

Майя СІЦІНСЬКА

*Національна академія державного управління
при Президентові України***КОНТРОЛЬ ІНСТИТУЦІЯМИ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДІЯЛЬНОСТІ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ**

Розглядається розвиток інституцій громадянського суспільства як суб'єктів цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні.

Ключові слова: демократичний цивільний контроль, інституції громадянського суспільства, сектор безпеки і оборони, правоохоронні органи, забезпечення національної безпеки.

Майя Сицинская. Институты гражданского общества и их демократический контроль за деятельностью правоохранительных органов Украины

Рассматривается развитие институтов гражданского общества как субъектов гражданского контроля над сектором безопасности и обороны Украины.

Ключевые слова: демократический гражданский контроль, институты гражданского общества, сектор безопасности и обороны, правоохранительные органы, обеспечение национальной безопасности.

Maya Sitsinska. Control by institutions of civil society activity of enforcing bodies of Ukraine

Development of civil society institutions as subjects of civil control of the security and defence sector in Ukraine is considered.

Keywords: democratic civil control, institutions of civil society, security and defence sector, law enforcing bodies, national security.

Сучасні умови побудови незалежної ринкової економіки в Україні відповідно до світової практики зумовлюють формування інституцій громадянського суспільства для демократичного контролю над сектором безпеки, функціонування яких є важливою та невід'ємною складовою системи забезпечення національної безпеки України.

Згідно зі ст. 9 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р.: «...громадяни України через участь у виборах, референдумах та через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки; як безпосередньо, так і через об'єднання громадян привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; у законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку» [8].

© Сіцинська М. В., 2012

Діяльність інституцій громадянського суспільства створює можливість кожній людині впливати на процеси, що відбуваються в державі. Завдяки унікальній позиції недержавних інституцій (основні ознаки якої: перебування поза державним і комерційним секторами; переважно невеликий обсяг учасників; тісний зв'язок із населенням за місцем проживання; організаційна гнучкість тощо), вони стали потужним чинником впливу на суспільно-політичний процес у країні. Тому сьогоднішній рівень демократизації суспільства є прямо пропорційним розвитку недержавних інституцій (інституцій громадянського суспільства), основними завданнями яких є здійснення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки й оборони в Україні.

Проблема формування інституцій громадянського суспільства для демократичного цивільного контролю над безпековим сектором держави ще не стала об'єктом спеціальних наукових досліджень у галузі державного управління, хоча на даний час можна констатувати лише поодинокі спроби деяких дослідників та авторів, які розглядати окремі її аспекти. Зокрема, у цьому напрямі заслуговують на увагу наукові розробки В. П. Горбуліна, В. Т. Білоуса, Г. П. Ситника, А. І. Семенченка, А. Б. Качинського, В. М. Рижих, В. А. Ліпкана, В. О. Шамрая.

Таким чином, на сьогодні в теорії державного управління залишається проблемним, актуальним і малодослідженим питання розвитку інституцій громадянського суспільства як суб'єктів цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні.

Метою статті є аналіз регулювання інституціями громадянського суспільства функцій суб'єктів демократичного цивільного контролю за сектором безпеки й оборони в Україні.

У державах зі сталою демократичною системою державного управління громадянське суспільство в регламентованому законодавством форматі реалізує функції контролю за процесом прийняття державно-управлінських рішень та поточною діяльністю структур сектору безпеки в таких напрямках:

- політичному – відповідність діяльності посадових осіб держави цілям, принципам та механізмам державної політики у сфері забезпечення національної безпеки, визначеними Конституцією України та чинним законодавством;
- правовому – підготовка законодавчих актів, міжнародних договорів та угод;
- фінансовому – контроль бюджетних витрат, рух та розподіл коштів, поточні та додаткові витрати;
- управлінському – відповідність внутрішньої організації й режиму функціонування національному законодавству.

За умов розвиненої демократії саме громадянське суспільство є ініціатором удосконалень та демократичним контролером основних напрямів державної політики з питань національної безпеки. Серед них:

- створення дійових механізмів захисту конституційних прав людини й основних свобод;
- забезпечення політичної стабільності, громадянського миру та взаєморозуміння в суспільстві, запобігання проявам екстремізму;
- забезпечення прозорості в діяльності державних органів, прийнятті державно-управлінських рішень, інформованості населення, зміцнення на цій основі його довіри до владних інституцій;
- формування й удосконалення політико-правових, соціально-економічних та духовно-культурних засад етнопонаціональної стабільності, відпрацювання ефективних механізмів узгодження інтересів етнічних спільнот та розв'язання міжнаціональних суперечностей;
- забезпечення міжконфесійної стабільності та запобігання конфліктним загостренням на релігійній основі, недопущення протистояння різних церков, у тому числі щодо розподілу сфер впливу на території України.

Як суб'єкт демократичного цивільного контролю над сектором безпеки на рівні інституцій громадянського суспільства сьогодні можна розглядати: органи місцевого самоврядування; органи самоорганізації населення; політичні партії; громадяни України та громадські організації; позасистемні елементи. Їх діяльність має здійснюватися відповідно до чинного законодавства України та на основі дотримання таких основних принципів: законність, дотримання прав і свобод громадян, централізоване керування, координативна та взаємодія із силовими структурами, самостійність, відповідальність за забезпечення національної безпеки, стимулювання суб'єктів, компетентність, конфіденційність, корпоративна етика, ефективність.

Одним з основних суб'єктів цивільного контролю над сектором безпеки в інституціях громадянського суспільства є органи місцевого самоврядування, тому що соціальні спільноти на муніципальному рівні найуразливіші до діяльності державних органів щодо підвищення якості життя громадян України. Сьогодні саме на місцевому рівні враховується більшість життєво важливих інтересів особи, соціальної спільноти, правовий статус яких характеризується тим, що вони відокремлені від держави і не входять у систему органів державної влади, взаємодіють з ними на основі права. Їх загальний статус, принципи організації, основні елементи організаційних форм, а також основні повноваження встановлені правом. Органам місцевого самоврядування надано право самостійно вирішувати питання місцевого значення, володіння, користування й розпорядження муніципальною власністю. Загальні принципи та гарантії місцевого самоврядування, встановлені Конституцією України, не можуть бути обмежені будь-яким органом державної влади.

Згідно із Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» перед органами місцевого самоврядування стоять такі завдання:

- контролювати хід допризовної підготовки, відбір військовими комісіями громадян призовного віку на військову службу;
- забезпечувати виконання законодавства стосовно дотримання прав та соціальних гарантій громадян, які можуть бути призвані на військову службу, перебувають на військовій службі, звільнені з військової служби, та членів їх сімей;
- сприяти розташованим на відповідній території підрозділам Збройних сил України та інших військових формувань, правоохоронним органам виконанню покладених на них завдань;
- заслуховувати доповіді посадових осіб органів управління Збройних сил України, інших військових формувань, дислокованих на території регіону, про виконання вимог законодавства стосовно правового та соціального захисту громадян, які мають бути призвані на військову службу, перебувають на військовій службі, звільнених у запас чи відставку, пенсіонерів та членів їх сімей;
- контролювати дотримання у розташованих на території регіону військових частинах, органах та закладах Збройних сил України, інших військових формувань, правоохоронних органах земельного, податкового, господарського, трудового, житлового законодавства та законодавства з питань охорони довкілля;
- узгоджувати плани проведення на території регіону військових навчань та інших заходів, пов'язаних з участю і присутністю великої кількості людей;
- розробляти оперативні плани й забезпечувати взаємодію органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій і відповідних структур військового управління при виконанні завдань територіальної оборони;
- отримувати від керівництва дислокованих на території регіону військових частин і підрозділів Збройних сил України, інших військових формувань необхідну інформацію про загрозу або масштаби забруднення довкілля радіоактивними, отруйними та іншими небезпечними речовинами внаслідок аварій на військових об'єктах або з військовою технікою, а також щодо наявності і можливостей сил, засобів і ресурсів на підпорядкованій території для організації узгоджених дій у надзвичайних ситуаціях;
- інформувати громадськість, у тому числі через засоби масової інформації, про свою діяльність у вирішенні завдань, пов'язаних з національною безпекою і обороною, боротьбою зі злочинністю.

Для виконання цих державних завдань місцеві ради можуть утворювати депутатські комісії з питань демократичного цивільного контролю [3].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначаються досить широкі повноваження місцевих рад та їх виконавчих органів стосовно діяльності правоохоронних органів. Зокрема, до

виключної компетенції сільських, селищних, міських рад віднесене: заслуховування звітів начальників органів внутрішніх справ про стан боротьби зі злочинністю і керівників місцевої міліції про стан громадської безпеки та охорони громадського порядку на відповідній території; порушення перед відповідними органами питання про звільнення з посад цих керівників у разі визнання їх діяльності незадовільною [5].

Водночас призначення і звільнення з посад керівників місцевої міліції, начальників структурних підрозділів і дільничних інспекторів не належить до компетенції начальників головних управлінь Міністерства внутрішніх справ України, які лише погоджують кандидатури з відповідними місцевими радами. Отже, на рівні кадрових призначень визначальний вплив на діяльність місцевої міліції мають тільки органи виконавчої влади. У цілому можна констатувати, що органи місцевого самоврядування є важливою інституцією громадянського суспільства у сфері цивільного контролю над сектором безпеки.

Розглянемо завдання органів самоорганізації населення, правовий статус, порядок організації та діяльності яких закріплено в Законі України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. Згідно з цим законом органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста, для вирішення завдань, передбачених цим законом [7].

Згідно зі ст. 14 цього закону органу самоорганізації населення в межах території його діяльності можуть надаватися такі повноваження в контексті забезпечення національної безпеки:

1) представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;

2) сприяти додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами;

3) вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;

4) організувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництва і ремонту шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт;

5) надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку

художньої творчості, фізичної культури і спорту; сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, впровадженню в побут нових обрядів;

б) організувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування;

7) надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в проведенні протипожежних заходів, організувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки;

8) сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку;

9) розглядати звернення громадян, вести прийом громадян;

10) вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення;

11) сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах;

12) інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організувати обговорення проектів його рішень з найважливіших питань [7].

Таким чином, з проведеного нами аналізу повноважень органу самоорганізації населення вбачається можливість його активної участі в процесі цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів. У той самий час органи самоорганізації населення згідно із Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» не є суб'єктами цивільного контролю.

Також Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [3] громадянам України надається право брати участь у здійсненні цивільного контролю над сектором безпеки і оборони як через громадські організації, членами яких вони є, через депутатів представницьких органів влади, так і особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представника у справах захисту прав військовослужбовців або до іншого державного органу в порядку, визначеному Конституцією України [1] та Законом України «Про звернення громадян» [4].

Щодо громадських організацій, то Конституція України не передбачає їх права на здійснення цивільного контролю над правоохоронними органами. Хоча громадським організаціям, зареєстрованим у встановленому порядку, відповідно до статутних положень і Закону України «Про громадські організації» гарантується можливість:

– запитувати та отримувати в установленому порядку від органів державної влади, у тому числі від органів військового управління, інших організацій, підприємств і установ, що належать до Воєнної організації держави, правоохоронних та інших органів, інформацію, яка не містить державної таємниці, з питань діяльності Збройних сил України, інших військових формувань, правоохоронної діяльності;

– проводити наукові дослідження з проблем військового будівництва, організації оборони, забезпечення безпеки країни, боротьби зі злочинністю, проводити публічне обговорення їх результатів, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо;

– проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, надавати свої висновки і пропозиції відповідним державним органам для врахування в ході реформування Збройних сил України, інших складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави;

– брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань реформування і діяльності Збройних сил України, інших ланок Воєнної організації та правоохоронних органів держави, проблем правового і соціального захисту військовослужбовців, членів їх сімей;

– знайомитися з умовами служби, життя і побуту військовослужбовців;

– виступати із законодавчими ініціативами в галузі військового будівництва, правоохоронної діяльності, соціального захисту військовослужбовців, пенсіонерів та членів їх сімей через суб'єктів права законодавчої ініціативи [2].

Водночас Закон України «Про об'єднання громадян», що регулює діяльність громадських організацій країни, встановлює, зокрема, їх право на отримання від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформації, необхідної для реалізації їх цілей і завдань, внесення пропозицій до органів влади та інше [6].

Відповідно до ст. 20 даного закону для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, зареєстровані об'єднання громадян користуються правом:

– виступати учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові та немайнові права;

– представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) у державних та громадських органах;

– брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації);

– ідейно, організаційно та матеріально підтримувати інші об'єднання громадян, які здійснюють свою діяльність у сфері забезпечення безпеки, надавати допомогу в їх створенні;

– створювати установи та організації із забезпечення безпеки;

– одержувати від органів державної влади й управління та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення безпеки об'єкта;

– вносити пропозиції до органів влади й управління, що стосуються поліпшення стану забезпечення безпеки;

– засновувати засоби масової інформації з метою інформаційного забезпечення управління системою безпеки [6].

На жаль, ці права тільки теоретично можуть бути використані з метою забезпечення прозорості діяльності правоохоронних органів. Проте можливості їх практичної реалізації залежать від керівного складу правоохоронних органів, а відтак, фактично є декларативними.

Як суб'єкт забезпечення демократичного контролю над безпековим сектором держави на рівні інституцій громадянського суспільства сьогодні можна розглядати політичні партії. Конституція України серед прав політичних партій не передбачає права здійснення ними контролю над сектором безпеки й оборони. Також це не зазначено в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та не передбачене таке право Законом України «Про політичні партії в Україні». Водночас Закон України «Про політичні партії в Україні» [9] гарантує партіям свободу діяльності, що передбачає, зокрема: можливість викладати публічно та обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; брати участь в обговоренні, оприлюднювати та обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні та недержавні засоби масової інформації; вносити до органів державної влади та органів місцевого самоврядування пропозиції, обов'язкові для розгляду цими органами. Це дозволяє партіям публічно висловлювати оцінки діяльності безпекового сектору держави. Реальні ж важелі демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами політичні партії можуть мати лише у випадку, коли вони представлені у відповідних органах державної влади. Тому демократичний контроль над сектором безпеки і оборони з боку опозиційних партій є вкрай обмеженим.

Оцінюючи реальну ситуацію в Україні, неможливо залишити без уваги загрозливий вплив на діяльність сектору безпеки позасистемних елементів – кримінальних і бізнесових структур. Природно, що жодними офіційними документами участь цих структур у корумпованому контролі над правоохоронними органами не передбачена. Водночас існують численні свідчення незалежних експертів, політиків, журналістів і громадян України про наявність такого впливу, а також постійно про це згадується у виступах і розпорядженнях президента України. Отже, протягом майже 20 років ідеться про взаємовплив правоохоронних органів із підприємницькими і кримінальними структурами, що свідчить про усталений характер явища та недостатню ефективність існуючої системи демократичного цивільного контролю над діяльністю сектору безпеки, зокрема в частині забезпечення дотримання ними принципу законності.

Підсумовуючи викладене вище, ми можемо зазначити, що ситуація, яка склалася в Україні, коли фактично весь безпековий сектор держави

повністю контролюється державними інституціями, не є досконалим варіантом вирішення проблем, які постали перед Україною у сфері демократизації суспільства. Тому ми пропонуємо звернути увагу саме на демократичний контроль над сектором безпеки й оборони, який здійснюватимуть інституції громадянського суспільства. Це має бути партнерська система, яка на рівні з державним контролем буде ефективно забезпечувати національну безпеку.

Отже, сильна держава немислима без інституцій громадянського суспільства для здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки, тому їх формування зміцнить могутність нашої країни, додасть впевненості громадянам України в їх безпечному майбутті.

До перспектив подальших розвідок даної проблеми слід віднести питання, що стосується впливу засобів масової інформації на здійснення в Україні демократичного цивільного контролю над сектором безпеки.

Список використаних джерел

1. **Конституція** України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996 – № 30. – С. 141.
2. **Про громадські організації** : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI // Відом. Верховної Ради України – 2012 – № 7262-1.
3. **Про демократичний** цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
4. **Про звернення** громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96 / // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 47 – Ст. 256.
5. **Про місцеве** самоврядування в Україні : Закон України від. 21 трав. 1997 р. № 280/97 // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. **Про об'єднання** громадян : Закон України від 16 черв. 1992 р. № 2460-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
7. **Про органи** самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III // Відом. Верховної Ради України – 2001. – № 48. – Ст. 254.
8. **Про основи** національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
9. **Про політичні** партії в Україні : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2365-III // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

Надійшла до редколегії 05.06.12

УДК 35.088

Людмила ВОЛОШЕНЮК

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВІ ВІДНОСИНИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ: ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

Аналізуються державно-службові відносини в умовах адміністративного реформування в Україні. Визначаються особливості трансформаційного процесу в системі державного управління в контексті засад адміністративного реформування. Досліджується сучасний стан адміністративного реформування державного управління в Україні як суто внутрішній процес змін у системі публічно-правових відносин.

Ключові слова: державне управління, державно-службові відносини, адміністративна реформа, принципи управління, законодавчі зміни.

Людмила Волошенко. Государственно-служебные отношения в контексте административных реформ: историко-теоретический анализ

Анализируются государственно-служебные отношения в условиях административного реформирования в Украине. Определяются особенности трансформационного процесса в системе государственного управления в контексте принципов административного реформирования. Исследуется современное состояние административного реформирования государственного управления в Украине как сугубо внутренний процесс изменений в системе публично-правовых отношений.

Ключевые слова: государственное управление, государственно-служебные отношения, административная реформа, принципы управления, законодательные изменения.

Lydmyla Volosheniuk. Public-service relations in the context of administrative reform: historical and theoretical analysis

Public-service relations in administrative reforming conditions in Ukraine are analyzed. Features transformation processes in the system of the Public administration in the context of the principles administrative reforming are determined. Modern conditions of research administrate reforming in Ukraine as purely inner process of changes in the system of publicly-legal relations is investigated.

Key words: state management, public-service relations, administrative reform, principles of management, legal changes.

Важливим завданням сучасного розвитку ефективного публічного управління є розвиток вітчизняних публічно-управлінських механізмів. Саме тому актуалізується дослідження правових засад удосконалення системи державної служби в Україні на основі аналізу поточного законодавства та практики, що склалася в цій сфері, а також визначення головних проблем правового регулювання та пошук шляхів їх подолання з метою підвищення ефективності державного управління,

© Волошенко Л. В., 2012