

**Майя Сіцінська,**

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

## **Цивільний контроль у системі державного управління сектором безпеки та можливі негативні наслідки його відсутності**

У статті розглянуто питання цивільного контролю в системі державного управління сектором безпеки та можливі негативні наслідки його відсутності.

*Ключові слова:* цивільний контроль, державне управління, сектор безпеки, правоохоронні органи, військові формування.

The article discusses the issue of civilian control in the public security sector and the possible negative consequences of its absence.

*Key words:* civilian control, governance, security sector, police, military forces.

*Постановка проблеми.* Економічні кризи, міжнародні скандали, зміни політичного устрою, революція... За свої 20 років незалежності Україна та її Збройні Сили встигли побачити багато. Проблема впровадження цивільного контролю над сектором безпеки в Україні є лише однією із складових загальної трансформації суспільства, яку ми всі разом змушені так болісно і так надзвичайно довго переживати. Ця проблема притаманна передусім пострадянським країнам і об'єктивно вона має надто загострене суспільно-політичне забарвлення. Однією з основних догм радянського суспільства завжди було підкреслення особливої ролі армії у створенні країни Рад, у відстоюванні інтересів держави, в захисті її незалежності і територіальної цілісності. У свій час ми всі виховувалися на цих традиціях і, як могли, зміцнювали "зв'язок армії і народу". Тому для кожного з нас ця проблема є близькою і гострою. Визначна роль радянських Збройних Сил у суспільній свідомості закономірно персоніфікувалася з вищими посадовими особами Радянської Армії. Радянський генералітет традиційно брав активну участь у реальній політиці, у діяльності вищих органів державної влади. Сьогоднішня трансформація суспільства надзвичайно сильно вдарила по армії. На фоні хронічного недофінансування і "жебрацького існування" офіцерський склад ЗС України надто болісно сприймає вимоги політиків щодо зменшення її кількості та ролі армії в управлінні державою, усунення військових із структур законодавчої і виконавчої влади. На нашу думку, офіцерський корпус у своїй більшості не просто незадоволений - він обурений і ображений на політиків, які своїми реформами поставили армію на межу розпаду, а сім'ї військових позбавили звичної впевненості у майбутньому. Таким чином, це

не лише адміністративно-управлінська, але й гостра соціальна проблема. На час визнання незалежності в Україні нараховувалося близько 700 тис. військовослужбовців. Збройні Сили скороченні до 192 тис. військовослужбовців, а на 31 грудня 2012 р. в Україні залишиться всього 139 тис. військовослужбовців. Що стосується озброєння, то після розвалу СРСР, за підрахунками експертів, в Україні залишилося військового озброєння на десяти-мільйонну армію та сумарний кошторис оцінювався в 90 млрд дол. США. Але до середини 90-х рр. більше половини військового озброєння було продано за безцінь.

Необхідність трансформації цього сектору з огляду на кардинальні зміни в середовищі безпеки, що відбулись у світі й Україні, для досягнення відповідності європейським і євроатлантичним стандартам у цій сфері, а також новим викликам і загрозам національній безпеці держави - очевидна.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Звертає на себе увагу недостатня наукова активність у дослідженні актуальних питань у сфері демократичного цивільного контролю, хоча окремі аспекти контролю за діяльністю правоохоронних органів розглянуті в працях О.С.Бодрука, В.П.Горбуліна, А.Б.Качинського, В.А.Ліпкан, В.М.Рижих, Г.П.Ситника, В.О.Шамрая та ін.

*Мета статті* - дослідити та проаналізувати сьогоденний стан цивільного контролю в системі державного управління сектором безпеки та можливі негативні наслідки його відсутності.

*Виклад основного матеріалу.* Питання цивільного контролю - це значною мірою проблема формування в Україні громадського суспільства. Її неможливо вирішити лише адміністративним шляхом, а тим більше - швидкими темпами. Інакше це буде сприйматись у широкому колі військових як образливе домінування цивільного фактора над військовим.

Україна ще стоїть перед болісною, але неминучою проблемою реформування Збройних Сил. Усім зрозуміло, що нинішні Збройні Сили - нашої державі "не по гаманцю". На саму армію грошей виділяють вдвоє менше необхідного. За законом бюджет Збройних Сил України повинен становити 3% від ВВП. На практиці сьогодні виділяють до 1,5%. У цьому році на потреби Міністерства оборони України уряд виділив 13,6 млрд грн, що складає близько 1% від ВВП. Реформи йдуть повільно, для цього є об'єктивні й суб'єктивні причини. Починаючи з 1999 р. кожний Президент України обіцяв перехід до контрактної служби. Нинішній Президент України планував, що армія буде укомплектована контрактниками в 2011 р. Однак ці плани скориговані, і виходять на кількість контрактників у 80% від особового складу лише в 2017 р. Сьогодні влада та її Верховний головнокомандувач змушений взяти на себе важку і невдячну роль реформатора, який добровільно викличе на себе певне незадоволення та критику зі всіх сторін заради суспільного прогресу і розбудови дійсно потужних, боєздатних і лояльних державній владі нових Збройних Сил. Справжній престиж може мати

лише боєдатне військо, яке постійно готове виконати свої функції і завдання, оскільки дійсно немає сенсу стверджувати, що у нас усе в порядку з демократичним цивільним контролем, якщо армія перебуває в занепаді. Якщо цивільне керівництво країни насправді турбується про забезпечення боєдатності війська, про його дійсний, а не віртуальний престиж, тоді і владні структури, і суспільство загалом завжди можуть розраховувати на підтримку військових, на її готовність до самопожертви, тоді військові за жодних умов не загрожуватимуть цивільній владі і населенню країни. Інакше не можна виключати загрози політизації силових структур внаслідок невдоволеності військовослужбовців своїм соціальним становищем, ставлення до них з боку влади і суспільства загалом. На фоні того, що правоохоронці мають займатися своїми службовими обов'язками, а не обслуговувати інтереси можновладців, або й свої власні, соціологи фіксують загальне зниження довіри громадян до правоохоронних органів та й до всієї системи державного управління сектору безпеки.

Соціологічне дослідження громадської довіри до влади, здійснене на замовлення Лабораторії законодавчих ініціатив, показує динаміку скорочення довіри населення до правоохоронних органів з вересня 2010 р. по лютий 2011 р. у таких показниках: підтверджують відносно високий рівень довіри населення України до Збройних Сил, який фактично не змінився, помітно знизився до інших державних структур: Служба безпеки - з (35,0 до 28,3) на 6,7%; суди - з (17,1 до 11,9) на 5,2%; міліція - з (25,0 до 17,4) на 7,6%; прокуратура - з (22,7 до 17,6) на 5,7%.



### ***Рівень довіри громадян України до державних інститутів***

Потенційно не високий рівень довіри громадян до силових структур є загрозою стабільності в суспільстві, особливо на етапі проведення реформ.

Ефективність цивільного контролю, високий рівень довіри до військових може забезпечити лише відкритість процесів обговорення та прийняття державних рішень з питань розвитку безпекової сфери. Таємною (закритою для широкого загалу) має бути лише інформація, поширення якої може завдати шкоди національним інтересам країни. Органи державної влади і самі військові не повинні вдаватися до засекречення інформації, щоб приховати помилки, недоліки і зловживання [3].

Звичайно, забезпечити реальну контрольованість системи державного управління сектору безпеки можна лише за умови, якщо в суспільстві є достатня кількість цивільних державних службовців, незалежних експертів, науковців і журналістів, компетентних у військових та правоохоронних питаннях. Поєднання їх зусиль забезпечує в розвинених демократичних державах кваліфіковане обговорення військових питань, прийняття більш обґрунтованих рішень, а відтак підтримку дій органів державної влади на етапі їх реалізації.

Невідповідність системи цивільного контролю над сектором безпеки зазначеним критеріям загрожує негативними наслідками політичного, економічного, соціального, екологічного і суто воєнного характеру.

На нашу думку, можливими негативними наслідками відсутності ефективного демократичного цивільного контролю над безпековим сектором держави є [2]:

*Політична сфера*

- ◆ 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, у тому числі журналістів, масові порушення прав і свобод громадян (як серед військових, так і серед цивільного населення).

- ◆ Приховування та маніпулювання суспільними проблемами в інтересах окремих високопосадовців, політиків, інституцій деяких "замовних" ЗМІ.

- ◆ Ускладнення відносин з іноземними державами, загроза втягування країни у воєнні конфлікти внаслідок безконтрольного продажу зброї, використання військово-транспортної авіації у "гарячих точках", зловживань серед миротворців.

- ◆ Політизація силових структур (особливо спецслужб), залучення їх до внутрішньої політичної боротьби, у тому числі для справляння впливу на хід і результати виборів (референдумів).

- ◆ Тиск військових на політичне керівництво, вихід силових структур з-під контролю глави держави, заколот військових, антиконституційний переворот за підтримки спецслужб.

- ◆ Активна участь у політичних акціях протесту учасників бойових дій та ветеранів Збройних Сил і правоохоронних органів.

*Економічна сфера*

- ◆ Обтяжливість надмірно чисельних силових структур 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.
- ◆ Неefективне і нецільове використання бюджетних коштів, як наслідок - провали в забезпеченні військ, невиконання державних програм, повторні витрати на ті ж самі цілі в майбутньому.
- ◆ Неefективне використання і розкрадання військового майна (особливо на фоні реорганізацій, зміни підпорядкування).
- ◆ Утримання на підприємствах надмірних мобілізаційних потужностей, що стримує розвиток промисловості країни.
- ◆ Неконтрольована "конверсія" підприємств ВПК, неспроможність виробляти базові комплекси озброєнь, надмірна залежність від поставок із-за кордону.

*Соціальна сфера*

- ◆ Зниження престижу кадрової військової служби порівняно з іншими професіями.
- ◆ Гендерна нерівність при призначенні на керівні посади.
- ◆ Значний розрив між керівництвом силових структур і рештою особового складу.
- ◆ Соціальна деградація військових та правоохоронних формувань, що комплектуються за рахунок вихідців лише з окремих соціальних груп (переважно робітничо-селянських).
- ◆ Неправомірний вплив на кадрові призначення керівного складу у Збройних Силах та правоохоронних органах політичних партій, громадських та релігійних організацій.
- ◆ Збільшення терміну проходження військової служби у зв'язку з реформами.
- ◆ Щедра роздача "зірок та орденів" для військового керівництва замість справжньої турботи про вирішення соціальних проблем військових.
- ◆ Безконтрольність присвоєння вищих військових звань, особливо перед президентськими виборами та після їх завершення.
- ◆ Небажання молоді проходити строкову військову службу, сприйняття її не як почесного громадянського обов'язку і школи патріотичного виховання, а як даремної і небезпечної втрати часу.
- ◆ Незадовільний морально-психологічний стан військовослужбовців, соціальна незахищеність членів їх сімей, готовність вдатися до акцій протесту, в тому числі із застосуванням зброї.

- ◆ Недостатнє харчування військовослужбовців строкової служби, відсутність тепла в приміщеннях, масові захворювання у військових гарнізонах.
- ◆ Втрата ветеранами Збройних Сил і правоохоронних органів пільг та медичного обслуговування у відомчих медичних закладах.
- ◆ Високий рівень самогубств серед військових (особливо серед офіцерів), висока смертність серед офіцерів запасу.
- ◆ Зниження контролю за збереженням зброї у військах і навчальних закладах, як наслідок - посилення організованих злочинних груп, підвищення загального рівня злочинності в країні.

*Екологічна сфера*

- ◆ Руйнівні екологічні наслідки військової діяльності - масштабні забруднення території, водних акваторій, повітря, ґрунтів і питної води, як наслідок - епідемії небезпечних хвороб серед військових і серед населення.
- ◆ Великі аварії і катастрофи під час підготовки та проведення військових навчань із жертвами, у тому числі серед мирного населення.
- ◆ Зниження контролю за збереженням та використанням боєприпасів і небезпечних (отруйних матеріалів).
- ◆ Ослаблення охорони стратегічно важливих об'єктів і об'єктів підвищеної безпеки, загроза диверсій і терористичних актів з тяжкими екологічними наслідками.
- ◆ Неготовність сил цивільної оборони надати допомогу населенню на випадок стихійних лих, техногенних аварій і катастроф.

*Воєнна сфера*

- ◆ Структурна надмірність воєнної організації, неоптимальний розподіл функцій між силовими структурами (дублювання одних і невиконання інших важливих функцій).
- ◆ Надмірна чисельність силових структур, помилкове визначення пріоритетів їх розвитку.
- ◆ Зниження ефективності органів військової розвідки.
- ◆ Недостатнє ресурсне забезпечення силових структур, згортання бойової підготовки військ, особливо підготовки резерву.
- ◆ Згортання НДР, падіння рівня розвитку воєнної науки, освітнього рівня підготовки військових фахівців.
- ◆ Несвоєчасне оновлення основних комплексів озброєнь, відсутність послідовного відтворення бойової могутності військ.
- ◆ Повільність у проведенні воєнної реформи, стрімке падіння боєготовності військ.
- ◆ Неготовність військових формувань виконувати покладені на них завдання в особливий період.

Неважко помітити, що значна частина із загального переліку можливих негативних наслідків обмеженого цивільного контролю над сектором

безпеки - це ті проблеми, які вже сьогодні турбують і владні структури, і населення України. Окремі прояви безконтрольної (знову ж таки, у широкому розумінні цього слова) військової та правоохоронної діяльності вже призводили до людських жертв, провокували протистояння між військовими і цивільним населенням, падіння рівня довіри до владних структур. Лише рішучі дії політичного керівництва держави можуть покращити ситуацію і зменшити ймовірність подібних негативних проявів. Слід зазначити, що наявність міцних демократичних традицій у державі не гарантує повністю безпроблемних відносин між цивільними і військовими. Аналіз досвіду інших держав свідчить, що питання цивільного контролю над військовими для розвинутих країн є не менш актуальним, ніж для країн зі свіжими спогадами про тоталітарне радянське минуле [4].

Дієвий демократичний цивільний контроль над сектором безпеки необхідний сьогодні і для керівництва держави, для військових та для суспільства загалом.

Для керівництва держави це необхідна передумова стабільного розвитку країни, гарантія високої ефективності силових структур як інструменту захисту національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз. Надійний демократичний цивільний контроль над сектором безпеки позитивно впливає на міжнародний імідж держави, політика якої є стабільною і передбачуваною. Сильна і боєздатна армія, ефективна розвідка, надійні прикордонні і митні служби, розвинені правоохоронні органи і спецслужби - це потужні важелі, що дають змогу главі держави проводити активну внутрішню і зовнішню політику.

Для суспільства демократичний цивільний контроль - це запорука ефективного використання бюджетних коштів, громадський порядок та спокій у повсякденному житті, захист і допомога на випадок надзвичайних обставин, а також гарантія дотримання прав людини - як у самих силових структурах, так і в суспільстві загалом.

Але найбільш вигідним демократичний цивільний контроль є для військових і правоохоронців. Керівникам силових структур він дає чітке визначення повноважень і відповідальності, ефективні шляхи розв'язання нагальних проблем із залученням урядовців і законодавців. Генералам і офіцерам цивільний контроль дає можливість займатися виключно своїми професійними обов'язками, тобто сконцентруватися на вирішенні суто військових питань, що (у свою чергу) сприяє підвищенню боєготовності військ і престижу військової служби. Корисною для військових та співробітників правоохоронних органів є можливість навчатися та підвищувати рівень своєї кваліфікації у Національній академії державного управління при Президентові України, де вони мають змогу повсякденного спілкування з цивільними експертами, які мають знання й досвід у сферах економіки, внутрішньої і зовнішньої політики та державного управління.

Отже, для України демократичний цивільний контроль над сектором безпеки - це не лише вимога сьогодення, чинник стабільності суспільства на складному етапі розвитку; демократичний цивільний контроль над сектором безпеки має стати стратегічним напрямом розвитку України на тривалу перспективу.

*Висновки.* Універсальної моделі демократичного цивільного контролю у світі не існує, кожна країна має свої особливості. Їх ігнорування загрожує негативними наслідками політичного, економічного, соціального, екологічного і суто воєнного характеру, про що досвід України, на жаль, переконливо свідчить.

Ефективний цивільний контроль і високий рівень довіри до військових та правоохоронних органів не можна забезпечити без відкритості процесів обговорення та прийняття важливих державно-управлінських рішень з військових питань. В Україні треба активно розвивати механізми цивільного контролю із залученням політичних партій, громадських організацій, неурядових аналітичних центрів, мас-медіа.

Досвід передових держав підтверджує необхідність відокремлення функцій політичного і адміністративного управління військовими формуваннями від суто професійного, військового управління їх діяльності. Здійснювати політичне і адміністративне управління, вирішувати питання всебічного забезпечення військ повинні цивільні керівники, а військове керівництво має відповідати за вирішення виключно професійних військових питань (насамперед за бойову підготовку військ) і здійснювати управління їх повсякденною діяльністю.

*Перспективою подальших розвідок даної проблеми є аналіз досвіду передових європейських країн щодо демократичного цивільного над сектором безпеки й оборони та підвищення рівня довіри до силових структур.*

#### **Список використаних джерел**

1. Закон України про основи національної безпеки України від 19 черв. 2003 р. - Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
2. Національна безпека і оборона / УЦЕПД ; Центр Разумкова 2000. - К., 2000. - 87 с.
3. Горбулін В. П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. - К. : НІСД, 2010. - 288 с.
4. Цивільний демократичний контроль сектору розвідки : матеріали "круглого столу" Україна-НАТО (Київ, 19 груд. 2005 р.) / Женев. центр демократ. контролю над збройними силами, Комітет Верховної Ради України з питань нац. безпеки і оборони, Рада нац. безпеки і оборони України, Організація Північноатлантичного договору - НАТО ; за заг. ред. О. С. Бодрука. - К. : НІПМБ, DCAF. - С. 152.