

*М. В. Сіцінська,
к. держ. упр., докторант кафедри державного управління і менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентові України*

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

*M. Sitsinska,
doctoral student in public administration and management
National academy of public administration the President of Ukraine*

INTERNATIONAL LEGAL GROUNDS OF THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC CONTROL DEFENSE AND SECURITY SECTOR

У статті проаналізовано міжнародно-правові підстави здійснення громадського контролю над сектором безпеки і оборони.

The article analyzes the international legal foundation of the public oversight over the security sector and defense.

Ключові слова: органи державної влади, міжнародно-правові основи, сектор безпеки і оборони, демократичний цивільний контроль, громадянське суспільство, громадський контроль.

Key words: bodies of state power, the fundamentals of international law, security and defense sectors, democratic civilian control, civil society, public control.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У щорічному Посланні до Верховної Ради "Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році" Президент України Віктор Янукович звернув увагу на важливість дієвого зовнішнього контролю як надійного запобіжника використання потужних можливостей сектора безпеки і оборони в корпоративних інтересах на шкоду суспільству й державі.

Сьогодні система демократичного цивільного контролю є найважливішою складовою врядування в секторі безпеки і оборони України. Вітчизняне законодавство, передусім Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави", окремо не визначає поняття сектора безпеки і оборони, але українська експертна спільнота розглядає його у площині європейської традиції.

Постійна еволюція громадянського суспільства і його демократичних цінностей в пострадянських країнах перехідного періоду й в Україні зокрема об'єктивно вимагає розробки та впровадження дієвого цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, що відповідає формам, змісту та практиці, прийнятих у цивілізованих демократичних країнах.

Варто відзначити, що вони знайшли своє відображення і в міжнародно-правовій основі громадського контролю, який бере початок ще в конвенціях і резолюціях Міжнародної організації праці, що захищає права працівників від свавілля роботодавців і органів державної влади. Пізніше, з утворенням Організації Об'єднаних Націй, правові норми, що забезпечують підконтрольність органів влади громадянам, стали знаходити відображення в міжнародних документах ООН, організаціях при ООН, всесвітніх громадських організаціях.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Сьогодні аналіз міжнародно-правової основи здійснення громадського контролю над сектором безпеки і оборони ще не став об'єктом спеціальних наукових досліджень у галузі наук державного управління. Деякі дослідники та автори розглядали окремі його аспекти, зокрема проблематику розвитку громадського контролю за діяльністю органів державної влади у сфері безпеки і оборони, де у цьому напрямі заслуговують на увагу наукові розробки В.П. Горбуліна, В.Т. Білоуса, О.М. Белова, Г.П. Ситника, А.І. Семенченка, А.Б. Качинського, В.М. Рижих, В.А. Ліпкана, В.О. Шамрая та інших.

Таким чином, це свідчить про те, що проблеми розвитку громадського контролю на сьогодні ґрунтовно не досліджено та потребують системного наукового аналізу міжнародно-правової основи здійснення громадського контролю над сектором безпеки і оборони.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — проаналізувати міжнародно-правові підстави здійснення громадського контролю над сектором безпеки і оборони.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сьогодні людство володіє значною міжнародно-правовою основою для здійснення громадського контролю, але основні з них закріплені в наступних документах:

1) Конвенція про свободу асоціації і захист права на організацію (прийнята на тридцять першій сесії Генеральної Конференції Міжнародної організації праці 17 червня — 10 липня 1948 року № 87) [1];

2) Конвенція про попередження злочину геноциду і покарання за нього (прийнята Генеральною Асамблеєю ООН резолюцією 260 А (III) від 9 грудня 1948 р.) [2];

3) Загальна декларація прав людини (прийнята на третій сесії Генеральної Асамблеї ООН резолюцією 217 А (III) від 10 грудня 1948 р.) [3];

4) Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (прийнятий резолюцією 2200 А (XXI) Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 р.) [4];

5) Декларація соціального прогресу і розвитку (прийнята резолюцією 2542 (XXIV) Генеральної Асамблеї ООН від 11 грудня 1969 р.) [5];

6) Декларація про використання науково-технічного прогресу на користь миру і на благо людства (прийнята резолюцією 3384 (XXX) Генеральної Асамблеї ООН від 10 листопада 1975 р.) [6];

7) Конвенція про регулювання питань праці: роль, функції і організація (прийнята на шістдесят четвертій сесії Генеральної Конференції МОП в Женеві 7 червня 1978 р. № 150) [7];

8) Декларація про основні принципи, що стосуються вкладу засобів масової інформації в зміцнення миру і міжнародного взаєморозуміння, в розвиток прав людини і в боротьбу проти расизму і апартеїду і підбурювання до війни (прийнята Генеральною Конференцією ЮНЕСКО на її двадцятій сесії 28 листопада 1978 р.) [8];

9) Кодекс поведінки посадових осіб по підтримці правопорядку (прийнятий резолюцією 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р.) [9];

10) Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживань владою (прийнята резолюцією 40/34 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада 1985 р.) [10];

11) Віденська декларація і Програма дій (прийнята на Всесвітній конференції з прав людини 25 червня 1993 р. у Відні) [11];

12) Засудження насильства, спрямованого проти журналістів (Резолюція, прийнята 29-ою сесією Конференції ЮНЕСКО 12 листопада 1997 року) [12];

13) Декларація про право і обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати і захищати загально визнані права людини і основні свободи (прийнята резолюцією 53/144 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1998 року) [13];

14) Основні принципи і керівні положення, що стосуються права на правовий захист і відшкодування збитку для жертв грубих порушень міжнародних норм в галузі прав людини і серйозних порушень міжнародного гуманітарного права (прийняті резолюцією 60/147 Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 2005 року) [14].

Тому можна говорити про наявність у сучасному світі значних міжнародно-правових підстав для здійснення громадського контролю.

Наголошено, що громадський контроль може здійснюватися на внутрішньодержавному і трансдержавному рівнях.

Зокрема, внутрішньодержавний громадський контроль здійснюється в межах певної держави на різних рівнях, а саме: загальнодержавному, регіональному (національному) або місцевому.

Що стосується трансдержавного громадського контролю, то він здійснюється неурядовими організаціями, не зв'язаний територією якої-небудь держави або союзу держав і здійснюється в межах сфери діяльності певного суб'єкту громадського контролю.

Крім того, громадський контроль розрізняється за сферою контрольованих суспільних стосунків, наприклад: контроль за діяльністю сектора безпеки і оборони, контроль за витрачанням бюджетних коштів, контроль за дотриманням прав інвалідів, пенсіонерів і т. д.

Можна також класифікувати громадський контроль по видах органів державної влади, відносно діяльності яких він застосовується, зокрема за діяльністю сектора безпеки і оборони.

Так, сектор безпеки і оборони України включає профільні і загальні компетенції органи державної влади (державна складова), які об'єднані єдиними цілями, охоплені єдиною системою стратегічного планування та кризового управління і виконують відповідно до Конституції України завдання щодо захисту національних інтересів у сферах безпеки і оборони від усіх наявних і потенційних зовнішніх та внутрішніх викликів і загроз. Ці органи взаємодіють із недержавними суб'єктами (як складовими інституцій громадянського суспільства), які можуть залучатися до надання послуг у сферах безпеки і оборони, зокрема сприяти просуванню національних інтересів України через вітчизняні та закордонні громадські організації, інформувати громадянське суспільство про безпекову та оборонну політику держави, надавати консультативно-дорадчу допомогу, проводити експертні оцінки тощо.

До профільних органів державної влади належать органи держави, які безпосередньо залучаються до виконання завдань щодо захисту національних інтересів у безпековій та оборонній сферах, зокрема: Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України, Державна спеціальна служба транспорту, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Управління державної охорони України, Державна пенітенціарна служба України.

До органів загальної компетенції належать органи, які у межах своїх повноважень беруть або можуть брати участь у виконанні завдань щодо захисту національних інтересів у безпековій та оборонній сферах, зокрема: Міністерство закордонних справ України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство фінансів України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство охорони здоров'я України, Державне агентство резерву України, Державна архівна служба України тощо.

Сили і засоби, які перебувають у розпорядженні профільних органів державної влади, розподіляються на сили оборони та сили безпеки.

До сил оборони належать органи військового управління, Збройні Сили України, внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України, визначені сили і засоби Служби зовнішньої розвідки України та Головного управління розвідки Міністерства оборони України.

До сил безпеки належать сили та засоби, зокрема, Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України, органів і підрозділів цивільного захисту,

Управління державної охорони України, Державної пенітенціарної служби України, Міністерства внутрішніх справ України, а також сили забезпечення, зокрема Державна спеціальна служба транспорту і Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України [15].

Можлива класифікація громадського контролю за видами прав і фундаментальних свобод, відносно захисту яких він здійснюється.

Зокрема, громадський контроль може бути офіційним, коли він проводиться відповідно до офіційних домовленостей органів державної влади або самої установи, і неофіційним, коли він проводиться виключно за ініціативою громадських організацій.

Так, офіційний громадський контроль, на відміну від неофіційного, може бути обмежений вимогами не допускати прилюдного розголошення зібраної інформації за умови, що установи і контролюючі їх відомства беруть на себе відповідальність по усуненню порушень і виконанню рекомендацій громадських контролерів.

Кожен з вказаних видів громадського контролю має схожість і відмінності з іншими видами, а також особливості у вживанні методів і механізмів здійснення.

Методи контролю є досить різноманітні. Зокрема, до найбільш поширених відносяться: спостереження (наприклад, на виборчій дільниці, на призовному пункті, за виконання судових процедур); аналіз документів, офіційної статистики; натурні дослідження (чи вивішені оголошення про час прийому громадян, чи існують пандуси для інвалідів); відвідування установи, обстеження умов; збір скарг; бесіди, інтерв'ю, фокус-групи; суспільні експертизи; експеримент; громадське розслідування; моніторинг та інші [16].

Основними етапами громадського контролю є: визначення проблеми, вибір об'єкту, визначення мети; визначення методів контролю; досягнення необхідних домовленостей; складання програми, визначення основних питань і попередніх критеріїв оцінки, підготовка інструментарію; проведення заходів контролю; оцінка отриманої інформації; представлення результатів контролю [16].

Також, дослідники та незалежні експерти вказують на те, що цикл громадського контролю розрізняється в розвинених країнах і країнах перехідного періоду (чи країнах, що розвиваються). У розвинених країнах контроль, як правило, здійснюється в три етапи:

— актуалізація проблеми виконання функцій громадянина і визначення ролі держави в доступі до цієї функції, наприклад, в ситуації пропозиції з боку держави самим розпоряджатися засобами на пільгове медичне обслуговування;

— активізація функцій громадян за допомогою здійснення акцій, у тому числі регулярних і масових, коли акції перетворюються на рухи і навіть інституції;

— моніторинг за збереженням результатів та зроблених зусиль.

Цикл громадського контролю в країнах, що розвиваються, набагато складніший. Це зв'язано, перш за все, з тим, що державна служба в цих країнах діє неефективно та непрозоро — часто аж до невиконання певних функцій. Деформації державної служби має два значення для громадського контролю. По-перше, наявність деформації — додаткове поле дій для громадського контролю. По-друге, важкість здійснення ефективного громадського контролю, оскільки неузгодження функцій державної служби блокує виконання громадських функцій, тобто значні зусилля по громадському контролю не співвідносяться з результатами від його проведення [17].

Досвід сучасних реформ показує, що успішна диференціація повноважень між силовими відомствами стає важливою профілактикою такого явища, як по-

вернення до колишніх недемократичних форм управління.

Відмінною рисою країн, що розвиваються, є зосередження всіх функцій управління всього в декількох структурах, тоді як в перехідний період починається процес спеціалізації управлінських функцій, причому у різних напрямках. Відповідно, складність громадського контролю в ситуації "повного владного моноліту" очевидна, тоді як розподіл повноважень і функцій змінює спрямованість і форми контролю.

Обґрунтування сенсу громадського контролю завжди спирається на визнання факту неспроможності влади у вирішенні всіх проблем. Але відноситися до неспроможності влади можна по-різному. Так, громадський контроль потрібний, оскільки влада не виконує деяку функцію або зобов'язання відносно громадян. У рамках цього підходу доцільною вважається техніка контролю, що спрямована на протидію такій політиці влади.

Є ще й інша точка зору, коли влада ніколи не зможе виконувати функцію на тому рівні, на якому це хотілося б громадянам. Тоді громадський контроль спрямований на соціальне партнерство. Якщо раніше дослідники дотримувалися думки, що ці точки зору виключають одна одну, то сучасні аналітики переконані, що функції влади і громадян настільки різноманітні, що єдиної погодженої мети громадського контролю не може бути, а стратегії контролю відрізняються не по рівню ефективності, а по відповідності стратегії поточної ситуації і вкладу результатів застосування стратегії в майбутньому.

Зокрема, науковці виділяють чотири можливі стратегії взаємодії громадян і держави:

— протиборство і опір, а саме: протестуючі акції, провокації, звернення в наднаціональні організації у пошуку справедливості;

— делегування і відповідальність, це коли держава передає громадянам деякі функції, що раніше виконувалися державою, наприклад: замість пільгового обслуговування людям даються гроші, а вони самі вирішують, в яку службу їх віддати;

— перерозподіл функцій від періоду до періоду (одна і та сама функція в різні періоди може виконуватися то владними структурами, то громадянами);

— співпраця (кооперація на користь вирішення проблеми, коли представники влади і суспільства створюють загальний простір, наприклад: поширений засіб організації мікроспільнот професіоналами для вирішення актуальних соціальних проблем і т.д.) [17].

Кожна зі стратегій може бути успішною або не дуже — результативність залежить від контексту ситуації. Стратегії громадського контролю, мирні і протиборчі, розрізняються по відношенню до влади. Мирні стратегії засновані на ідеї розподілу участі громадян, а протиборчі — на основі заміщення (витіснення) влади громадським контролем на той або інший час.

Міжнародний досвід свідчить, що громадський контроль необхідний як суспільству, так і державній владі. Дійсно, він змушує державу бути відповідальною, зокрема забезпечувати роботу закону, поважати і захищати права і свободи людини, а отже, ефективно діяти на суспільне благополуччя. Отже, громадський контроль вигідний і самій державі, оскільки стимулює її весь час удосконалюватися, а саме:

— по-перше, він виступає як впливова сила, що спонукає державних службовців вистоювати перед незліченними спокусами, які завжди стоять перед ними через природу влади. Завдяки тиску громадського контролю чиновники коригують свої дії, стаючи відповідальними і, як наслідок, компетентними;

— по-друге, громадський контроль виступає як зворотний зв'язок суспільства з владою, допомагає громадянам вести чесний і відкритий діалог з владою про мету

та пріоритети розвитку країни. За допомогою зворотного зв'язку з суспільством влада здатна не лише чути, але і підтримувати вимоги громадян по проведенню в країні необхідних реформ;

— по-третє, мотивуючи державу працювати ефективно, суспільний контроль забезпечує тим самим довіру до нього і підтримку громадян.

Тому, спираючись на підтримку всього суспільства, компетентна у сфері національної безпеки і оборони державна влада бере за основу конструктивні пропозиції громадян і проводить в країні необхідні реформи.

Все це сприяє створенню і розвитку конкурентоздатної економіки, зростанню життєвого рівня народу, формуванню сталого громадянського суспільства, зміцненню національної безпеки і оборони, підвищенню якості людського життя, що відповідає її національним інтересам.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що на цей час в Україні система державного управління сектором безпеки і оборони продовжує перебувати у "транзитному" стані. Дедалі більше виразності набувають ознаки гібриду радянсько-комуністичної системи з формальними елементами цивільного демократичного врядування.

Таким чином, реальні перетворення в системі державного управління сектором безпеки і оборони стають нагальною необхідністю, а наявний громадський контроль за діяльністю сектора безпеки і оборони України потребує удосконалення, а саме: чіткого формулювання завдань та алгоритму контролю; визначення суб'єктів, що уповноважені здійснювати контроль; конкретизації об'єкта контролю; визначення засобів здійснення контролю; встановлення механізму реалізації результатів контролю та відповідальності.

Тому, враховуючи євроінтеграційні спрямування України, вагомим значення набуває потреба наближення національного законодавства до стандартів Європейського Союзу.

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

Література:

1. Конвенція про свободу асоціації і захист права на організацію (прийнята на тридцять першій сесії Генеральної Конференції Міжнародної організації праці 17 червня — 10 липня 1948 року №87) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://un.by/documents/humrights/assocfree/assfreetx1.html>
2. Конвенція про попередження злочину геноциду і покарання за нього (прийнята Генеральною Асамблеєю ООН резолюцією 260 А (III) від 9 грудня 1948 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide.shtml
3. Загальна декларація прав людини (прийнята на третій сесії Генеральної Асамблеї ООН резолюцією 217 А (III) від 10 грудня 1948 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (прийнятий резолюцією 2200 А (XXI) Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml
5. Декларація соціального прогресу і розвитку (прийнята резолюцією 2542 (XXIV) Генеральної Асамблеї ООН від 11 грудня 1969 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/socdev.shtml

6. Декларація про використання науково-технічного прогресу на користь миру і на благо людства (прийнята резолюцією 3384 (XXX) Генеральної Асамблеї ООН від 10 листопада 1975 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/science.shtml

7. Конвенція про регулювання питань праці: роль, функції і організація (прийнята на шістдесят четвертій сесії Генеральної Конференції МОП в Женеві 7 червня 1978 р. № 150) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=325

8. Декларація про основні принципи, що стосуються вкладу засобів масової інформації в зміцнення миру і міжнародного взаєморозуміння, в розвиток прав людини і в боротьбу проти расизму і апартеїду і підбурювання до війни (прийнята Генеральною Конференцією ЮНЕСКО на її двадцятій сесії 28 листопада 1978 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/st_hrl1_141.shtml

9. Кодекс поведінки посадових осіб по підтримці правопорядку (прийнятий резолюцією 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml

10. Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживань владою (прийнята резолюцією 40/34 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада 1985 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/power.shtml

11. Віденська декларація і Програма дій (прийнята на Всесвітній конференції з прав людини 25 червня 1993 р. у Відні) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://un.by/documents/humrights/viennaprogram/>

12. Засудження насильства, спрямованого проти журналістів (резолюція, прийнята 29-ою сесією Конференції ЮНЕСКО 12 листопада 1997 року) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/violence_journalists.shtml

13. Декларація про право і обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати і захищати загально визнані права людини і основні свободи (прийнята резолюцією 53/144 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1998 року) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/violence_journalists.shtml

14. Основні принципи і керівні положення, що стосуються права на правовий захист і відшкодування збитку для жертв грубих порушень міжнародних норм в галузі прав людини і серйозних порушень міжнародного гуманітарного права (прийняті резолюцією 60/147 Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 2005 року) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/principles_right_to_remedy.shtml

15. Указ Президента України від 29.12.2012 року №771/2012 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2012 року "Про Стратегічний оборонний бюлетень України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U771_12.html

16. Кочева О. Что такое гражданский контроль: понятия и технологии [Электронный ресурс] / О. Кочева, И. Аверкиев. — Режим доступу: <http://www.pgpalata.ru/page/grcontrol/chto>

17. Шмидт В. Гражданский контроль как форма участия граждан в публичной политике [Электронный ресурс] / В. Шмидт. — Режим доступу: <http://www.demoscenter.ru/projects/915DE20/A044C6D/I193054051>

Стаття надійшла до редакції 17.06.2013