

УДК 351.86

О. І. Погібко*полковник юстиції, начальник управління (центру) забезпечення реалізації договорів про скорочення озброєнь МО України*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ У ВІЙСЬКОВІЙ СФЕРІ

Стаття 1 Конституції України визначає, що «Україна суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» [1]. Держава, в якій юридичними засобами реально забезпечене максимальне здійснення охорони та захисту основних прав людини.

Правова держава — це держава, де панує Закон, а Закон виражає волю більшості або всього населення країни та втілює загальнолюдські цілі та ідеали.

Свою воєнну безпеку Україна розглядає як стан воєнної захищеності національних інтересів [2].

Процеси втілення в життя принципів верховенства Закону, пріоритету прав та свобод людини та громадянина, законності, демократії, всебічно пронизують усе життя суспільства, і Збройні Сили України, як державний інститут, також підлягають такому впливу.

Розвиток сучасних Збройних Сил України повинен здійснюватись на підставі та з урахуванням:

- високих стандартів прав людини, визначених Конституцією України, міжнародною спільнотою;
- оборонної доктрини України;
- принципу достатності у їх розбудові;
- демократизації відносин, які складаються у зв'язку з виконанням військового обов'язку
- обмеженості та врегульованості Законом діяльності ЗС України;
- інтеграції Збройних Сил у громадянське суспільство;
- системи забезпечення реального захисту прав та свобод військовослужбовців;
- активного залучення громадських організацій для спільного розв'язання існуючих проблем, поінформованості суспільства, прозорості для суспільства діяльності ЗС України.

Цивільний контроль над армією є об'єктивною необхідністю. Демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією — це комплекс здійснюваних у відповідності з Конституцією і законами України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації, сприяння їх ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню військової дисципліни. Правовими основами цивільного контролю є Конституція України, закони України, а також міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Правові засади органі-

зації і здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями визначає Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [3], метою якого є захист національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини.

Цивільний контроль — це система органів держави, визначених Конституцією України, які здійснюють керівництво, управління та контроль над Збройними силами держави з метою забезпечення їх діяльності суворо в межах, визначених законодавством України. Система цивільного контролю над Воєнною організацією 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.

Цивільний контроль має забезпечувати:

- пріоритет політичних підходів до вирішення питань військового будівництва, спрямування діяльності всіх складових частин Воєнної організації на реалізацію визначених засадами внутрішньої і зовнішньої політики завдань у сфері національної безпеки і оборони з метою становлення і розвитку громадського суспільства та зміцнення конституційного правопорядку в державі, здійснення визначених Конституцією України функцій у сфері національної безпеки, оборони та зміцнення громадського порядку;

– дотримання законності в діяльності всіх складових частин Воєнної організації держави;

- підтримання політичної стабільності в суспільстві, створення умов, які унеможливають використання Збройних Сил України та інших військових формувань для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкодження їх діяльності, а також в інтересах окремих осіб, політичних партій, громадських організацій;

– попередження та недопущення порушень конституційних прав і свобод, захист законних інтересів громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України, інших військових формуваннях, утворюваних відповідно до законів України, осіб, звільнених з військової служби, а також членів їхніх сімей;

– урахування громадської думки, пропозицій громадян та громадських організацій при обговоренні й ухваленні рішень з питань діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань та посадових осіб у сфері оборони, національної безпеки, зміцнення громадського порядку і законності;

– виділення, відповідно до законів, у необхідних обсягах і раціональне використання бюджетних коштів, спрямованих на утримання і функціонування Воєнної організації держави, зокрема на реформування Збройних Сил України;

– використання за цільовим і функціональним призначенням державного майна, переданого в управління Збройних Сил України та іншим військовим формуванням;

– своєчасне, повне і достовірне інформування органів державної влади та суспільства про діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань, забезпечення відповідності вимогам Конституції і законів України, нормам міжнародного права, реальній військово-політичній і криміногенній обстановці, завданням забезпечення надійної оборони і безпеки держави, зміцнення громадського порядку.

Цивільний контроль потрібен для демократизації життя і діяльності Збройних Сил, для прискорення військової реформи і, головне, забезпечення якісних зрушень у процесі її проведення. Це передбачає насамперед запровадження законодавчо-правового механізму, який визначав би відповідальність органів державного управління та всього суспільства за діяльність Збройних Сил. Адже армія — це зріз суспільства, і все, що в ній відбувається, є відображенням суспільних процесів [4].

Запровадження цивільного контролю означатиме наближення наших Збройних Сил до європейських стандартів, а також посилення значущості людського фактора [5].

Цивільний контроль над Воєнною організацією загалом є невід’ємною складовою частиною загальносуспільного демократичного процесу, системою унеможливлення неконституційних рішень і дій, попередження відчуження війська від влади та безконтрольності дій воєначальників. Принцип цивільного контролю над воєнною організацією держави відображає суспільно необхідну діяльність з метою покращити координацію між цивільним та військовим керівництвом, можливість узгодження демократичних цінностей з адекватною оборонною політикою.

До першої ланки цивільного контролю відноситься Верховна Рада України. Відповідно ст. 8 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» Верховна Рада контролює військову сферу такими своїми діями:

- визначенням напрямків внутрішньої та зовнішньої політики;
- прийняттям основних законів, що створюють військові установи, обмежуючи їх кількість та прерогативи;
- контролюючи військовий бюджет щорічними асигнуваннями;
- затвердженням рішення про надання військової допомоги іншим державам, про відправлення військових підрозділів України в інші держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;
- оголошенням за поданням Президента України стану війни та укладання миру;
- затверджуючи Воєнну доктрину [6].

Друга ланка цивільного контролю — це виконавчий орган на чолі з Президентом України. Президент України здійснює контроль над військовою сферою, насамперед, через свою посаду — Верховного Головнокомандувача Зброй-

ними Силами України, а також діями, які передбачені ст. 106 Конституції України, ст. 6 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про оборону України» від 5 жовтня 2000 року, а саме — він запроваджує закони Верховної Ради, які стосуються національної оборони, призначає Міністра оборони, через якого керує Збройними Силами України, схвалює основні дислокації великих військових угруповань та визначає порядок проведення на території України спільних навчань, за умови схвалення Верховною Радою, має право оголосити війну, запровадити воєнний стан або оголосити мобілізацію додаткових сил, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави [7].

Основне завдання, яке Президент України, як Верховний Головнокомандувач ставить перед Міністерством оборони України — це домогтися, щоб армія ніколи, ні за яких умов не становила загрози для цивільного населення [8].

Координаційним органом з питань національної безпеки та оборони є Рада національної безпеки і оборони України, яку очолює Президент України. Ст. 107 Конституції України та Законом України «Про Раду національної безпеки та оборони України» від 5 березня 1998 року визначаються її компетенції та завдання [9].

Що стосується третьої ланки цивільного контролю, а саме судової влади, то необхідно зазначити, що цивільні суди є найпоширенішим елементом контролю у розвинутих країнах. В Україні створено чітку судову систему, до якої входять і військові суди. Судова влада має чіткі військові судові обов'язки, які полягають у здійсненні судового нагляду щодо захисту громадянських прав та свобод військовослужбовців. Цивільний контроль є ознакою цивілізованої, демократичної держави, де в першу чергу цінують людину, її честь та гідність, права та свободи незалежно від професійної, національної, расової, релігійної приналежності.

Незалежними як від впливу Збройних Сил, так і від впливу владних структур держави є громадські організації. Вони виступають гнучким ланцюжком, який пов'язує та представляє інтереси певної категорії суспільства перед державою, концентруючи реально існуючі правові відносини, які потребують організації з боку держави. Громадський контроль над Збройними Силами має відбуватись у наступних напрямках:

- інформаційно-просвітницька діяльність;
- правозахисна діяльність;
- розширення бази громадських організацій.

Демократичні принципи розвитку нашої держави є життєво необхідними і для такої її складової, як Збройні Сили України. Демократичний процес не можна вважати внутрішньою справою військовослужбовців, бо він суттєво впливає на характер відносин між Збройними Силами і суспільством, робить їх гармонійними і прогнозованими. Посилення демократичного контролю над військом, інтеграція його з громадським суспільством при дотриманні Збройними Силами як такими політичного нейтралітету, є не тільки важливим проявом демократії, а й однією з гарантій її збереження.

Поняття цивільного контролю над збройними формуваннями, який ще називають «демократичний політичний контроль», в різних країнах світу розуміють по-різному, але межі цього поняття достатньо визначені.

Статтею 20 Кодексу поведінки стосовно воєнно-політичних аспектів безпеки (Будапешт, грудень 1994 року) передбачається, що держави-учасниці розглядають демократичний політичний контроль над збройними силами як елемент стабільності та безпеки і сприятимуть інтеграції своїх збройних сил з громадським суспільством, забезпечуватимуть і підтримуватимуть ефективний контроль над ними з боку конституційно створених органів влади.

Аналіз цього важливого політико-правового документа країн ОБСЄ дозволяє зробити висновок, що всі держави-учасниці складовими демократичного політичного контролю над збройними силами визнають:

- забезпечення ефективного керівництва та контролю через конституційно затверджені легитимні органи влади, визначення конституційних завдань збройних сил та гарантій того, що вони можуть діяти тільки в конституційних межах;
- затвердження витрат на оборону тільки через законодавчо уповноважені органи, економність при складанні оборонного бюджету та його відкритість для ознайомлення (ст. 22);
- можливість використання громадянських прав військовослужбовцями, котрі, водночас, залишаються політично нейтральними (ст. 23);
- перешкода несанкціонованому використанню воєнної сили та засобів (ст. 24);
- гарантії прав людини та розгляд можливості запровадження альтернативної (невійськової) служби (ст. 27, 28);
- навчання особового складу збройних сил правил гуманізму та норм міжнародного гуманітарного права, а також запровадження персональної відповідальності за їх порушення (ст. 30);
- обмеження командних повноважень національними та міжнародними нормами (ст. 31);
- правові методи захисту прав особового складу збройних сил.

Партнери, і члени НАТО згодні з тим, що їхнє спільне першочергове завдання полягає у зміцненні контролю над збройними силами. Вони повинні це робити з трьох головних причин.

По-перше, такий контроль є важливою складовою демократичного устрою. Демократичний контроль над військовими збільшує вірогідність того, що країна житиме в мирі, отже, він сприятиме безпеці, а це, власне, і є те, що покликані робити збройні сили.

По-друге, демократичний контроль не тільки не зв'язує руки військовим, але йде їм на користь. На військові структури, так само, як на будь-які інші організації, сприятливо впливають зовнішній суворий контроль і нагляд, що прискорюють удосконалення і допомагають запобігти зловживанням та марнотратству. Досвід багатьох європейських та інших держав свідчить, що більш прозора військова структура є дієвішою й ефективнішою за ту, котра ізольована від суспільства і стоїть над законом.

По-третє, демократичний контроль над збройними силами надає їм необхідну легітимність і тим завойовує вищий ступень сприймання і більшу повагу широких кіл суспільства, що стане в пригоді, коли збройні сили потребуватимуть людської сили (у тому числі новобранців) та національних ресурсів.

Рамковий документ програми НАТО «Партнерство заради миру» справедливо надає демократичному контролю над військами першочергового значення.

Досвід цивільно-військових відносин в інших країнах світу (перш за все, США, Англії, Франції, Німеччини, Чехії та ін.) уособлює в собі різноманітні конкретних шляхів вирішення проблеми демократизації, цивільного контролю над збройними силами.

У цьому контексті привертає увагу, перш за все, наявність у цих країнах широкого та всебічного державного управління та контролю над збройними силами, широкий доступ цивільних, громадських структур до інформації щодо їх намірів та життєдіяльності.

Позитивним є досвід цих країн у правовому, соціальному та морально-психологічному захисті військовослужбовців. У деяких із цих країн (зокрема в Німеччині) є значно ширшими політичні права військовослужбовців (право на належність до політичних партій, на висунання та участь у роботі законодавчих органів тощо).

Державною програмою реформування та розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року, затвердженою Указом Президента України від 28 липня 2000 року, передбачено заходи щодо створення реального механізму цивільного контролю, залучення до нього більш широкого кола державних та громадських організацій з чітким визначенням при цьому їхніх прав та обов'язків, посилення ролі у цій сфері діяльності засобів масової інформації.

Елементом запровадження цивільного контролю є демократизація цивільно-військових відносин, напрямками якої повинні бути:

- чітка координація співпраці Міністерства оборони та інших державних органів виконавчої влади у плануванні та виконанні операцій з ліквідації кризових та надзвичайних ситуацій;

- відмова від жорстокого дотримання екстериторіального принципу комплектування Збройних Сил військовослужбовцями строкової служби, що дає воякам змогу регулярно спілкуватися з рідними та близькими;

- інтеграція військової освіти з цивільною, коли курсанти навчаються разом зі студентами в цивільних вищих навчальних закладах;

- співпраця оборонного відомства й цивільних аналітичних центрів у питаннях оборонної реформи;

- створення та поліпшення роботи у Міністерстві оборони структур, які забезпечують громадські зв'язки (органи виховної роботи, прес-служба, управління зв'язків з Верховною Радою та органами виконавчої влади тощо);

- адекватне реагування Міністерства оборони на прискіпливу увагу з боку ЗМІ та громадських організацій.

Подальшими кроками в цьому напрямку можуть бути:

- збільшення числа цивільних осіб на керівних посадах в Міністерстві оборони України, інших органах військового управління;
- підготовка цивільних кадрів аналітиків з оборонних питань, а також інших цивільних фахівців, здатних працювати у військовій сфері;
- створення в структурах Збройних Сил таких умов (рівень заробітної плати тощо), які давали б можливість запрошувати на роботу кваліфікованих цивільних фахівців.

Зрозуміло, що на сучасному етапі соціально-правовий та морально-психологічний захист військовослужбовців Збройних Сил України не відповідає тим складним та відповідальним завданням, які виконуються ними. Вирішенням проблем демократизації, цивільного контролю над Збройними Силами є нагальною, невідкладною проблемою сьогодення.

До них в першу чергу слід відзначити:

- суперечливість номативно-правового регулювання військових відносин;
- низький рівень матеріально-технічного забезпечення, соціального та правового захисту військовослужбовців та членів їх сімей;
- низький рівень правових знань у призовників, відсутність системи поінформування про особливості проходження військової служби, їхні права, обов'язки, механізм захисту порушених прав; (в свою чергу це породжує такі негативні явища, як нестатутні відносини, самовільне залишення частини, зловживання посадовим становищем, перевищення владних повноважень).

Цивільний контроль та демократія в цілому не є докорінною і рішучою перепорою війні, використанню армії не за призначенням, не гарантує стримування агресії, захисту суверенітету і незалежності країни. Навіть досконала модель цивільного контролю над армією не може бути рішенням усіх проблем, що існують у цивільно-військових відносинах сучасного суспільства. Контроль — один із засобів для всебічного прогресивного розвитку цих відносин, реалізації прав людини.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Воспна доктрина України: Затв. постановою Верховної Ради України від 19 жовтня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 43. — Ст. 409.
3. Про демократичний цивільний контроль над Воспною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 29. — Ст. 1440.
4. Цивільний контроль над Збройними Силами України: Стап та шляхи вдосконалення // Народна армія. — 2001. — 6 листоп. — С. 3–5.
5. Виступ Президента України — Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України Л. Д. Кучми на розширеному засіданні колегії Міністерства оборони України 14 листопада 2001 року // Урядовий кур'єр. — 2001. — № 214.
6. Про внесення змін до Закону України «Про оборону України»: Закон України від 5 жовтня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 49. — Ст. 420.
7. Про внесення змін до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»: Закон України від 13 травня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 27. — Ст. 221.
8. Виступ Президента України — Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України

- Л. Д. Кучми на розширеному засіданні колегії Міністерства оборони України 5 листопада 2002 року // Урядовий кур'єр. — 2002. — № 207. — С. 4.
9. Про Раду національної безпеки та оборони України: Закон України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 35. — Ст. 137.

УДК 35.072.6

Н. В. Лебідь

*науковий співробітник відділу організації наукової роботи
Юридичної академії МВС України, м. Дніпропетровськ*

ЩОДО ХАРАКТЕРУ ТА ЗНАЧЕННЯ КОНТРОЛЮ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ІНСПЕКЦІЙ

Шлях демократичних перетворень логічно привів до зміни основного змісту діяльності держави та її основних інститутів. Якщо раніше держава уособлювала в собі силу, основним призначенням якої було підкорення, покарання та створення умов для зміцнення партійного апарату, то сьогодні вона захищає інтереси саме громадянина, охороняючи його права і свободи від протиправних посягань як з боку інших осіб, так і з боку державних органів. Дуже важливе значення для реалізації зазначених цілей має контроль як об'єктивне суспільне явище, властиве будь-якій державі.

З набуттям Україною незалежності змінюються суспільні відносини, соціальні інститути, органи державної влади, наділені контрольними повноваженнями — все це зумовлює інтерес науковців до проблем державного контролю. Цікаві положення та висновки містяться в працях В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, Є. В. Додіна, С. В. Ківалова, В. С. Шестака, інших вітчизняних та зарубіжних фахівців. Проте, в зазначених працях аналізуються переважно загальні питання державного контролю як способу забезпечення законності в державному управлінні. Деякі спеціальні питання контролю ще не знайшли достатнього висвітлення, зокрема, мало уваги в літературі приділялося діяльності державних інспекцій, дослідженню їх правового статусу, це стосується також визначення характеру та значення контролю в діяльності державних інспекцій, якому і присвячено цю статтю.

Отже, питання державного контролю на сьогодні є досить актуальним. Як цілком слушно зазначає О. Ф. Андрійко, недооцінка значення контролю у механізмі державної влади при побудові демократичної правової держави та переході до ринкових відносин є фактором, який може сприяти прояву хаосу, безконтрольності і в кінцевому результаті уповільнити багато демократичних перетворень [1]. Не останніми в системі державних органів, що здійснюють захист прав та законних інтересів громадян, забезпечуючи на загальнодержавному рівні дотримання дисципліни та законності, є державні інспекції, які найчастіше створюються при органах виконавчої влади як структурні ланки в їх апараті.