С., д.держ.упр., професор

УДК 354:502:004.9

Воробйов С.В.,

Голова Українського громадського об'єднання міжвідомчих комунікацій у сфері охорони навколишнього природного середовища е-Екологія, слухач спеціальності «електронне урядування» Національної академії державного управління при Президентові України

ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ШЛЯХОМ ВПРОВАДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО – КОМУНІКАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ Е-ЕКОЛОГІЯ

Анотація. Проаналізовано теоретичні засади інноваційних підходів до побудови та функціонування вітчизняної інформаційно – комунікаційної інфраструктури в сфері екології, природоохорони та природокористування у контексті підвищення якості процесу взаємодії органів державної влади, бізнесу та громадськості. Визначено та охарактеризовано поняття е-Екології, як інформаційно – комунікаційної інфраструктури у сфері охорони навколишнього природного середовища. Надано пропозиції щодо удосконалення інституційно – організаційних і практично - технологічних механізмів взаємодії урядових та неурядових організацій за допомогою сучасних ІКТ.

Ключові слова: державна електронна екологічна політика, електронний уряд, інформаційно – комунікаційна інфраструктура, е-екологія, інформаційна взаємодія.