

ки, практики : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 27 трав. 2011 р. : у 2 т. / Ю. Рубан. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 2. - 544 с.

5. *Бурдьє П.* Социальное пространство: поля и практики / Пьер Бурдьє. - М. : Ин-т эксперимент. социологии. - СПб. : Алетейя, 2007. - 576 с.

6. *Фуко М.* Рождение биополитики. Курс лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1978-1979 учебном году / Мишель Фуко. - СПб. : Наука, 2010. - 448 с.

7. *Кравчук Л.* Конституційна Асамблея напише зміни до Конституції в інтересах суспільства / Л. Кравчук. - Режим доступу : <http://5.ua/newslines/>

8. *Юм Давид.* Сочинения : в 2 т. / Давид Юм. - М. : Мысль, 1996. - Т. 2. - 800 с.

9. *Mazover Mark.* Dark Continent: Europe's Twentieth Century / Mark Mazover. - NY : Vintage Books, 2000. - 487 p.

10. Політична історія України. XX століття : у 6 т. (редкол. : І.Ф.Курас (голова) та ін.). - К. : Генеза, 2002-2003. - Т. 6 : Від тоталітаризму до демократії (1945-2002) / О. М. Майборода, Ю. І. Шаповал, О. В. Гарань та ін. - 2003. - 696 с.

11. *Норт Д.* Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества / Д. Норт, Д. Уоллис, Б. Вайнгаст. - М. : Изд. Ин-та Гайдара, 2011. - 480 с.

12. *Медушевский А.* Размышления о современном российском конституционализме / Андрей Медушевский. - М. : РОССПЭН, 2007. - 173 с.

13. *Монтескье Ш.* Избранные произведения / Шарль Монтескье. - М. : Гос. изд-во полит. лит., 1955. - 800 с.

14. *Divine Right and Democracy. An Anthology of Political Writing in Stuart England* / Ed. D. Wooton. - L. : Penguin Books, 1986. - 886 p.

Майя Сіцінська,

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державного управління
і менеджменту НАДУ

Правові основи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами в Україні

У статті досліджено правові основи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони. Дається характеристика законодавства України, що стосується цивільного контролю над правоохоронними органами.

Ключові слова: демократичний цивільний контроль, законодавство України, сектор безпеки та оборони, правоохоронні органи.

The article examines the legal framework of democratic civilian control over defense and security sector. We give a characterization of the current legislation of Ukraine concerning civilian control over law enforcement agencies.

Key words: democratic civilian control, the legislation of Ukraine in security and defense, law enforcement agencies.

Постановка проблеми. Проголосивши себе демократичною і правовою державою, Україна тим самим зобов'язалась дотримуватися загально-визнаних норм і принципів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони. За 20 років незалежності Україна досягла певних успіхів у розвитку системи демократичного цивільного контролю над Збройними Силами, де створено необхідну правову базу. Насамперед це Конституція України та низка законів України, зокрема "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави", "Про основи національної безпеки України", схвалені Верховною Радою України в 2003 р., а також Стратегія національної безпеки України. Найявний нормативно-правовий фундамент забезпечує чітку вертикаль відносин між вищими органами державної влади та складовими безпекового сектору.

Запровадження демократичного цивільного контролю в правоохоронних структурах має власну правову специфіку, яку слід обов'язково враховувати. Головною метою тут має бути попередження й недопущення порушень конституційних прав і свобод людини та громадянина, захист їхніх законних інтересів і створення умов для прозорості функціонування цих установ. На сьогодні система демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами 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 громадянського суспільства в Україні, що, у свою чергу, зумовило тенденції недотримання правоохоронними органами принципів верховенства права і законності, призвело до обмеження незалежності судової системи та ЗМІ. Відсутність сталих засад демократичного контролю над правоохоронними органами створює передумови для їх політизації, масових порушень прав і свобод громадян, корупції, що перешкоджають розвитку демократії в Україні та наближенню її до європейських стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних наукових досліджень, що зумовлює актуальність статті.

Мета статті - дослідити та проаналізувати правові основи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами в Україні.

Виклад основного матеріалу. Вимоги нинішнього законодавства України до забезпечення демократичного цивільного контролю над правоохо-

ронними органами впливають із Конституції України та закріплені головним чином у двох базових законах, прийнятих 19 червня 2003 р.: "Про основи національної безпеки України" (далі - Закон про основи національної безпеки) та "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" (далі - Закон про демократичний цивільний контроль) [2; 3]. Конституційні засади та положення базових законів конкретизовані в статусних і галузевих законодавчих актах, що стосуються діяльності правоохоронних органів.

Конституція України визначає, що Україна є демократичною правовою державою (ст. 1), в якій: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3); народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади (ст. 5); визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8); закріплений поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6). Названі принципи безпосередньо впливають на формування нормативно-правової бази демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами держави. Поняття демократичної держави означає, що джерелом влади в країні є народ, який безпосередньо або через представників здійснює владу, а також контролює здійснення влади своїми представниками. Звідси впливає право громадян контролювати діяльність владних, у тому числі правоохоронних органів і відповідний обов'язок державних органів інформувати громадян про свою діяльність, тобто діяти відкрито та прозоро. Положення Конституції закріплені та розвинуті в названих вище базових законах, що містять загальні положення про роль і місце демократичного цивільного контролю в системі забезпечення національної безпеки України, одним із трьох головних об'єктів якої визначені "людина і громадянин - їхні конституційні права і свободи" (ст. 3).

Закон про основи національної безпеки визначає демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та іншими структурами в системі національної безпеки як один із головних принципів забезпечення національної безпеки України. До означених принципів віднесені також: пріоритет прав та свобод людини і громадянина; верховенство права; чітке розмежування повноважень і взаємодія органів державної влади в забезпеченні національної безпеки; адекватність вжитих заходів характеру та масштабом загроз національним інтересам (ст. 5). Демократичний цивільний контроль уможливорюється, зокрема, через дотримання зазначеного вище принципу розмежування повноважень органів державної влади, а також через забезпечення прозорості в діяльності державних органів, що визначається Законом як один з основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України (ст. 8).

Що стосується Закону про демократичний цивільний контроль, то він, зокрема, містить визначення, основні завдання, загальні принципи та перелік суб'єктів контролю. Демократичний цивільний контроль визначається як "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" (ст. 1). Серед основних завдань демократичного цивільного контролю слід відзначити забезпечення пріоритету політичних підходів до спрямування діяльності правоохоронних органів (ст. 2). Проте це жодним чином не означає політизації їх діяльності. Ідеться про спрямування суб'єктами контролю діяльності правоохоронних органів винятково на реалізацію завдань, "визначених засадами внутрішньої і зовнішньої політики", тобто завдань, визначених законом. Водночас одним із головних принципів цивільного контролю Закон визначає його деполітизацію та деідеологізацію (ст. 4). До загальних принципів здійснення демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами Закон відносить такі: верховенство права; чітке розмежування функцій і повноважень політичного керівництва правоохоронною діяльністю і професійного військового управління, взаємодію і відповідальність органів державної влади та правоохоронних органів, судовий захист суб'єктів цивільного контролю, а також прозорість, що передбачає інформування громадськості про стан справ у правоохоронних органах та про їх діяльність. Суб'єктами цивільного контролю закон визначає органи законодавчої, виконавчої і судової влади, а також громадян і громадські організації (ст. 6). Суб'єкти цивільного контролю мають право запитувати у правоохоронних органів інформацію та отримувати відповідь у межах, передбачених законом (ст. 10, 11, 18, 20). Закон формально передбачає розподіл окремих повноважень гілок влади у сфері контролю таким чином, щоб уникнути надмірної концентрації впливу на правоохоронні органи однієї з них. Закон України про Кабінет Міністрів України, схвалений парламентом 21 грудня 2006 р., визначає основні повноваження уряду, в тому числі у сфері національної безпеки та оборони, а також встановлює відносини Кабінету Міністрів з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян. Так, і бюджет на фінансування потреб правоохоронних органів розробляється Кабінетом Міністрів, затверджується Верховною Радою, а використання коштів контролюється Рахунковою палатою.

Кабінет Міністрів розробляє програми реформування правоохоронних органів і проекти законів, що затверджуються Верховною Радою. Відповідно до Конституції України Президент України є Верховним Головноко-

мандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. Він також очолює Раду національної безпеки і оборони; призначає за поданням прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів (у тому числі міністра оборони, міністра внутрішніх справ), керівників інших центральних органів виконавчої влади (у тому числі голову Служби безпеки України, голову Державної прикордонної служби та ін.). Таким чином, відповідно до конституційних засад участь Верховної Ради України у вирішенні зазначених кадрових питань не передбачена, а Уряду - обмежена. Це об'єктивно створює загрозу надмірного впливу Президента на керівництво правоохоронних органів.

Аналіз положень Конституції України та базових законодавчих актів свідчить про те, що ці документи загалом передбачають побудову в Україні демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами на основі універсальних демократичних принципів: верховенства права, поваги до прав людини і громадянина, демократичної підзвітності, прозорості, деполітизації і деідеологізації контролю. Проте залишаються численні проблеми щодо вдосконалення структури й уточнення функцій суб'єктів системи демократичного цивільного контролю, насамперед Президента, парламенту, уряду, судової влади та громадськості, де закладені системні передумови неефективного розподілу повноважень і відповідальності між гілками влади. Як зазначають В.П.Горбулін, А.Б.Качинський у монографії "Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки", ключова роль у цій системі належить Верховній Раді України, що забезпечує законодавче врегулювання діяльності всіх складових сектору безпеки та оборони, особливо з огляду на розширення законодавчих повноважень за наслідками політичної реформи. Проблемним питанням залишається визначення та розмежування функцій, передусім СБУ, МВС та інших правоохоронних органів у разі їх застосування всередині країни [5].

Ще одна проблема - це організація парламентського контролю за діяльністю спеціальних служб, закритий характер функціонування яких потребує запровадження відповідних механізмів спостереження та прийняття рішень. Йдеться насамперед про розвідувальні органи держави. Серед можливих варіантів удосконалення парламентського контролю у цій сфері вважається доцільним створення комітету (чи підкомітету) Верховної Ради України з обов'язковим залученням до роботи незалежних експертів, науковців сфери національної безпеки України та наділення їх необхідними контрольними повноваженнями.

Важливою також залишається проблема вдосконалення бюджетного контролю над сектором безпеки та оборони з боку парламенту. На окрему

увагу заслуговує формування видатків для фінансування програм закупівлі основних видів озброєння і техніки та, найголовніше, їх обов'язкове виділення протягом відповідного бюджетного періоду. Йдеться про так звані захищені статті у державному бюджеті країни. Також не знято з порядку денного й таке важливе питання, як гармонізація цивільно-військових відносин у суспільстві з відновленням позитивного іміджу військових і правоохоронців, а також удосконалення системи зв'язків з громадськістю [5].

Загальні положення Конституції України та базових законів з питань демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами та їх діяльністю конкретизовані у великій кількості спеціалізованих (статусних і галузевих) законів та інших нормативно-правових актів. Їх узагальнення дає можливість виокремити головні законодавчо встановлені принципи діяльності правоохоронних органів, які, разом із показниками ефективності виконання зазначеними органами їх функціональних обов'язків, є водночас об'єктами, а стан їх дотримання - критеріями демократичного цивільного контролю. Такими принципами є наступні:

- відповідність діяльності правоохоронних органів принципам верховенства права та законності;
- повага до прав та свобод людини і громадянина;
- позапартійність і деполітизація;
- демократична підзвітність;
- прозорість діяльності.

Дотримання принципів підзвітності та прозорості діяльності є і об'єктом, і необхідною умовою встановлення демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами.

Принцип верховенства права є основоположним для будь-якої демократичної держави та передбачає діяльність правоохоронних органів винятково відповідно до чинного законодавства, а також принципів справедливості, рівності та поваги до прав людини. Близьким до цього принципу, але не ідентичним за суттю є принцип законності, що полягає в неухильному дотриманні закону працівниками правоохоронних органів і виключає корупцію в діяльності цих органів, їх участь у підприємницькій діяльності та причетність до будь-якої діяльності кримінального та іншого протиправного характеру.

Принципи верховенства права і законності є визначальними в діяльності всіх державних органів та їх посадових осіб, у тому числі правоохоронних. Їх основою є згадане вище конституційне положення про визнання принципу верховенства права, а також про те, що органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19). Відповідність службової діяльності працівників правоохоронних органів

принципам верховенства права та законності на нормативно-правовому рівні забезпечується законодавчими приписами діяти відповідно до вимог Конституції та законів України, регламентацією їх повноважень, а також заходами відповідальності за порушення закону - вихід за межі наданої влади або повноважень, зловживання наданими правами тощо.

Усі статусні закони, що регламентують діяльність правоохоронних органів, передбачають положення про те, що її правовою основою є Конституція України, закони України та інші нормативно-правові акти, а також відповідні міжнародні документи, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Оскільки Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі та повинні відповідати їй (ст. 8), то можна стверджувати, що правовою основою діяльності правоохоронних органів насамперед і визначальним чином має бути Конституція України. Порушення вимог закону тягне за собою відповідальність, яка, залежно від характеру порушення та його наслідків, може бути дисциплінарною, адміністративною та кримінальною.

Діяльність правоохоронних органів має ґрунтуватися на принципі поваги до прав та свобод людини і громадянина, що впливає як із самого визначення правоохоронних органів, так і з наведених вище конституційних положень про зміст і спрямованість діяльності держави та її головні обов'язки. Власне, саме забезпечення прав людини і громадянина є головним завданням правоохоронних органів. Головними правами людини, що безпосередньо стосуються діяльності правоохоронних органів, є право на життя, здоров'я, власність, повагу до честі і гідності особи, свободу та особисту безпеку, недоторканність житла, таємницю листування, телефонних розмов тощо.

Позапартійність і деполітизація. Цей принцип передбачає заборону використання правоохоронних органів для досягнення політичних інтересів окремих угруповань чи осіб. Його дотримання є передумовою незалежності правоохоронних органів від впливу окремих політичних партій (угруповань, осіб). Чинне законодавство України передбачає заборону: по-перше, членства працівників правоохоронних органів у політичних партіях; по-друге, використання правоохоронних органів у партійних інтересах. Статусні закони про правоохоронні органи містять положення про заборону членства їх співробітників у політичних партіях чи громадських об'єднаннях і рухах, що мають політичну мету, а також заборону діяльності таких об'єднань у правоохоронних органах [4].

Демократична підзвітність. Ефективний цивільний контроль передбачає вимогу підзвітності (підконтрольності) правоохоронних структур демократичним органам влади, що поєднується із забезпеченням права контролю над цими органами з боку народу як джерела влади в демократичній

державі - через представницькі органи влади (парламент, органи місцевого самоврядування). Чинне законодавство України передбачає, зокрема, підзвітність (підконтрольність) правоохоронних органів Верховній Раді України (через щорічні звіти їх керівників, відповіді на запити народних депутатів, парламентських комітетів, постійних і тимчасових комісій) та місцевим радам (через систематичне звітування перед радами керівників місцевих управлінь). Водночас реальні важелі контролю над правоохоронними органами виразно сконцентровані в повноваженнях Президента України, що охоплюють: можливість створення правоохоронних структур; призначення посадових осіб, уповноважених контролювати правоохоронні органи; затвердження положень, що встановлюють діяльність зазначених структур і посадових осіб.

Прозорість діяльності. Цей принцип передбачає гласність діяльності правоохоронних органів, постійне та достатнє інформування про стан правопорядку в країні суб'єктів демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами, насамперед громадськості - через ЗМІ та інші структури громадянського суспільства (громадські організації, політичні партії, окремі громадяни). Принцип прозорості діяльності встановлюється майже всіма статусними законами, що встановлюють діяльність правоохоронних органів. Проте перелік суб'єктів інформування не завжди є повним.

Висновки. Узагальнюючи, можна стверджувати, що в цілому норми законодавства України вимагають від правоохоронних органів та їх працівників дотримання принципів демократичного цивільного контролю та передбачає відповідальність за їх порушення. Водночас, оскільки положення законів формувалися в різний час, з різною метою, вони часто ґрунтуються на різних підходах, що зумовлює наявність у загальному законодавчому масиві певних недоліків, які ускладнюють контроль суспільства над діяльністю правоохоронних органів і зміщують центр контролю над цією діяльністю в напрямі органів державної влади, насамперед Адміністрації Президента України. Саме така небезпечна ситуація може скластися у випадку реалізації "кризових" сценаріїв виборчої кампанії, у яких правоохоронні органи завжди є обов'язковим елементом. Реалізація таких сценаріїв, використання в них силових структур може розглядатися як спроба повернення до авторитаризму, зашкодить здійсненню громадських прав та нормалізації політичних процесів в Україні, серйозно погіршить її міжнародний імідж та зашкодить євроінтеграційним прагненням України. На нашу думку, напередодні виборів у Верховну Раду України існує нагальна потреба ще раз привернути широку увагу громадськості до проблем демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони в Україні та зробити все можливе для створення умов вільного і справедливого волевиявлення громадян.

Перспективою подальших розвідок даної проблеми є розкриття змісту можливих негативних наслідків у (політичній, економічній, соціальній, екологічній, військовій сфері) за відсутності ефективного цивільного контролю над правоохоронними органами в Україні.

Список використаних джерел

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. - 1996. - № 30.
2. Закон України про основи національної безпеки України. - Режим доступу : www.rada.gov.ua
3. Закон України про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави. - Режим доступу : www.rada.gov.ua
4. Мельник М. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність / М. Мельник, М. Хавронюк. - К., 2002. - С. 23.
5. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. - К. : НІСД, 2010. - 288 с.

Юрій Царьов,

кандидат психологічних наук,

старший науковий співробітник,

професор кафедри Національної академії

Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького

Особливості формування сучасної системи державного управління у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України

У статті досліджено основні етапи формування національної системи державного управління з метою завершення договірно-правового оформлення державного кордону України.

Ключові слова: національна система державного управління, договірно-правове оформлення державного кордону.

In the article the basic yssledovany National etapy generating system of state management with a view to the completion dohovorno legal clearance of state border Ukraine.

Key words: a national system of state management, the legal dohovorno-clearance of state border.

Постановка проблеми. Переговорний процес із завершення договірно-правового оформлення державного кордону України, розмежування її