



**Майя Сіцінська,**  
кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри державного управління  
і менеджменту НАДУ

## Демократичний цивільний контроль у контексті реформування сектору безпеки України

У статті розглянуто питання реформування сектору безпеки України та демократичного цивільного контролю за їх діяльністю.

*Ключові слова:* демократичний цивільний контроль, сектор безпеки і оборони, правоохоронні органи, забезпечення національної безпеки, реформування сектору безпеки.

In the article the question of reformation to the sector of safety of Ukraine and democratic civil control is considered after their activity.

*Key words:* democratic civil control, sector of safety and defensive, law enforcement authorities, providing of national safety, reformation to the sector of safety.

*Постановка проблеми.* Проблеми національної безпеки України перебувають сьогодні в центрі уваги керівництва держави, міждержавних утворень та громадських організацій. І це зрозуміло, оскільки середовище безпеки, в якому ми живемо, нестабільне та містить у собі чимало загроз і викликів.

Нагальна потреба консолідації зусиль Уряду, парламенту, а також усього суспільства в забезпеченні національної безпеки прозвучала у виступі Президента України Віктора Януковича із щорічним посланням до Верховної Ради України, у якому зосереджено увагу на реформуванні сектору державної безпеки, а саме... "особливого значення в рамках курсу реформ набуває реформування сектору безпеки і оборони. Слід відзначити, що протягом двадцяти років незалежності цій визначальній складовій держави належної уваги не надавалося. Тривалий час Україна "споживала" свій безпековий ресурс за рахунок спадщини, що дісталася нашій країні з розпадом колишнього СРСР. Сьогодні цей ресурс майже вичерпаний. Нині в Україні сектор безпеки та оборони критично послаблений. Зараз ми виправляємо цю небезпечну ситуацію" [1].

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблема реформування сектору безпеки та демократичного цивільного контролю за їх діяльністю ще не стала об'єктом спеціальних наукових досліджень у галузі наук державного управління. Можна лише констатувати спроби деяких дослідників, експертів та авторів розглянути окремі її аспекти. Зокрема, у цьому напрямі заслуговують на увагу наукові розробки та публікації В.П.Горбуліна, А.С.Гриценка, В.Т.Білоуса, Г.П.Ситника, А.І.Семенченка, А.Б.Качинського, О.І.Кузьмука, В.М.Рижих, В.А.Ліпкана, В.О.Шамрая.

Таким чином, на сьогодні в теорії державного управління залишається проблемним, актуальним і малодослідженим питання реформування сектору безпеки України та демократичного цивільного контролю за їх діяльністю.

*Метою статті* є аналіз системи демократичного цивільного контролю в контексті реформування сектору безпеки й оборони України.

*Виклад основного матеріалу.* Основними недоліками системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України можна вважати:

- по-перше, низьку суспільну активність та неадекватну громадянську відповідальність як посадовців та громадських організацій, так і пересічних громадян за стан справ у цій сфері;
- по-друге, бюрократизацію і невідповідність вимогам часу стандартів і критеріїв оцінки об'єктів контролю сектору безпеки, їх функціональної діяльності;
- по-третє, недостатню прозорість для цивільного контролю багатьох аспектів внутрішньої життєдіяльності сектору державної безпеки, зокрема щодо кадрової політики, розв'язання проблем соціально-правового захисту співробітників тощо;
- по-четверте, певну декларативність правових актів, відсутність чіткого закріплення і дотримання процедур здійснення контролю, насамперед парламентського і громадського;
- по-п'яте, низьку ефективність організації діяльності силових міністерств, нераціональну систему органів виконавчої влади на центральному рівні та неефективну організацію системи влади на регіональному рівні.

На нашу думку, у процесі реформування сектору безпеки і оборони та розширення цивільного контролю у сфері державного управління необхідно вирішити такі основні завдання:

- розробити (з урахуванням європейських стандартів та завдань, що покладаються на ті чи інші "силові" структури) і запровадити науково обгрунтовані внутрішні й зовнішні критерії та методики оцінювання їх функціональної діяльності та результатів;
- опрацювати пропозиції щодо зміни нормативно-правових актів з удосконалення системи і механізмів демократичного цивільного контролю

над безпековим сектором держави, розвитку з цією метою інституційних засад парламентського, президентського, урядового, судового та громадського контролю. У цьому аспекті доцільно сприяти створенню Українського центру демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та Координаційної ради з питань демократичного громадського контролю над сектором безпеки держави і правоохоронної діяльності як недержавного демократичного органу;

- нормативно закріпити чітко визначені і регламентовані обов'язкові процедури здійснення демократичного цивільного контролю над діяльністю сектору державної безпеки, передбачивши при цьому регулярність і конкретні часові рамки щодо реалізації таких процедур;

- в інтересах досягнення демократичних стандартів у сфері державного управління сектором безпеки і оборони розмежувати сфери політичного та професійно-адміністративного керівництва цими силовими органами, а також здійснити девоєнізацію (заміщення військових посад на цивільні) частини їх особового складу, тобто залишити військові посади лише в структурах, що безпосередньо виконують правоохоронні функції;

- удосконалити парламентський контроль за розвідувальними органами, закритий характер функціонування яких потребує запровадження відповідних механізмів спостереження та прийняття рішень;

- забезпечувати формування видатків для фінансування програм закупівлі основних видів озброєння і техніки та, що найголовніше, їх обов'язкове виділення протягом відповідного бюджетного року (йдеться про так звані захищені статті в державному бюджеті країни);

- гармонізувати цивільно-військові відносини у суспільстві шляхом відновлення позитивного іміджу військових та правоохоронців і вдосконалення системи зв'язків з громадськістю.

Первиною та визначальною передумовою ефективного демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони є якісна трансформація накопичених знань як теорії державного управління та права, так і теорії національної безпеки, тобто систематизація, деталізація, класифікація, пошук закономірностей, взаємозв'язку між тими чи іншими поняттями. Водночас зазначимо, що надання демократичному цивільному контролю за діяльністю структур сектору безпеки і оборони наукового змісту передбачає широке використання результатів досліджень інших галузей науки, зокрема політології, психології, права, соціології, економіки, військових наук та інших, а також подальший розвиток наукових досліджень з актуальних проблем державного управління. Зокрема, досліджень, які стосуються нового наукового паспорта спеціальностей у галузі наук з державного управління 25.00.05 - державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку, а саме напряму: принципи та механізми створення і

функціонування системи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами держави. При цьому проблема наукового обґрунтування шляхів підвищення ефективності демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони значно актуалізувалась після появи нових загроз національним інтересам і міжнародній стабільності, які набули вже сьогодні транснаціонального характеру. Це стосується тероризму, організованої злочинності, нелегальної міграції.

Проаналізуємо насамперед зміст основних термінів, що стосуються визначення "контролю у сфері державного управління", "демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави", теоретичних аспектів поняття "сектор безпеки і оборони", які офіційно вживаються в нормативно-правових актах і наукових публікаціях.

Спинимось на визначенні контролю у сфері державного управління, яке надав в "Енциклопедичному словнику з державного управління" професор В.Д.Бакуменко: "Контроль у сфері державного управління - важлива функція державної влади, яка дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, шукати нові резерви та можливості. Передбачає всебічне і постійне відстежування й коригування різних заходів державного управління, зокрема розроблення і здійснення державної політики, виконання державних цільових програм, реалізації нормативно-правових актів. Ці заходи включають контроль як за прийняттям рішень, так і за їх виконанням" [4]. Що стосується визначення контролю в "Популярній юридичній енциклопедії", то це - державні або громадські заходи з нагляду, перевірки, обліку діяльності, поведінки фізичних і юридичних осіб [5].

У Законі України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави" термін "демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави" трактується 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 [6].

У монографії "Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки" автори В.П.Горбулін, А.Б.Качинський зазначили, що демократичний цивільний контроль над сектором безпеки включає адміністративний цивільний контроль (система наглядово-спостережних заходів і засобів, здійснюваних з боку органів державної влади), демократичний контроль (інститути громадянського суспільства), який здійснюють держава та гро-

мадянське суспільство над тими структурами, які відносять до "сектору безпеки" (в українському політико-правовому полі вживаним є термін "Военна організація та правоохоронні органи" держави) [8].

Отже, проаналізувавши низку сучасних публікацій та думки науковців, експертів, військових фахівців стосовно поняття "демократичного цивільного контролю над сектором безпеки", зазначимо, що у фаховій літературі наводяться різні тлумачення цього терміна. Тому, на наш погляд, у рамках курсу реформ сектору безпеки назріла необхідність удосконалення системи і механізмів демократичного цивільного контролю над безпековим сектором держави. З цією метою наведено авторське визначення терміна: "демократичний цивільний контроль за діяльністю сектору безпеки і оборони - це комплекс наглядово-спостережних, правових, організаційних, інформаційних заходів і засобів з боку органів державної влади, інституцій громадянського суспільства для забезпечення неухильного дотримання законності, відкритості й прозорості в діяльності всіх складових структур сектору безпеки, сприяння утвердженню довіри українського народу до безпекового сектору та суспільної підтримки, щодо захисту національних інтересів держави.

Останнім часом деякі науковці, експерти з питань національної безпеки, військові фахівці та посадовці все частіше замість поняття "Военна організація держави" чи "Военна організація України", як це визначено ст. 1 та 9 Закону України "Про основи національної безпеки України" і ст. 2 Закону України "Про оборону України", використовують термін "сектор безпеки" або "сектор безпеки і оборони". Звісно, що Збройні Сили України та правоохоронні органи в цих моделях були і залишаються базовим компонентом, про що йдеться в низці сучасних публікацій.

Сьогодні в безпековому секторі держави виокреслюється низка проблем, без розв'язання яких неможливе якісне реформування Збройних Сил та правоохоронних органів України. Спинимось на розгляді деяких із них. Насамперед розглянемо теоретичні аспекти поняття "сектор безпеки і оборони." У вітчизняній нормотворчій практиці та спеціальній літературі поняття "сектор безпеки і оборони" з'являється після 2000-х рр., коли стало зрозумілим, що спектр загроз зміщується від суто воєнних проблем до таких, що мають невійськове забарвлення: тероризм, наркобізнес, міжнародні злочинні організації, масова нелегальна міграція та інші. Поняття "сектор безпеки і оборони" набуває дедалі більш широкого вжитку, зокрема в контексті трансформації його складових інститутів, у тому числі і стосовно базового його компонента - Збройних Сил України. У деяких джерелах ці поняття трактують дещо розширено, роблячи спробу охопити ними всю систему національної безпеки і оборони держави, або інколи зводять їх лише до однієї (воєнної) сфери чи структурного компонента (суб'єкта забезпечення воєнної безпеки) - Збройних Сил. Стосовно моделі чи конструкції "сек-

тору безпеки", то з теоретичної точки зору деякі автори окреслюють його як сили, органи та організації (суб'єкти сектору безпеки), на які чинним законодавством покладено забезпечення національної безпеки й оборони держави тощо. У інших наукових джерелах він представлений як система, що "включає всі державні інститути та структури, які наділені повноваженнями застосовувати силу, віддавати накази щодо застосування сили або загрожувати їй застосуванням". До складових сектору безпеки зазвичай вони відносять військових, міліцію, податкову міліцію, воєнізовані частини, прикордонну службу та розвідувальні органи. У літературі наводяться різні тлумачення і стосовно структурних компонентів цього сектору [2].

Цікавим, на нашу думку, є визначення поняття сектору безпеки професора Г.П.Ситника, який зазначив, що сектор безпеки - підсистема системи забезпечення національної безпеки - взаємопов'язана сукупність збройних сил, інших утворених відповідно до законодавства військових формувань, правоохоронних органів і спеціальних служб, оборонно-промислового комплексу, інших сил і засобів, діяльність яких охоплена єдиною системою стратегічного планування і скоординована вищим політичним керівництвом і уповноваженими на це керівниками органів державної влади, які наділені згідно з чинним законодавством правом віддавати накази про застосування сили чи погрожувати їй застосуванням для вирішення комплексу завдань щодо захисту національних інтересів [3].

Отже, зміст поняття сектору безпеки і оборони ще не достатньо досліджений у теоретичному плані і на законодавчому рівні до цього часу остаточно не визначений, що створює певну плутанину в його тлумаченні та застосуванні і не сприяє ефективності демократичного цивільного контролю.

Наприклад, якщо в Законі України "Про основи національної безпеки України" [7] наголошується на забезпеченні національних інтересів України (інтересів особи, українського суспільства та держави Україна), то за визначенням "Воєнна організація держави", яке міститься в ст. 1 Закону України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави" [6], йдеться лише про вирішення завдань захисту національних інтересів держави. Тобто діяльність воєнної організації, яка утримується платниками податків, спрямовується на захист лише держави, а особа і суспільство залишаються на самоті із проблемами забезпечення власної безпеки. Це не відповідає гуманістичним прагненням народу України до побудови демократичної, правової держави європейського зразка.

*Висновки.* Для розв'язання зазначених проблем доцільно запровадити сучасну систему демократичного цивільного контролю для реалізації визначених пріоритетів розвитку структур сектору безпеки і оборони держави. Подальша трансформація сектору безпеки і оборони України є нагальною

потребою сучасності. Насамперед їй належить здійснювати на законодавчому рівні. Уже сьогодні є необхідність розробити і прийняти Закон України "Про сектор безпеки і оборони України", "Стратегію воєнної безпеки України", "Положення про Ставку Верховного Головнокомандувача" та інші нормативно-правові акти, без яких неможливі подальша трансформація й розвиток сектору безпеки і оборони. У зазначеному Законі необхідно визначити правові та інші засади розбудови й діяльності сектору безпеки й оборони, усі його структурні ланки та демократичні інституції контролю за ними. Уже сьогодні для розв'язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки необхідне створення і функціонування ефективної системи демократичного цивільного контролю.

До перспектив подальших розвідок даної проблеми слід віднести питання, що стосуються систематизації та популяризації досвіду європейських країн щодо реформування сектору безпеки та здійснення демократичного цивільного контролю за їх діяльністю.

#### **Список використаних джерел**

1. Виступ Президента України Віктора Януковича із щорічним посланням до Верховної Ради України 7 квітня 2011 року / Прес-служба Президента України Віктора Януковича. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/19736.html>

2. Воєнна організація чи Сектор безпеки: проблеми реформування Збройних Сил / Ф. В. Саганюк, А. П. Шаповалов. - Режим доступу : <http://defpol.org.ua/site/index.php/uk/arhiv/obonoglyad/10212-2012-05-08-07-42-34>

3. Государственное управление в сфере национальной безопасности : словарь-справочник / состав. : Г. П. Сытник, В. И. Абрамов, В. Ф. Смолянюк и др. ; под общ. ред. Г. П. Сытника. - К. : НАДУ, 2012. - 496 с.

4. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. - К. : НАДУ, 2010. - С. 150.

5. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт. : В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. - К. : Юрінком Інтер, 2002. - 528 с.

6. 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.

7. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відом. Верхов. Ради України. - 2003. - № 39. - Ст. 351.

8. Горбулін В. П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. - К. : НІСД, 2010. - 288 с.