

УДК 342(4/9)

М. В. Сицинская,
*кандидат наук государственного управления,
докторант кафедры государственного управления
и менеджмента Национальной академии
государственного управления
при Президенте Украины*

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ

Аннотация

В статье раскрыты актуальные вопросы, касающиеся проблем и приоритетных направлений развития демократического гражданского контроля над сектором безопасности и обороны Украины.

Ключевые слова: демократический гражданский контроль, сектор безопасности и обороны, национальная безопасность.

Аңдатпа

Мақалада Украинаның қауіпсіздік пен қорғаныс секторын демократиялық азаматтық бақылауды дамытудың басым бағыттары мен мәселелеріне қатысты өзекті мәселелер ашылды.

Тірек сөздер: демократиялық азаматтық бақылау, қауіпсіздік пен қорғаныс секторы, ұлттық қауіпсіздік.

Abstract

The article deals with topical issues relating to the problems and priority directions of development of democratic civil control over the security sector and defense of Ukraine.

Key words: democratic civilian control, the security sector and defense, national security.

Сегодня для Украины и других государств мира остаются актуальными вопросы: какие вызовы и угрозы национальной безопасности являются наиболее опасными и требуют преодоления в условиях несоответствия сектора безопасности и обороны задачам защиты национальных интересов; как должна развиваться система национальной безопасности в XXI в.; где проходит граница между потребностью общества и государства в безопасности та правами и свободой человека; за какими принципами должно действовать государство в лице органов сектора безопасности и обороны (специальных служб, правоохранительных органов и военных формирований), и как в дальнейшем должны развиваться гражданско-военные отношения в обществе относительно развития демократического гражданского контроля.

Анализ последних исследований и публикаций. В научной литературе констатируется невысокий уровень осведомленности в вопросах гражданского контроля среди граждан. На уровне постановки проблемы в диссертации украинского ученого В.А.Шамрая сформулированы рекомендации по созданию системы демократического контроля над Вооруженными силами. Г.П.Сытник в учебнике "Государственное управление в сфере национальной безопасности" [4] рассмотрел сущность, субъекты, объекты, принципы и механизмы демократического гражданского контроля над сектором безопасности. Регулирование гражданско-военных отношений в условиях переходного политического режима рассматривается в диссертации российского ученого А.А.Бабанова. Система гражданского контроля над вооруженными силами в демократических странах запада стала предметом политологического исследования И.А.Храбана. В периодической и научной литературе встречается взгляд на демократический гражданский контроль как на подчинения и подотчетность всех силовых структур демократически избранным органам власти. Систему военно-гражданских отношений, что исключает возможность доминирования военной силы над гражданским обществом, навязывание присущих этой силы ценностей и интересов, рассматривает российский ученый А.Г.Волеводз. Вместе с тем учитывая некоторые нормативно-правовые акты и европейский опыт следует отметить, что в работах вышеперечисленных авторов неполной мере отражено современное состояние системы демократического гражданского контроля сектором безопасности и обороны, а

также констатировать сравнительно небольшой интерес к нему со стороны ученых в области юридических, политических, государственного управления и военных наук.

Целью статьи является определение актуальных проблем и приоритетных направлений развития демократического гражданского контроля над сектором безопасности и обороны Украины.

Изложение основного материала. Следует отметить, что в течение двадцати лет независимости этому определяющему силовому сегменту государства должного внимания не уделялось. Длительное время Украина “потребляла” свой безопасный ресурс за счет наследства, что досталось нашей стране с распадом бывшего СССР. Сегодня этот ресурс почти исчерпан. Нынче в Украине сектор безопасности и обороны критически ослаблен. Сейчас мы исправляем эту опасную ситуацию” [2].

Сегодня проблема быстрого и относительно беспрепятственного внедрения стратегических и других программных документов в сфере национальной безопасности и реформ государственного сектора безопасности и обороны актуальна для всех международных научных сообществ разных отраслей наук. Ведь выбор альтернативных национальных Стратегий – это выбор курса каждого из государств. При этом важно осознать, что механизмы реализации Стратегий должны основываться на принципах:

- верховенства права, неукоснительное соблюдение законодательства;
- ответственность субъектов обеспечения национальной безопасности за выполнением поставленных перед ними государственных задач;
- прозрачность основных направлений расходов на национальную безопасность и оборону;
- действенность и постоянство контроля в сфере национальной безопасности, в том числе за использованием финансовых и материальных ресурсов;
- участие институтов гражданского общества в реализации Стратегии.

Наиболее значимыми негативными факторами, которые могут существенно повлиять на процесс внедрения Стратегий в сфере национальной безопасности, осуществление первоочередных реформ государственного управления сектором безопасности и обороны, в частности относительно развития демократического гражданского контроля за их деятельностью является:

- бескомпромиссная борьба различных групп бизнес интересов и давления политических партий, объединений и групп;
- несовершенство и противоречивость действующего законодательства в сфере национальной безопасности;
- постоянная трансформация правительственных коалиций, что приводит к частым обострениям внутриполитической ситуации в государстве;
- заполитизированность заинтересованных общественных групп;
- неудовлетворительное состояние Вооруженных сил и других составляющих сектора безопасности и обороны государства;
- отсутствие системы демократического гражданского контроля за деятельностью субъектов сектора безопасности и обороны, формирование и развитие связей с институтами гражданского общества.

Поиску ответов на эти и другие актуальные проблемы, по нашим оценкам, будут способствовать научные исследования деятельности государства и общества в сфере национальной безопасности с точки зрения дальнейшего развития системы демократического гражданского контроля за деятельностью субъектов сектора безопасности и обороны Украины в контексте реформирования государственного управления.

В целом, демократический гражданский контроль над силовым сегментом государства сформулировано как некий “политический стандарт” рядом авторитетных международных организаций, таких как ООН, ОБСЕ, НАТО, ЕС, Совет Европы [4].

С учетом этого в Украине определены следующие приоритетные направления научных (фундаментальных и прикладных) исследований в сфере реформирования государственного управления сектора безопасности и обороны, в частности относительно совершенствования демократического гражданского контроля за их деятельностью:

1. Становление теоретических основ обеспечения национальной безопасности, прежде всего завершение формирования структуры системы государственного управления сектора безопасности и обороны.

Результаты деятельности в данном направлении в Украине нельзя считать удовлетворительными. Основной причиной этого является окончательная неопределенность распределения управленческих функций, полномочий, ответственности и действенного контроля в сфере безопасности и обороны между органами государственной власти. Отсутствие такой определенности приводит к разбалансированности государственно-управленческих решений в данной сфере. Например, до настоящего времени не установлен парламентский контроль за деятельностью специальных служб, в первую очередь за разведывательными органами, который должен осуществляться специальным комитетом, или подкомитетом Верховного Совета согласно рекомендации ПАСЕ № 1713 [3].

2. Формирование и развитие правовых основ национальной безопасности и деятельности субъектов сектора безопасности и обороны, прежде всего юридическое определение и законодательное закрепление основных параметров и характеристик субъектов сектора безопасности и обороны в соответствии с возложенными на них управленческими функциями и государственными задачами.

Отсутствие четкой и системной конкретизации функций и полномочий органов государственной власти лишает возможности законодательного закрепления параметров и характеристик субъектов сектора безопасности и обороны, что фактически делает неопределенным сферу развития, совершенствования, распространения и предмет демократического гражданского контроля. Например, за существующими законодательными функциями парламента, типа "определяет основы национальной безопасности", которые имеют широкую трактовку, не стоят основополагающие вопросы обеспечения национальной безопасности, в том числе связанные с конкретным техническим оснащением Военной организации и параметрами боеготовности сил обороны. Поэтому даже такие конкретизированы функции Верховной Рады, как утверждение общей численности Вооруженных Сил, Службы безопасности Украины и других военных формирований, превращаются в формальную процедуру.

Что касается юридического определения сектора безопасности и обороны то сегодня его также не существует. В то же время в большинстве европейских стран считается, что сектор безопасности в широком понимании включает:

1) государственные силы безопасности – вооруженные силы, полиция, пограничные структуры, военизированные формирования, службы внутренней безопасности, разведывательные и таможенные органы;

2) органы управления и контроля за структурами сектора безопасности – Администрация Президента или Премьер-министра, консультативные советы по вопросам безопасности, законодательные органы и профильные парламентские комитеты и т.п.;

3) органы правосудия и органы досудебного следствия – судебная власть, министерство юстиции, служба исполнения наказаний и т.п.;

4) частные организации сектора безопасности – охранные предприятия, частные оборонно-промышленные компании и т.п.;

5) гражданские организации, которые исследуют или предоставляют консультации по вопросам безопасности – разные общественные организации, аналитические группы, научно-исследовательские институты, центры, средства массовой информации и т.д.

3. Обеспечение научно-исследовательской обоснованности институциональных преобразований, реформирования государственного управления сектора безопасности государства и государственно-управленческих решений в вопросах безопасности и оборонной политике.

На многих международных конференциях, симпозиумах, круглых столах, научно-методологических семинарах, на которых рассматривались проблемы реформирования государственного управления сектора безопасности и обороны неоднократно отмечалось, что в Украине не хватает целостной научно обоснованной картины сектора безопасности и обороны и новых стандартов, по которым формируется и оценивается его служебно-боевая деятельность. Поэтому политика в сфере безопасности и обороны, которая не имеет опоры на обоснованную поэтапную реализацию национальной Стратегии приводит к тому, что государственно-управленческие решения, которые изначально считались единственно верными, потом оборачиваются серьезными ошибками, что не позволяет их частичное корректирование. В то же время научная обоснованность государственно-

управленческих решений в оборонной политике европейских стран является гарантией того, что силы безопасности и обороны адекватны военным угрозам, а их потребности занимают соответствующее место в приоритетах относительно выделения необходимых им ресурсов.

При этом европейская модель выработки политики безопасности и действенного гражданского контроля имеет свои этапы:

- исследование и оценка вариантов политики безопасности;
- разработка и реализация государственно-управленческих решений (принимаются решения относительно конкретной политики по определению ресурсов, сроков и ответственности);
- методов действенного гражданского контроля и анализа политики безопасности;
- определение решений, необходимых для реализации ее целей и задач;
- оценка и пересмотр политики безопасности (происходит периодический тщательный обзор целей и результатов, контроль эффективности; пересмотр методов осуществления политики, ресурсов и приоритетов);
- повторная оценка политики безопасности (проводится принятия решения о ее продлении, уточнения, модификацию или прекращения и переход к новой политике).

4. Разработка и внедрение в практику органов государственного управления научно-обоснованной методики поэтапной оценки результатов функциональной деятельности всех структур сектора безопасности и обороны и системы критериев оценки эффективности демократического гражданского контроля за их деятельностью.

К сожалению, Украина до сих пор не имеет соответствующих научных разработок. Отсутствие этих стандартов приводит к субъективным оценкам управленческой деятельности структур безопасности государства, которые контролируются, даже на уровне административного гражданского контроля (система наблюдательно-надзорных мероприятий и средств осуществляемых со стороны органов государственной власти), не говоря уже о демократическом контроле, который осуществляет гражданское общество. Даже с реализацией принципа открытости и прозрачности определенные виды управленческой деятельности в этих структурах, конкретные мероприятия по организации (оперативно-служебной, оперативно-розыскной, служебно-боевой, разведывательной, контрразведывательной) деятельности в сфере национальной безопасности и результатов которые могут быть и известными, но непонятными или трактоваться по-разному.

В отсутствии должного теоретико-методологического обобщения механизмов реформирования государственного управления в сфере осуществления демократического гражданского контроля над сектором безопасности западные политики, аналитики и независимые эксперты видят угрозу государственному управлению, потому что, даже парламентский контроль может превратиться в обычную политическую риторику и дебаты, что в совокупности составляет “сессионное событие”.

5. Усовершенствование существующей нормативно-правовой базы в сфере демократического гражданского контроля.

Сейчас в Украине не создана необходимая правовая база для осуществления демократического гражданского контроля над Вооруженными силами и другими силовыми структурами. В то же время, независимые эксперты отмечают низкую культуру подготовки и выполнения украинского законодательства, даже программных документов в сфере национальной безопасности и реформ государственного управления, подготовленных в сотрудничестве с западными специалистами. В частности, в этих программных документах, как правило, отсутствуют четкие направления, цели и этапы их реализации. Например, не стали исключением и Закон Украины “О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства”, который был принят 19.06.2003 года [1], где структура государственного управления в нем не отнесена к предмету и задачам такого контроля, как и механизмы его осуществления. Также, остаются многочисленными проблемы относительно уточнения функций субъектов системы демократического гражданского контроля, прежде всего, Президента, парламента, правительства, судебной власти и общественности. Отсутствие действенного демократического контроля институтами гражданского общества над структурами государственной власти фактически делает невозможным осуществление демократического гражданского контроля над Военной организацией и правоохранительными органами государства.

В последние годы специалистами многих стран мира уделяется внимание разработке концептуальных основ государственной политики национальной безопасности, направленной на обеспечение устойчивого развития демократического гражданского контроля в новых исторических условиях. Следует отметить, что несмотря на евроинтеграционные намерения нашего общества, до настоящего времени отсутствуют экспертизы законодательных решений в отношении таких важных аспектов контроля, как:

- разграничение сфер деятельности субъектов государственного контроля и институтов гражданского общества;
- четкая регламентация процедур осуществления административного, парламентского и общественного контроля;
- расширение сферы контроля, в частности, предусматривает открытое обсуждение в обществе принятия государственно-управленческих решений в вопросах безопасности и обороны;
- определение роли и места Национальной академии наук, научно-исследовательских учреждений, негосударственных аналитических центров, в круг интересов которых относятся вопросы безопасности и оборонной тематики;
- обработка комплекса стратегических направлений реализации государственной кадровой политики в сфере национальной безопасности с целью воспроизведения и качественного наращивания кадрового потенциала, направленного на выполнение государственно-управленческих задач по обеспечению необходимого уровня обороноспособности государства, защиты ее суверенитета, территориальной целостности, неприкосновенности границ, противодействия внутренним и внешним угрозам;
- создание действенного механизма привлечения институтов гражданского общества к стратегическому планированию и управлению системой обеспечения национальной безопасности.

Отдельного внимания заслуживает европейская норма, по которой предусматривается, что основополагающие программные документы национального законодательства в сфере безопасности и обороны должны базироваться на политическом консенсусе всех главных политических партий, в том числе оппозиционных, правительства и субъектов институтов гражданского общества.

6. Повышение эффективности парламентского контроля.

Основная роль в этой системе принадлежит Верховной Раде Украины, что обеспечивает законодательное урегулирование деятельности всех составляющих сектора безопасности и обороны, особенно учитывая проведение реформ в сфере государственного управления. Для решения этих задач, это направление обеспечивалось и сопровождалось законодательной деятельностью парламентского Комитета по вопросам национальной безопасности и обороны, который сосредоточивал усилия на сборе, изучении, исследовании информации по вопросам национальной безопасности и обороны, совершенствовании нормативно-правовой базы сферы безопасности и обороны, усилении социальной защиты военнослужащих и членов их семей. Вместе с тем, нет позитивных сдвигов в ключевых компонентах, которые обуславливают эффективность законодательной деятельности Верховной Рады Украины по вопросам безопасности и обороны, таких, как:

- повышение уровня его компетентности за счет соответствующей системы информационно-аналитического обеспечения ее деятельности и повышения профессионального уровня народных депутатов и их помощников;
- организация общественного диалога по стратегическим вопросам политики безопасности и обороны с целью повышения прозрачности и выяснения направлений общественной мысли относительно концептуальных вопросов в сфере обеспечения национальной безопасности.

По европейским стандартам парламентский контроль над сферой безопасности и обороны является полноценным, когда во время его законодательных инициатив постоянно находятся пять основных направлений управленческой деятельности: политика, личный состав (персонал), финансы, деятельность, материально-техническое оснащение.

В рамках первого направления является право парламента рассматривать и утверждать базовые нормативно-правовые акты: концепции, стратегии, государственные программы. В законе Украины “О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства” такая норма сужена до государственных

программ реформирования и развития Вооруженных Сил. Что касается второго направления, то это полномочия парламента утверждать план:

- управление человеческими ресурсами (в том числе и способ комплектования сил безопасности и обороны);
- численность личного состава всех составляющих сектора безопасности государства;
- одобрять назначения высших военных руководителей.

В Украине эти полномочия ограничиваются только законодательным утверждением численности личного состава, как правило, без участия в обсуждении с общественностью и независимыми экспертами и научно не обоснованной. Третье направление – это контроль над государственным бюджетом. Важным также остается проблема совершенствования бюджетного контроля над сектором безопасности и обороны со стороны Верховной Рады Украины, где отдельного внимания заслуживает формирование расходов для финансирования программ закупки основных видов вооружения и техники и что самое главное, их обязательное выделение в течение соответствующего бюджетного периода. Речь идет о так называемых защищенных статьях в государственном бюджете страны.

В отношении четвертого направления есть право парламента на расследование в случае ошибочной или неудачной деятельности исполнительной власти. В деятельности украинского парламента практики такого контроля, к сожалению, не существует. Пятое направление предусматривает причастность парламента к вопросам материально-технического переоснащения силового сегмента государства на уровне уточнения потребностей в новом оснащении и правительственных решений в отношении контрактов по закупке и продаже.

Также, во многих европейских странах важным инструментом влияния на исполнительную власть в вопросах безопасности и обороны является процедура парламентской санкции. В частности, она действует при решении вопросов перевооружения сектора безопасности и практически рассматривается как участие в принятии управленческих решений по этим важным вопросам. Соответственно в европейской практике особое внимание уделяется вопросу компетентности парламента, поскольку без компетентности членов парламента и без тесного сотрудничества сторон (парламента и силовиков) не может быть надлежащего профессионального применения власти парламентом и эффективного планирования в силовых ведомствах. Указанная проблема решается наличием в составе парламента опытного профессионального штата государственных служащих, экспертов и ученых, которые обладают знаниями, навыками и другими информационными средствами для поддержки членов парламента на профессиональном (специальном) уровне, необходимом для обеспечения надлежащей подотчетности представителей сектора безопасности и обороны, а также информируют парламентариев относительно ключевых проблем в сфере безопасности и обороны в соответствии с их компетенцией. Заметим, что при этом особый упор делается на важности понимания парламентариями потребностей сектора безопасности государства.

7. Законодательное закрепление четкой системы периодически открытой и прозрачной отчетности деятельности сектора безопасности и обороны также персональной ответственности высших должностных лиц государства и сектора безопасности и обороны за качество и выполнение принятых государственно-управленческих решений относительно проведения в этой сфере реформ и ее экономической эффективности относительно расходов на безопасность и оборону.

Европейская практика уже ввела достаточно четкую систему подотчетности и ответственности высших должностных лиц государства и сектора безопасности и обороны за совершаемые действия, как основу эффективного выполнения ими служебных функций, а также предпосылку оптимального распределения власти между институтами сферы обороны и безопасности. Также, европейской нормой является прозрачная отчетность силовых министров Премьер-министру и парламенту государства. Если парламентарии не удовлетворены ситуацией в структурах сектора безопасности и обороны, то они могут отстранить от должности их высшее руководство или отдельных министров.

В украинских реалиях, несмотря на ежегодные Послания Президента к Верховной Раде и периодическую отчетность перед ней руководителей силовых структур, признаки системности и привлечения их к персональной ответственности до сих пор отсутствуют. Следствием, в частности, является частая смена руководителей силовых структур что

происходит преимущественно не через недостатки в их служебной деятельности, а по политическим или иным соображениям и которые, как правило, не становятся доступными для публичного обсуждения в обществе. Характерно, что даже в Законе Украины “О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства” “...ответственность должностных лиц” соотнесена только со “...своевременностью, полнотой и достоверностью предоставляемой информации”, и с “...реагированием на обращения граждан”.

8. Обеспечение открытости и прозрачности процессов принятия концептуальных государственно-управленческих решений в вопросах безопасности и обороны.

Закон Украины “О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства,” сужает сферу интересов гражданского общества в вопросах безопасности и оборонной политике “...информации о деятельности Вооруженных Сил и других составляющих Военной организации” и не отвечает содержательной нагрузке одной из базовых условий демократического гражданского контроля “...открытости процессов обсуждения и принятия решений в оборонной сфере”.

В то же время европейская практика предусматривает достаточно широкий для общественного обсуждения спектр вопросов безопасности и оборонной деятельности государства, а именно:

- информация о оборонной политике и ее воплощении;
- управление ресурсами и кадровая политика;
- бюджетный менеджмент (формирование расходов для финансирования программ);
- процесс закупки вооружений, особенно в долгосрочных программах.

При этом открытые периодические публикации по вопросам безопасности и обороны, ежегодный оборонный бюджет, ежегодный доклад о состоянии безопасности и обороны – это документы, которые специально готовятся для обеспечения подотчетности, открытости и прозрачности в оборонной политике относительно информирования гражданского общества. Они являются результатом серьезных научно-практических исследований, политических консультаций и общественных обсуждений и должны быть одобрены парламентом и правительством. Отметим, что обеспечение прозрачности процессов принятия концептуальных решений по вопросам безопасности и обороны является крайне необходимым для разъяснения гражданскому обществу совокупности факторов, определяющих такое решение, и имеет целью формирование соответствующего общественного мнения.

9. Создание механизмов привлечения к европейской практики формирования государственной оборонной политики и системы демократического гражданского контроля институтов гражданского общества, компетентных гражданских экспертов, масс-медиа и исследовательских аналитических центров.

Украинская практика ограничивается формированием гражданских неправительственных консультативно-рекомендательных Общественных советов (коллегий) при руководстве структур сектора безопасности и обороны, и единичным привлечением их к обсуждению некоторых вопросов оборонной политики гражданских экспертов и негосударственных аналитических центров.

Относительно европейских норм то они основаны на признании гражданского общества одной из высших целей демократизации, в частности, поощряется деятельность общественных организаций, через которые общество расширяет сферу влияния на органы государственного управления и постоянно наблюдает за деятельностью Правительства и структурами сектора безопасности и обороны. Позитивные функции этих общественных организаций происходят, прежде всего, с их независимости от государства, а в ряде случаев и прямой оппозиции ему.

Выводы. На сегодня система демократического гражданского контроля над сектором безопасности и обороны находится лишь в стадии формирования, а существующая система контроля может считаться гражданской, но не является реально демократической. Первопричиной такого положения дел является недостатки в политической системе и неразвитость гражданского общества, что в свою очередь, обусловило тенденции несоблюдение силовыми структурами государства принципов верховенства права и законности. Поэтому, отсутствие устоявшихся принципов демократического гражданского контроля создает предпосылки для их политизации, массовых нарушений прав и свобод

граждан, коррупции, препятствующих развитию демократии в Украине и приближению ее к европейским стандартам.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 *О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства: Закон Украины от 19.06.2003 № 975-IV // . – Ведомости Верховного Совета Украины 2003 № 46. – ст. 366.*
- 2 *Выступление Президента Украины Виктора Януковича с ежегодным посланием к Верховной Раде Украины 7 апреля 2011 года. /Пресс-служба Президента Украины Виктора Януковича / <http://www.president.gov.ua/news/19736.html>.*
- 3 *Рекомендация ПАСЕ № 1713 (2005) “О демократическом надзоре за положением в сфере безопасности в государствах – членах Совета Европы”.*
- 4 *Сытник Г.П. Государственное управление в сфере национальной безопасности (концептуальные и организационно-правовые основы): учебник М.: НАГУ, 2012. – 544 с.*

Дата поступления статьи в редакцию 22 февраля 2013 года