



Центр стратегических оценок и прогнозов

[www.csef.ru](http://www.csef.ru)

Сергей Галушко

# **Некоторые вопросы демократического гражданского контроля над военной организацией Украины**

Аналитический доклад

Москва - 2011

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. Нормативно-правовое регулирование вопросов, связанных с демократическим гражданским контролем над Военной организацией Украины.....	9
1.1. Общие положения по демократическому гражданскому контролю над Военной организацией государства.....	9
1.2. Вопросы демократического гражданского контроля над силовыми структурами государства, которые отражены в соответствующих законах.....	12
ГЛАВА 2. Состояние и некоторые направления совершенствования демократического гражданского контроля над военными формированиями государства.....	16
2.1. Общая характеристика состояния демократического гражданского контроля над военными формированиями Украины.....	16
2.2. Меры гражданского контроля, реализуемые в Министерстве обороны Украины.....	18
2.3. Некоторые вопросы гражданского контроля в Службе безопасности Украины.....	21
2.4. Состояние реализации мер демократического гражданского контроля в Министерстве внутренних дел Украины.....	23
2.5. Состояние реализации демократического гражданского контроля в Службе внешней разведки Украины.....	24
2.6. Состояние реализации демократического гражданского контроля в Главном управлении разведки Министерства обороны Украины.....	25
2.7. Некоторые вопросы реализации демократического гражданского контроля в Государственной пограничной службе Украины.....	25
2.8. Состояние демократического гражданского контроля над военными формированиями государства в оценках экспертов.....	26
ОБЩИЕ ВЫВОДЫ.....	36
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	41

## ВВЕДЕНИЕ

Демократический гражданский контроль за деятельностью военных формирований и правоохранительных органов является обязательной составляющей обеспечения безопасности страны и проведения реформ сектора безопасности и обороны. Как правило, в развитых странах мира система гражданского контроля функционирует в единстве трех основных составляющих:

парламентский контроль (на законодательском уровне);

государственно-административный контроль (на исполнительном уровне);

общественный контроль (со стороны гражданского общества).

Демократический контроль и гражданская подотчетность военных формирований и правоохранительных органов являются главнейшими принципами их взаимодействия с обществом.

**Актуальность исследования** определяется тем, что в условиях фундаментальных трансформационных процессов, происходящих в мире, обеспечение государством защиты жизненных интересов общества остается базовой проблемой современности. Это связано с тем, что в контексте поиска эффективных путей противодействия новым вызовам и угрозам общество ставит вопрос перед государственной властью относительно адекватности мер по нейтрализации опасности. Но, учитывая комплексный характер современных угроз, что делает невозможным использование ранее созданных средств противодействия, встает вопрос о готовности общества ради собственной безопасности делегировать государству дополнительные полномочия, ограничив при этом свои. Такое перераспределение прав и обязанностей между обществом и государством в пользу последнего иногда приводит к тому, что, мотивируя необходимостью обеспечения безопасности общества, государство (государственная власть) игнорирует общество. В этом случае политический режим, используя государственные институты, в частности военную организацию, ставит целью не защиту интересов общества, а создание соответствующих условий для собственного процветания. Такой режим направляет деятельность военной организации не на защиту национальной безопасности государства, что обязательно предполагает безопасность граждан, а против тех сил общества, которых рассматривают как угрозу процветанию режима.

От решения подобной концептуальной задачи зависит будущее государства и роль общества в нем. В Украине, провозгласившей курс на построение демократического государства, возникла необходимость полного пересмотра отношений между государственной властью, военной сферой (институтом государства) и обществом, то есть военно-гражданских отношений.

Создание системы демократического гражданского контроля над военной сферой, задачей которой является защита общества, а не

институализация доминирования над ним, стало приоритетной целью развития демократии. Однако демократический гражданский контроль при условии отсутствия в государстве демократии и соответственно гражданского общества невозможен. Поэтому развитие демократического государства и гражданского общества требует четкой выработки алгоритма налаживания военно-гражданских отношений и определения, какую систему контроля над военной сферой создавать.

Причиной нарушения именно этих вопросов стало различное толкование терминов "гражданский контроль", "демократический гражданский контроль" или "демократический контроль". Объяснить такую ситуацию можно тем, что гражданский контроль в той или иной форме (авторитарный, партийный и т.п.) существовал всегда, поскольку осуществлялся гражданскими лицами, которые находились у власти. Другое дело, что в процессе развития демократии в государствах Западной Европы и Северной Америки такие гражданские лица стали представлять выборную гражданами власть, что сделало невозможным создание государственной политики в сфере национальной безопасности и обороны узким кругом лиц и без учета общественного мнения. Так, в западных концепциях гражданский контроль над военной сферой уже априори является демократическим и гражданским, так как собственно и создан самим гражданским обществом, его устоявшимися институтами, испытанный большим опытом их функционирования.

Таким образом, **ключевой научной задачей исследования** является разработка предложений по поэтапной перестройке сбалансированных гражданско-военных отношений, в частности, их особой формы – демократического гражданского контроля над военной сферой, который мог бы стать оптимальным инструментом создания эффективной системы обеспечения национальной безопасности Украины.

Теоретические основы демократического гражданского контроля над военной сферой изложены в работах ряда специалистов из государств Западной Европы (Б. Абрахамссона, С. Андрески, Р. Шифф) и США (Д. Бланда, Дж. Берка, М. Дэша, Д. Траско, С. Файнер, С. Хантингтона, М. Яновиц). В частности, С. Хантингтон, анализируя закономерности функционирования системы демократического гражданского контроля в своем труде "Солдат и государство", делает акцент на важности четкого разграничения компетенции и ответственности гражданских властей и военного командования. Вместе с тем, исследователь уделяет значительное внимание месту и роли военной сферы государства в обеспечении прав и свобод общества.

Учитывая новизну проблематики демократического гражданского контроля (подавляющее большинство исследований датированы 80–90-ми гг. XX века) ряд американских (Кр.Дандекер, К. Данопулос, Кр.Доннели) и европейских исследователей (Д. Бец, Х. Борн, А. Котти, Е. Нордлингер, А. Форстер) в своих работах обосновывают необходимость введения такого

контроля над структурами безопасности в постсоциалистических государствах в контексте развития демократии и гражданского общества.

Российские специалисты в упомянутой области (А. Арбатов, О. Бельков, А. Владимиров, Д. Тренин, Ю. Федоров), европейские (А. Беблер, Д. Мюррей, Дж.Шерр) и американские (К. Джоунс, Кр. Доннели) проводят сравнительный анализ процесса создания системы демократического гражданского контроля в государствах Центрально-Восточной Европы и СНГ, определяют типологию и принципы ее организации.

Исследованию комплекса вопросов, связанных с проблематикой реформирования Вооруженных Сил и внедрением демократического гражданского контроля над Военной организацией Украины, посвящены труды и статьи А. Бодрука, А. Гончаренко, В. Гречанинова, А. Гриценко, А. Маначинского, А. Разумцева. Например, В. Гречанинов в своей монографии "Гражданско-военные отношения в Украине" проводит всесторонний анализ опыта других государств в построении системы демократического гражданского контроля, а также проблем в области его развития в украинской армии.

Вместе с тем, актуальность темы работы вызвана нехваткой исследований об особенностях процесса создания переходной формы демократического гражданского (гражданского) контроля в государстве, которое находится на этапе трансформации от тоталитаризма к демократии.

**Целью исследования является** анализ правового поля и организационных основ демократического гражданского контроля над военной сферой, базовых принципов и особенностей функционирования системы военно-гражданских отношений в Украине, определение переходных элементов к системе демократического гражданского контроля над военной сферой как формы организации субъектов обеспечения национальной безопасности Украины, проблем современного этапа, конкретных предложений для их решения.

**Для достижения поставленной цели исследовались такие вопросы:**

нормативно-правовое регулирование, связанное с демократическим гражданским контролем над Военной организацией, правоохранными и разведывательными органами государства;

состояние реализации органами власти практических мероприятий по осуществлению демократического контроля над силовыми структурами государства согласно их компетенции;

общий анализ состояния демократического гражданского контроля над военными формированиями и правоохранными органами государства согласно оценкам украинских и зарубежных экспертов, а также результатов проведения исследований по данному вопросу.

**Объектом исследования являются** особенности военно-гражданских отношений в государстве, которое находится на этапе развития демократического общественно-политического строя.

**Предметом исследования** является демократический гражданский контроль над военной сферой как особая форма организации военно-гражданских отношений, что способствует укреплению национальной безопасности государства.

**Методы исследования определяют цель и задачи.** Методологическую базу работы составляют общенаучные методы исследования: проблемно-хронологический, системный, компаративный.

Основной метод исследования – проблемно-хронологический. Он позволяет рассмотреть проблему формирования демократического гражданского контроля над военной сферой в ее временной последовательности (ретроспективе) и динамике. С помощью системного метода демократический гражданский контроль над военной сферой рассматривается как система мер нормативно-контролирующего характера, осуществляемых гражданским обществом. Компаративный метод позволяет провести сравнительный анализ реализации функции демократического гражданского контроля над военной сферой в государствах, где уже сформировано гражданское общество, и Украине – государстве на этапе трансформации.

В ходе исследования демократического гражданского контроля над военной сферой как особой формы военно-гражданских отношений и базовой составляющей создания условий безопасной жизнедеятельности общества, обеспечения национальной безопасности Украины был применен каждый из вышеупомянутых методологических подходов. Вместе с тем, только их комплексное применение позволило провести всесторонний и целостный анализ упомянутой проблемы.

Исходим из того, что анализ мирового и отечественного опыта развития системы демократического гражданского контроля позволяет говорить о существовании ряда критериев оценки его наличия и эффективности. В частности, исследование, проведенное специалистами УЦЭПИ имени Александра Разумкова [1], дало им основание считать, что такими критериями могут быть следующие:

руководство государства четко определило (не определило, определило не в полной мере) роль, функции и задачи всех силовых структур;

система гражданского контроля обеспечивает (не обеспечивает, обеспечивает не в полной мере) надежную схему подчинения силовых структур главе государства, четкое разграничение полномочий и ответственности между органами государственной власти, гражданскими и военными;

система гражданского контроля обеспечивает (не обеспечивает, обеспечивает не в полной мере) эффективный надзор за силовыми структурами со стороны парламента;

система гражданского контроля обеспечивает (не обеспечивает, обеспечивает не в полной мере) высокий престиж военной службы в

обществе, высокий уровень доверия к силовым структурам среди населения; в обществе созданы (не созданы, созданы не в полной мере) благоприятные условия для открытого обсуждения и принятия важных государственных решений по военным вопросам с привлечением широких кругов общественности [1, с.5–8].

При определении указанных критериев оценки следует также учитывать рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) (Резолюция от 1999 года №1402) относительно демократического контроля над внутренними службами безопасности [2], в которых определены требования для его осуществления, а именно:

органы законодательной власти должны создавать законы, определяющие виды деятельности, которые угрожают нарушением прав граждан, условия их осуществления, требования по соблюдению законности;

органы исполнительной власти должны последовательно контролировать действия спецслужб, например, обязывая их предоставлять ежегодные отчеты о своей деятельности;

соответствующий министр должен нести политическую ответственность за надзор над спецслужбами, а его ведомство – иметь возможности для эффективного контроля;

судебные органы должны иметь право на проведение активного предварительного и последующего контроля, в том числе право давать разрешение на проведение отдельных мероприятий, которые могут привести к нарушению прав человека;

другие органы (например, омбудсмен, уполномоченный по защите информации) наделяются правом постоянного контроля (в любых делах) за спецслужбами;

частные лица должны иметь право доступа к информации, собранной внутренними службами безопасности. Исключения по реализации этого права, связанные с интересами национальной безопасности, определяются законом.

#### **Научное и практическое значение полученных результатов.**

Научное значение работы состоит в раскрытии проблем создания системы демократического гражданского контроля над военной сферой государства, важности обеспечения транспарентности в деятельности всех составляющих военной организации, ее подотчетности политическому руководству государства и общества.

На практике исследование способствует развитию необходимой концептуально-методологической базы для разработки конкретных мер по формированию эффективной системы национальной безопасности, в частности путем обеспечения соответствующего уровня открытости процессов обсуждения и принятия важных государственных решений по вопросам безопасности и обороны.

Результаты исследования могут быть использованы при разработке документов в органах государственной власти, научно-исследовательских

учреждениях соответствующей специализации, подготовке учебных курсов по проблематике национальной безопасности и обороны, развития гражданского общества, актуальных вопросов международных отношений.

Исследования проводились автором в рамках исследовательского проекта по изучению и поддержке развития демократии в Украине, проведенного в 2008–2011 гг. Центром изучения демократии Университета Квинз (Канада) и Национальным педагогическим университетом имени М.П. Драгоманова.

Результаты исследования были представлены и прошли обсуждение на научно-практической конференции «Достижения и проблемы Украины на пути демократического развития», которая прошла в Киеве 26–27 ноября 2010 года.

## **ГЛАВА 1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ, СВЯЗАННЫХ С ДЕМОКРАТИЧЕСКИМ ГРАЖДАНСКИМ КОНТРОЛЕМ НАД ВОЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ УКРАИНЫ**

### **1.1. Общие положения по демократическому гражданскому контролю над Военной организацией государства**

В отечественных и зарубежных публикациях используются разнообразные определения государственных институтов, в сферу ответственности которых входят вопросы обеспечения национальной безопасности: силовые структуры, воинские формирования и правоохранительные органы, институты сектора безопасности и обороны, субъекты обеспечения национальной безопасности и т.д., которые часто являются синонимическими. Поэтому с учетом указанного в материалах исследования используется преимущественно термин "силовые структуры" (понимая, что указанный термин также не является самым совершенным вариантом). К ним автором отнесены министерства и другие государственные органы, вовлеченные в решение вопросов, связанных с обороной и безопасностью государства, прежде всего Министерство обороны Украины, а также субъекты "Комплексного обзора сектора безопасности", который был проведен во исполнение поручения Президента Украины от 21 октября 2005 года № 1-1/1138, а именно: Министерство внутренних дел Украины, Служба безопасности Украины, Генеральная прокуратура Украины, Государственная налоговая администрация Украины, Государственная таможенная служба Украины, Государственная пограничная служба Украины, Служба внешней разведки Украины, Главное управление разведки Министерства обороны Украины (в части, касающейся деятельности разведывательных органов государства), Государственный департамент по вопросам исполнения наказаний и Управление Государственной охраны Украины.

С обретением Украиной независимости в государстве были приняты нормативно-правовые акты по вопросам демократического гражданского контроля над силовыми структурами, что создало предпосылки для его дальнейшего развития и совершенствования механизмов реализации в интересах национальной безопасности.

Среди них прежде всего следует отметить принятые 6 декабря 1991 года Законы Украины "Об обороне Украины" и "О Вооруженных Силах Украины". В дальнейшем Верховная Рада Украины внесла в эти законы существенные изменения и ныне они действуют в редакции от 5 октября 2000 года [3, 4].

В Конституции Украины понятие демократический гражданский контроль не используется, но в ней определены полномочия Президента Украины, органов государственной власти в сфере национальной безопасности, что является важной составной частью системы

демократического гражданского контроля.

Дальнейшая законотворческая деятельность способствовала появлению еще ряда нормативно-правовых актов относительно деятельности силовых структур, в которые были включены положения по вопросам осуществления демократического гражданского контроля. Это, прежде всего, Законы Украины "О Службе безопасности Украины" [5], "О милиции" [6], "О государственной охране органов государственной власти Украины и должностных лиц" [7], "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Украины" [8], "О разведывательных органах Украины" [9], "Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью" [10], "Об оперативно-розыскной деятельности" [11], "О государственной границе Украины" [12], "О правовом режиме чрезвычайного положения" [13], "О гражданской обороне Украины" [14], "О борьбе с терроризмом" [15] и др., а также Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Украины [16, 17].

Особое место среди нормативно-правовых актов по рассматриваемому вопросу занимают принятые 19 июня 2003 года Законы Украины "О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства" [18] и "Об основах национальной безопасности Украины" [19], которые определяют, что одним из принципов обеспечения национальной безопасности Украины является "демократический гражданский контроль над Военной организацией государства и другими структурами в системе национальной безопасности" [19, ст.5], а также определяет полномочия гражданских субъектов обеспечения национальной безопасности, включая сектор обороны [19, ст.9].

Согласно Закону Украины "О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства" [18], демократический гражданский контроль над Военной организацией и правоохранительными органами государства (далее – гражданский контроль) – это комплекс осуществляемых в соответствии с Конституцией и законами Украины правовых, организационных, информационных мероприятий для обеспечения неукоснительного соблюдения законности и открытости в деятельности всех составных частей Военной организации и правоохранительных органов государства, содействие их эффективной деятельности и выполнению возложенных на них функций, укреплению государственной и воинской дисциплины [18, ст.1].

При этом предметом гражданского контроля в сфере обороны и безопасности, правоохранительной деятельности государства являются:

обоснованность решений государственных органов по военным вопросам и вопросам правоохранительной деятельности с точки зрения соответствия их принципам внутренней и внешней политики, международным обязательствам Украины по заключенным договорам,

согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины;

ход выполнения программ реформирования Вооруженных Сил Украины, других военных формирований, в частности программ перевода Вооруженных Сил Украины на контрактную форму комплектования личным составом, решение проблем социальной и профессиональной адаптации военнослужащих, подлежащих увольнению или уволенных в запас, или в отставку, обеспечение их жильем и конверсии бывших военных объектов, военного, военно-политического и военно-технического сотрудничества с другими государствами и межгосударственными союзами, других общегосударственных программ в сфере обороны и национальной безопасности, правоохранительной деятельности;

формирование и реализация кадровой политики в этих сферах;

состояние военно-патриотического воспитания молодежи, подготовка граждан к защите Родины;

вопросы экспорта и импорта вооружения и военной техники;

соблюдение требований Конституции и законов Украины относительно прав и свобод граждан, состоящих на службе в Вооруженных Силах Украины, других военных формированиях, правоохранительных органах, состоянии правовой и социальной защищенности лиц, подлежащих призыву на военную службу, проходящих военную службу или находящихся в запасе, а также уволенных с военной службы и членов их семей;

формирование, утверждение и использование определенных законом о Государственном бюджете Украины расходов на нужды обороны, национальной безопасности, правоохранительной деятельности; соблюдения бюджетного законодательства в этих сферах;

формирование, финансовое обеспечение и выполнение оборонного заказа, планов мобилизационной подготовки и мобилизации, мероприятий по утилизации и ликвидации вооружений, предупреждения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий;

участие подразделений Вооруженных Сил Украины в международных миротворческих операциях и антитеррористических действиях, совместных военных учениях и других акциях в рамках международного военного и военно-технического сотрудничества;

соблюдение законов Украины при решении вопросов о допуске подразделений вооруженных сил других государств на территорию Украины и во время пребывания на ее территории;

соблюдение законности при рассмотрении органами государственной власти, воинскими должностными лицами обращений и жалоб военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей [18, ст.5].

В соответствии с Законом Украины "О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства" система гражданского контроля над Военной организацией и

правоохранительными органами государства состоит из следующего: парламентского контроля; контроля, осуществляемого Президентом Украины; контроля со стороны органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; контроля со стороны судебных органов и надзора со стороны органов прокуратуры; общественного контроля [18, ст.6].

Субъектами гражданского контроля над Военной организацией и правоохранительными органами государства вышеуказанным законом Украины определены: Президент Украины, Верховная Рада Украины, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, Совет национальной безопасности и обороны Украины, Кабинет Министров Украины, центральные и местные органы исполнительной власти в пределах полномочий, определенных законом, органы местного самоуправления в пределах полномочий, определенных законом, прокуратура Украины, судебные органы Украины, граждане Украины и общественные организации, создаваемые в соответствии с Конституцией Украины для осуществления и защиты прав и свобод граждан и удовлетворения их политических, экономических, социальных, культурных интересов, а также средства массовой информации [18, ст.6].

## **1.2. Вопросы демократического гражданского контроля над силовыми структурами государства, которые отражены в соответствующих законах**

Закон Украины "Об основах национальной безопасности Украины" [19] определяет основные принципы государственной политики, направленной на защиту национальных интересов и гарантирование в Украине безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности, а также внедрение системы демократического гражданского контроля над Военной организацией и правоохранительными органами государства [19, ст.8].

В Законе Украины "Об обороне Украины" определено, что подготовка государства к обороне в мирное время включает обеспечение открытого и демократического гражданского контроля в сфере обороны в порядке, определенном законодательством, и соблюдение требований по сохранению государственной тайны [3, ст.3], и что Министерство обороны Украины как центральный орган исполнительной власти обеспечивает реализацию мероприятий демократического гражданского контроля над Вооруженными Силами Украины [3, ст.10].

Закон Украины «О Вооруженных Силах Украины» определяет, что Вооруженные Силы Украины осуществляют свою деятельность на принципах гласности, открытости для демократического гражданского контроля [4, ст.11]. Там же определены функции, состав Вооруженных Сил Украины, правовые основы их организации, деятельности, дислокации, руководства и управления ними. Законом определено, что органы военного управления обеспечивают неукоснительное соблюдение требований

Конституции Украины относительно того, что Вооруженные Силы Украины не могут быть использованы для ограничения прав и свобод граждан или с целью свержения конституционного строя, устранения органов государственной власти или препятствования их деятельности [4, ст.1].

Закон Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» [11] закрепляет определенные гарантии законности при оперативно-розыскной деятельности. Полученные в результате оперативно-розыскной деятельности сведения, касающиеся личной жизни, чести, достоинства человека, если они не содержат информации о совершении запрещенных законом действий, хранению не подлежат и должны быть уничтожены.

Закон Украины «О прокуратуре» [20] устанавливает, что органы прокуратуры Украины действуют гласно, информируют государственные органы власти, общественность о состоянии законности и мерах по ее укреплению.

Закон Украины «О Службе безопасности Украины» [5] предусматривает право общественности на информацию о деятельности Службы безопасности Украины. Общественность Украины через средства массовой информации и в других формах в определенном законодательством порядке информируется о деятельности Службы безопасности Украины.

Закон Украины «О милиции» [6] устанавливает, что деятельность милиции является гласной. Милиция информирует органы власти и управления, трудовые коллективы, общественные организации, население и средства массовой информации о своей деятельности, состоянии общественного порядка и мерах по его укреплению. По согласованию с милицией средства массовой информации могут аккредитовать своих журналистов при ее органах.

Законом Украины "О правовом режиме чрезвычайного положения" [13] определен порядок соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также прав и законных интересов юридических лиц при выполнении мероприятий правового режима чрезвычайного положения. Согласно указанному Закону, в Указе Президента Украины о введении чрезвычайного положения среди других вопросов указываются перечень и пределы чрезвычайных мер, исчерпывающий перечень конституционных прав и свобод человека и гражданина, которые временно ограничиваются в связи с введением чрезвычайного положения, а также перечень временных ограничений прав и законных интересов юридических лиц с указанием срока действия этих ограничений.

Закон Украины "О государственной охране органов государственной власти Украины и должностных лиц" [7] определяет, что контроль за соблюдением Управлением государственной охраны Украины действующего законодательства в сфере государственной охраны, обеспечение прав и свобод человека осуществляется Верховной Радой Украины. Начальник Управления государственной охраны Украины систематически информирует Верховную Раду Украины о состоянии государственной охраны, обеспечения

прав и свобод человека и соблюдения действующего законодательства. Контроль за деятельностью Управления государственной охраны Украины также осуществляет Президент Украины. Начальник Управления государственной охраны Украины систематически информирует Президента Украины по основным вопросам деятельности Управления. Контроль за использованием Управлением государственной охраны Украины средств Государственного бюджета Украины осуществляется Счетной палатой в соответствии с ее полномочиями, установленными законодательством Украины.

Указом Президента Украины от 12 февраля 2007 № 105/2007 утверждена "Стратегия национальной безопасности Украины" [21], которая определяет принципы, приоритетные цели, задачи и механизмы обеспечения жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз. Политика национальной безопасности, направленная на защиту национальных интересов, базируется на определенных законодательством Украины принципах, среди которых одним из главных является демократический гражданский контроль над военной организацией и правоохранительными органами государства.

В Стратегии определено, что среди стратегических приоритетов политики национальной безопасности является развитие системы демократического гражданского контроля над Военной организацией и правоохранительными органами государства.

Не менее важные положения по осуществлению демократического гражданского контроля отражены в принятом законе Украины «Об основах внутренней и внешней политики» [22]. В частности, в нем определены основы внутренней политики в сфере национальной безопасности и обороны, в том числе по совершенствованию системы демократического гражданского контроля над Военной организацией государства и правоохранительными органами, обеспечение их в соответствии требованиям европейских институций [22, ст.6].

В государстве созданы определенные механизмы контроля за назначением должностных лиц, которые занимают ключевые посты в силовых структурах. В частности, Указом Президента Украины от 4 декабря 2006 года № 1025/2006 утвержден перечень должностей руководителей военных формирований, правоохранительных органов, органов дипломатической службы, кандидатуры для назначения на которые рассматривает и согласовывает Президент Украины [24].

Таким образом, анализ нормативно-правовой базы страны позволяет сделать следующие выводы:

1. К настоящему времени в Украине создана содержательная нормативно-правовая база, регламентирующая вопросы, связанные с демократическим гражданским контролем над Военной организацией и правоохранительными органами государства и сформирована система осуществления контроля. Но качество функционирования системы

демократического гражданского контроля определяется не только правовыми нормами в этой сфере. Многое зависит от степени соответствия компетенций субъектов контроля (прежде всего, государственных органов власти и управления, руководящих должностных лиц в них) возложенным на них полномочиям и задачам, общественным потребностям и ожиданиям, а также от форм, методов, механизмов и технологий, используемых ими в этой чрезвычайно сложной и необходимой работе.

2. Роль нормативно-правового регулирования демократического гражданского контроля возрастает в условиях переходного периода и незавершенности процессов, связанных с выполнением задач по защите общества от внутренней угрозы, вмешательства силовых структур в политику, предупреждения манипуляций военными со стороны политических сил, перехода от "демократического гражданского контроля" к "демократическому управлению" всей военной сферой.

3. Важным компонентом формирования сбалансированных гражданско-военных отношений является четкое распределение компетенции и ответственности между ветвями государственной власти. В случае с исполнительной ветвью первоочередной задачей является также разграничение ответственности между ее основными элементами, в частности Президентом (в том числе его аппаратом), премьер-министром и Советом национальной безопасности и обороны (другими координационными органами).

## **ГЛАВА 2. СОСТОЯНИЕ И НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ НАД ВОЕННЫМИ ФОРМИРОВАНИЯМИ ГОСУДАРСТВА**

### **2.1. Общая характеристика состояния демократического гражданского контроля над военными формированиями Украины**

В настоящее время можно утверждать о достаточно широкой практической реализации ряда мероприятий демократического гражданского контроля над Военной организацией государства. В частности, граждане Украины участвуют в осуществлении гражданского контроля над Военной организацией государства и правоохранительными органами как через общественные организации, членами которых они являются, через депутатов представительных органов власти, так и лично путем обращения к Уполномоченному Верховной Рады Украины по правам человека и его представителю по делам защиты прав военнослужащих либо в иной государственный орган в порядке, определенном Конституцией Украины и Законом Украины "Об обращениях граждан".

Общественным организациям, зарегистрированным в установленном порядке, гарантируется в соответствии с Конституцией Украины, упомянутым выше Законом и уставными положениями возможность:

запрашивать и получать в установленном порядке от органов государственной власти, в том числе от органов военного управления, иных организаций, предприятий и учреждений, относящихся к Военной организации государства, правоохранительных и других органов информацию, не содержащую государственной тайны, по вопросам деятельности Вооруженных Сил Украины, других воинских формирований, правоохранительной деятельности;

проводить научные исследования по проблемам военного строительства, организации обороны, обеспечения безопасности страны, борьбы с преступностью, проводить публичное обсуждение их результатов, создавать для этого общественные фонды, центры, коллективы экспертов и т. п.;

проводить общественную экспертизу проектов законов, решений, программ, представлять свои заключения и предложения соответствующим государственным органам для учета в ходе реформирования Вооруженных Сил Украины, других составных частей Военной организации и правоохранительных органов государства;

участвовать в общественных дискуссиях и открытых парламентских слушаниях по вопросам реформирования и деятельности Вооруженных Сил Украины, других звеньев Военной организации и правоохранительных органов государства, проблемам правовой и социальной защиты военнослужащих, членов их семей;

знакомиться с условиями службы, жизни и быта военнослужащих;

через субъектов права законодательной инициативы выступать с законодательными инициативами в области военного строительства, правоохранительной деятельности, социальной защиты военнослужащих, пенсионеров и членов их семей.

Средства массовой информации, освещая проблемы в сфере национальной безопасности и обороны, борьбы с преступностью, на основе объективной информации о службе, жизни и быте военнослужащих, процессах, происходящих в армейской среде, формируют общественное мнение, содействуют повышению престижа службы защитников Отечества, укреплению доверия общества к Вооруженным Силам Украины, другим составным частям Военной организации государства, правоохранительных органов.

Средства массовой информации в установленном порядке могут запрашивать и бесплатно получать от органов военного управления, других органов государственной власти, организаций, предприятий и учреждений, относящихся к Военной организации государства, правоохранительным органам, открытую информацию, документы и материалы по вопросам, отнесенным к их компетенции. Руководители соответствующих органов, учреждений, предприятий и организаций обязаны беспрепятственно предоставлять такую информацию. Также СМИ распространяют полученную информацию через прессу, радио, телевидение, средства глобальной информационной сети Интернет и иным способом, соблюдая требования законодательства о сохранении государственной тайны. СМИ сейчас получают официальные ответы органов государственной власти и военного управления на обнародованные ранее материалы.

С целью систематического информирования общественности о деятельности Военной организации государства и правоохранительных органов, имеющихся проблемах в этой сфере и их решении, соответствующие органы государственной власти и военного управления периодически, по заранее обнародованному расписанию, проводят пресс-конференции, помещают на веб-страницах Интернета и обновляют соответствующие материалы. С этой же целью периодически, раз в год издается "Белая книга" о деятельности Вооруженных Сил Украины.

В настоящее время Украина продолжает дальнейшее совершенствование механизмов гражданского контроля и расширение круга его субъектов путем привлечения экспертов государств - членов НАТО [47]. Весомый вклад в этот процесс сделала Рабочая группа Украина – НАТО по вопросам демократического гражданского контроля над сектором разведки, обеспечив углубления сотрудничества и усиление доверия между разведывательными органами Украины и Альянса.

Рекомендации, разработанные в рамках деятельности Рабочей группы Украина – НАТО по вопросам демократического гражданского контроля над сектором разведки, а также материалы консультаций с Женевским центром демократического контроля над вооруженными силами положены в основу

утвержденной Указом Президента Украины от 20 марта 2008 года №249 (249/2008) «Концепции реформирования Службы безопасности Украины», а также разработанной на ее основе и утвержденной Указом Президента Украины от 20 марта 2009 года №173 «Комплексной целевой программы реформирования Службы безопасности Украины».

Другим важным достижением Рабочей группы Украина – НАТО по вопросам демократического гражданского контроля над сектором разведки стало издание Белой книги – 2007 "Служба безопасности и разведывательные органы Украины", а также ее последующие переиздания с соответствующими изменениями и дополнениями. Продолжена работа над проектом Национального кодекса разведывательной этики согласно Рекомендации Парламентской ассамблеи Совета Европы.

Начато проведение соответствующих консультаций экспертов по вопросам деятельности служб безопасности и разведки между Украиной и Альянсом. Опубликованы "Белые книги" Управления государственной охраны Украины, Государственной службы специальной связи и защиты информации Украины, Государственной пограничной службы Украины, внутренних войск Министерства внутренних дел Украины, Государственной таможенной службы Украины, Службы безопасности Украины.

Для налаживания тесного сотрудничества Министерства обороны Украина с религиозными организациями для удовлетворения религиозных потребностей военнослужащих, духовного, нравственно-эстетического, военно-патриотического воспитания личного состава Вооруженных Сил Украины образован представительский межконфессиональный консультативно-совещательный орган, действующий на общественных началах при Министерстве обороны Украины.

## **2.2. Меры гражданского контроля, реализуемые в Министерстве обороны Украины**

В Украине продолжается процесс налаживания демократического гражданского контроля над военной организацией государства. В списке имеющихся достижений имеем [40]: создание государственных и общественных институций, которые выполняют функции гражданского контроля, обеспечение нормативно-правового регулирования этой сферы, воплощение в жизнь принципа деполитизации силовых структур, разграничение полномочий между Министерством обороны Украины и Генеральным штабом Вооруженных Сил Украины, увеличение открытости Вооруженных Сил Украины для общества, средств массовой информации и т.п.

В Украине в основном сформировались нормативно-правовые принципы обеспечения неукоснительного соблюдения законности и открытости в сфере деятельности Вооруженных Сил Украины, содействия их эффективному функционированию и исполнению возложенных на них задач, усилению государственной и военной дисциплины. Правовыми основами для

этого являются Конституция Украины, Закон Украины от 19 июня 2003 года «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства», другие законы Украины, а также международные договоры, согласие на действие которых дала Верховная Рада Украины.

Для своевременного, полного и достоверного информирования органов государственной власти и общества о деятельности Вооруженных Сил Украины действующим законодательством предусматривается отчетность Министра обороны Украины перед Президентом Украины, Верховной Радой Украины, Кабинетом Министров Украины, регулярные встречи руководящего состава Министерства обороны Украины и Генерального штаба Вооруженных Сил Украины с представителями средств массовой информации, личным составом Вооруженных Сил Украины и членами их семей.

Для осуществления демократического гражданского контроля создана и действует система, которая состоит из парламентского контроля, контроля, который осуществляют Президент Украины и Кабинет Министров Украины, соответствующие центральные и местные органы исполнительной власти и местного самоуправления, судебные органы, органы прокурорского надзора и общественного контроля.

Министерство обороны Украины в рамках своих полномочий должно обеспечивать полную реализацию Закона Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства».

Неотъемлемой составной частью демократического гражданского контроля над Вооруженными Силами Украины является разделение функций и полномочий между Министерством обороны Украины и Генеральным штабом Вооруженных Сил Украины.

На Министерство обороны возложено обеспечение проведения в жизнь государственной политики в области обороны, военно-политического и административного управления. На Генеральный штаб Вооруженных Сил Украины – реализация государственной политики в области обороны и планирования защиты государства, оперативного и административного управления Вооруженными Силами Украины.

В Украине введена практика назначения гражданского Министра обороны. Его заместителями также являются гражданские лица. Созданы механизмы всестороннего контроля деятельности Вооруженных Сил Украины со стороны Министерства обороны, реформирована Главная инспекция, которая наравне с другими задачами должна обеспечивать эффективный контроль над целевым использованием бюджетных средств вооруженными силами и над всеми направлениями их деятельности.

В Министерстве обороны созданы департаменты, большую часть которых возглавляют гражданские должностные лица, а подавляющее

большинство должностей в Министерстве обороны Украины комплектуется гражданским персоналом.

На базе Национального университета обороны Украины созданы и активно действуют курсы подготовки и повышения квалификации государственных чиновников государственного оборонного сектора по вопросам демократического гражданского контроля над вооруженными силами и по военно-гражданским вопросам.

Министерство обороны сегодня демонстрирует максимальную открытость в отношении со средствами массовой информации и обществом. Вооруженные Силы Украины постепенно становятся более прозрачными для средств массовой информации и для широких слоев населения. Отмеченным Законом предусматривается ежегодное издание «Белой книги» о деятельности Вооруженных Сил Украины.

В Украине существуют негосударственные организации, которые активно занимаются проблемами гражданско-военных отношений.

Руководство Министерства обороны Украины в официальных документах неоднократно отмечало, что в настоящее время в Вооруженных Силах Украины удалось создать прозрачную систему гражданского контроля, связей с общественностью и средствами массовой информации. В частности, с этой целью в каждой военной части для личных и анонимных обращений в комнатах посетителей на контрольно-пропускных пунктах, в расположении подразделений, военных комиссариатах размещена информация об общественной приемной Министерства обороны Украины, Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, руководящем составе Министерства обороны Украины, Генерального штаба Вооруженных Сил Украины, Военной службы правопорядка в Вооруженных Силах Украины, военных прокуратурах, региональных организациях солдатских матерей, командиров (начальников), их заместителей по гуманитарным вопросам, а также почтовые адреса и контактные номера их телефонов.

Для создания условий по реализации гражданами конституционного права на участие в управлении государственными делами, учета общественного мнения в процессе подготовки и принятия управленческих решений 10 декабря 2005 был создан консультативно-совещательный орган – Общественный совет при Министерстве обороны Украины (далее – Общественный совет). По состоянию на 1 ноября 2007 в состав Общественного совета вошли 89 общественных, профсоюзных организаций и средств массовой информации. По состоянию на 2011 год число членов Общественного совета увеличилось.

Основной формой работы Министерства обороны Украины по налаживанию системного диалога с общественностью, повышению качества подготовки и принятия решений по важным вопросам деятельности оборонного ведомства, созданию условий для участия граждан в разработке проектов таких решений являются консультации с общественностью.

Министерством обороны Украины совместно с Общественным советом на основании планирующих документов, а также результатов предварительных консультаций с общественностью разрабатывается "Ориентировочный план проведения консультаций с общественностью в Министерстве обороны Украины на год", который публикуется в средствах массовой информации и на веб-странице Общественного совета.

Смена руководства Минобороны не приводит к пересмотру подходов ведомства к вопросам гражданского контроля. Ежегодными планами проведения консультаций с общественностью в Министерстве обороны Украины предусматривается проведение общественных слушаний и консультаций с общественностью касательно основных направлений жизнедеятельности Вооруженных Сил Украины и социальной защиты военнослужащих и членов их семей.

Следующим этапом внедрения демократического гражданского контроля в Украине станет обеспечение эффективного и прозрачного взаимодействия между гражданскими структурами (институтами украинского общества) и украинскими силовыми органами, осуществление эффективного контроля за их деятельностью, совершенствование процедур формирования и реализации оборонного бюджета для создания необходимых и удовлетворительных условий для прозрачности и максимальной открытости этой важной части бюджетного процесса.

Вместе с тем, некоторые вопросы гражданского контроля в Министерстве обороны Украины требуют своего дальнейшего улучшения. Среди них отмечается необходимость совершенствования механизма ответственности должностных лиц за различного рода нарушения, улучшения морально-психологической готовности руководителей всех уровней к мероприятиям гражданского контроля и т.п. [40].

### **2.3. Некоторые вопросы гражданского контроля в Службе безопасности Украины**

В Украине создана определенная система контроля за деятельностью СБ Украины. Основными ее составляющими можно назвать: парламентский контроль, контроль Президента Украины и судебный контроль.

Со стороны Верховной Рады Украины постоянный контроль за деятельностью СБ Украины и соблюдением ею законодательства осуществляет Комитет по вопросам национальной безопасности и обороны. Председатель Службы безопасности регулярно информирует Верховную Раду Украины и соответствующий профильный комитет о состоянии государственной безопасности, соблюдении действующего законодательства, обеспечении прав и свобод граждан и по другим вопросам, ежегодно представляет Верховной Раде Украины отчет о деятельности СБ Украины.

В соответствии с Законом Украины "Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью" [10] контроль за выполнением Службой безопасности предписаний законодательства в этой

сфере и расходованием средств, выделяемых на указанные цели, возложены на Верховную Раду Украины и ее Комитет по вопросам борьбы с организованной преступностью и коррупцией.

В соответствии с Конституцией Украины (ст.106, п.14), Законом Украины "О Службе безопасности Украины" [5], контроль за деятельностью СБ Украины также осуществляется Президентом Украины. Согласно указанным правовым актам Служба безопасности регулярно, в порядке, определенном Президентом Украины, информирует его, членов Совета национальной безопасности и обороны Украины по основным вопросам своей деятельности, а также о случаях нарушения законодательства и, по их требованию, представляет другие необходимые сведения. Президент Украины назначает на должность руководителя СБ Украины, а также прекращает его полномочия. Кроме этого, Председатель Службы ежегодно представляет Президенту Украины письменный отчет о деятельности СБ Украины.

Нормативно-правовыми актами Украины также предусмотрено осуществление контроля за деятельностью Службы безопасности Украины со стороны судебной ветви власти. Он заключается в рассмотрении имеющихся в СБ Украины материалов, в том числе содержащих государственную тайну, представляемых оперативными подразделениями для получения разрешений на проведение мероприятий, связанных с временным ограничением конституционных прав человека и гражданина. В частности, Законами Украины "Об оперативно-розыскной деятельности" [11] и "О контрразведывательной деятельности" [27] четко установлено, что проведение мероприятий, ограничивающих конституционные права человека (негласное проникновение в жилище или другое владение лица, снятие информации с каналов связи, контроль за перепиской, телефонными разговорами, телеграфной и другой корреспонденцией, применение других технических средств получения информации) проводится исключительно по решению суда или в порядке, согласованном с Председателем Верховного Суда Украины и Генеральным прокурором Украины (оперативно-технические мероприятия, проводимые с целью получения разведывательной информации, предупреждения и пресечения разведывательно-подрывных посягательств специальных служб иностранных государств и иностранных организаций, в том числе террористических).

#### **2.4. Состояние реализации мер демократического гражданского контроля в Министерстве внутренних дел Украины**

Процессы изменений в ведомстве, прежде всего совершенствование работы МВД предполагают оптимизацию его структуры, совершенствование особенностей его функционирования. Прежде всего, их нужно привести в соответствие с общественными требованиями, интеграционными процессами, происходящими в мировом сообществе, с тенденциями развития транснациональной преступности. Законом Украины "О демократическом

гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства" [18] определено, что субъектами демократического гражданского контроля над правоохранительными органами являются как государственные, так и негосударственные составляющие, что создает условия для подконтрольности правоохранительных органов как государству в лице его соответствующих институтов, так и гражданскому обществу, отдельным гражданам.

Анализ полномочий субъектов, осуществляющих контрольную функцию над органами внутренних дел, показывает, что в настоящее время существует определенная система гражданского контроля над деятельностью правоохранительных органов.

Конституцией Украины к компетенции Верховной Рады Украины отнесено принятие законодательных актов по вопросам правоохранительной деятельности, в том числе ежегодное утверждение Государственного бюджета Украины с одновременным определением расходов на содержание МВД Украины, заслушивание Министра внутренних дел. Кроме того, министерством постоянно предоставляются ответы на обращения и запросы народных депутатов Украины, Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека. На ключевые посты в системе МВД должностные лица назначаются указами Президента Украины. Указами Президента Украины присваиваются высшие офицерские и специальные звания.

Со стороны Кабинета Министров Украины также осуществляются мероприятия по контролю за деятельностью органов внутренних дел, в частности в сфере обеспечения общественного порядка и борьбы с преступностью.

Согласно Закону Украины "О прокуратуре" [20] осуществляется прокурорский надзор за соблюдением и правильным применением законов широким кругом субъектов, к которым относятся и органы внутренних дел. Генеральный прокурор Украины и подчиненные ему прокуроры также координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, Службы безопасности, налоговой милиции, таможенной службы, Военной службы правопорядка в Вооруженных Силах Украины и других правоохранительных органов.

В пределах полномочий, определенных законодательством, над органами внутренних дел осуществляется демократический гражданский контроль со стороны местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, граждан Украины, ветеранских и других общественных организаций, средств массовой информации. Закон Украины "О местных государственных администрациях" [29] устанавливает их значительные полномочия в обеспечении законности, правопорядка, прав и свобод граждан, в частности, в части обеспечения общественного порядка, борьбы с преступностью. К компетенции сельских, поселковых, городских советов отнесены заслушивания отчетов начальников органов внутренних дел о состоянии борьбы с преступностью, общественной безопасности и

охране общественного порядка на соответствующей территории.

### **2.5. Состояние реализации демократического гражданского контроля в Службе внешней разведки Украины**

Служба внешней разведки Украины как составляющая сектора безопасности Украины подчинена Президенту Украины [30, ст.1]. Согласно статье 9 Закона Украины «О Службе внешней разведки Украины» [30], статей 24–27 Закона Украины «О разведывательных органах Украины» [31] контроль за деятельностью СВР Украины в пределах конституционных полномочий осуществляется Президентом Украины, в том числе через руководимый им Совет национальной безопасности и обороны Украины; Верховной Радой Украины в порядке, установленном Конституцией Украины. Контроль за использованием средств Государственного бюджета на содержание СВР Украины и финансирование ее деятельности осуществляется Счетной палатой Украины. Надзор за соблюдением СВР Украины законов Украины осуществляется Генеральным прокурором Украины и уполномоченными им прокурорами.

Парламентский контроль – это принятие законов, которые определяют правовые основы деятельности разведывательных органов, их полномочия и задачи, доступные средства для выполнения, а также бюджет разведки, что позволяет Верховной Раде определять масштабы финансирования и выяснять, на какие нужды направляются государственные средства .

Закон «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства» [18] создает правовые условия влияния на обеспечение максимально возможной открытости в деятельности государства в вопросах обеспечения национальной безопасности и обороны. Однако ведущие эксперты в этой области сходятся во мнении, что механизм реализации этого Закона в такой специфической сфере как разведка, недостаточно отработан. Поэтому среди путей совершенствования парламентского контроля над сектором безопасности в целом и деятельностью разведывательных органов, в частности, было бы целесообразно создать парламентский подкомитет с контрольными полномочиями за деятельностью разведорганов.

Президентский контроль реализуется через функцию управления главой государства Службой внешней разведки Украины, назначение ее руководителей, постановку задач и подотчетность СВР по их выполнению, а также контроль за повседневной деятельностью разведки через Совет национальной безопасности и обороны Украины.

### **2.6. Состояние реализации демократического гражданского контроля в Главном управлении разведки Министерства обороны Украины**

Прежде всего, следует подчеркнуть, что общее руководство разведывательным органом Министерства обороны Украины осуществляет

Президент Украины. Непосредственно руководит разведывательным органом руководитель разведывательного органа Министерства обороны Украины. Руководство разведывательным органом как структурным подразделением Министерства обороны Украины в пределах полномочий, определенных законами Украины, осуществляет Министр обороны Украины и создает необходимые условия для его функционирования. Гражданский контроль обеспечивает неуклонное соблюдение законности и целесообразной, необходимой и допустимой открытости в деятельности разведывательного органа Министерства обороны Украины, способствует его эффективной деятельности, выполнению возложенных на него функций, укреплению дисциплины, утверждению демократических принципов правового государства.

## **2.7. Некоторые вопросы реализации демократического гражданского контроля в Государственной пограничной службе Украины**

Указом Президента Украины от 19 июня 2006 № 546/2006 одобрена «Концепция развития Государственной пограничной службы Украины на период до 2015 года» [33]. Отдельным разделом указанной Концепции предусмотрены вопросы развития демократического гражданского контроля и обеспечения открытости деятельности Государственной пограничной службы Украины для демократического гражданского контроля за следующим:

соблюдением Конституции и законов Украины относительно прав и свобод граждан, военнослужащих и работников Государственной пограничной службы Украины, состоянием правовой и социальной защищенности указанных лиц и членов их семей;

обоснованностью принятых решений по вопросам оперативно-служебной деятельности относительно их соответствия принципам внутренней и внешней политики, международным договорам Украины, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины;

выполнением Программы развития Государственной пограничной службы Украины на период до 2015 года и других программ;

формированием, утверждением и использованием определенных законами о Государственном бюджете Украины расходов на нужды охраны государственной границы и суверенных прав Украины в ее исключительной (морской) экономической зоне;

решением других вопросов, определенных Законом Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства».

Таким образом, в Украине является реальностью осуществление мероприятий системного характера по демократическому гражданскому контролю над Военной организацией и правоохранительными органами

государства. Но в то же время в большей мере сохраняют свою актуальность обобщения критического характера, которые приведены в Стратегии национальной безопасности Украины, утвержденной Указом Президента Украины от 12 февраля 2007 года № 105/2007 [21], о том, что:

правоохранительные органы Украины в их нынешнем состоянии не способны осуществлять надежную защиту прав и свобод человека и гражданина, эффективную борьбу с преступностью, в частности организованной криминализацией экономики, коррупцией;

деятельность разведывательных и контрразведывательных органов не во всем адекватна вызовам и угрозам национальной безопасности Украины;

критическое состояние вооружения и военной техники, низкий уровень обеспечения и подготовки Вооруженных Сил Украины, что ставит под угрозу возможность выполнения ими задач обороны государства;

серьезной проблемой является неудовлетворительное состояние и функционирование судебной власти, распространение взяточничества и коррупции, медленное, а иногда и неправосудное решение судебных дел.

## **2.8. Состояние демократического гражданского контроля над военными формированиями государства в оценках экспертов**

Экспертные оценки украинских и зарубежных политиков и экспертов также позволяют оценить реальное состояние демократического гражданского контроля над военными формированиями и правоохранительными органами государства.

В частности, экс-заместитель министра обороны Украины, доктор политических наук Борис Андрусюк считает, что «актуальность вопроса демократического гражданского контроля над вооруженными силами определяется двумя факторами. Внешний можно охарактеризовать так: без установления надежного гражданского контроля над вооруженными силами двери в европейское сообщество для Украины будут закрыты. Внутренний – невозможность осуществления обоснованных логических шагов по развитию военной организации государства (и вооруженных сил в частности) без налаживания гражданского контроля, наполнения его реальным содержанием, четкого распределения полномочий и ответственности» [43]. По его мнению, ситуация в Украине отражает общие тенденции развития гражданско-военных отношений в странах Центральной и Восточной Европы. Вместе с тем, есть определенные черты, характерные именно для нашей страны. Сегодня актуальным остается вопрос: работает ли Закон Украины "О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства" в полном объеме? Сегодня нормы закона выполняются далеко не в полном объеме, на что есть объективные и субъективные причины. К сожалению, в силовых министерствах и ведомствах сложилась практика, когда отставка первого лица традиционно влечет освобождение не только управленческой верхушки соответствующей структуры, но и среднего звена управления. Это

практически приводит к торможению процессов реформирования Вооруженных Сил Украины и других составляющих Военной организации нашего государства. Сейчас Верховная Рада Украины как контрольный субъект, входящий в систему гражданского демократического контроля над Военной организацией, практически отстранена от возможности влиять на кадровые вопросы в силовых структурах. Вне процесса обсуждения персонального состава руководства структур, входящих в состав Военной организации Украины, оказался и профильный комитет Верховной Рады. Отсутствие эффективного диалога между законодательной и исполнительной ветвями власти при реформировании и существенном сокращении состава Вооруженных Сил Украины, перехода значительной их части на контрактную основу формирования может привести к существенным просчетам, ценой которых станут расходы Государственного бюджета, торможение процесса реформирования Военной организации. Отстранение законодателей от процедуры гражданского контроля над деятельностью военной организации негативно сказалось на решении социальных проблем военнослужащих, членов их семей и пенсионеров. Частая смена руководства Министерства обороны приводила к безрезультатному поиску виновных в коррупционных действиях, тогда как объем проблем в последнее время только увеличивался [43, с. 46].

По мнению известного украинского эксперта по вопросам национальной безопасности А.С. Бодрука, для обеспечения эффективности гражданского контроля законодательная власть должна быть независимой от исполнительной. Парламент не командует войсками непосредственно. Но следует заметить, что украинский парламент пока не использует в полной мере свои возможности по осуществлению контроля над силовыми структурами. Мешает этому и ограниченный доступ к информации, связанной с деятельностью силовых структур. Необоснованная секретность делает невозможным осуществление контроля за силовыми структурами и является значительным препятствием на пути к демократии. Сегодня в Украине много еще нужно сделать, чтобы система гражданского контроля над вооруженными силами соответствовала таким критериям надежности, как в цивилизованных странах.

Среди первоочередных задач в этой сфере он предлагает выделить следующие:

обучение представителей гражданских властных структур и военного руководства всех уровней основам военно-гражданских взаимоотношений;

привлечение гражданских экспертов, компетентных в оборонных вопросах, прессы и академических институтов к созданию действенной системы гражданского контроля;

разработка и принятие необходимого для надежного функционирования гражданского контроля пакета законов;

обеспечение открытости вооруженных сил обществу, общественным объединениям и СМИ, прежде всего через отказ от чрезмерной секретности [45].

Критической точки зрения придерживается бывший первый заместитель директора Национального института проблем международной безопасности Анатолий Гуцал, который считает, что «корень проблемы в том, что транспарентность, демократический контроль становятся как бы определенной целью движения. Мы забываем, что это лишь средство, а цель – безопасность: общественная, национальная безопасность гражданина, хозяйствующих структур и т.д. Понятие безопасности как цели деятельности всех правоохранительных органов почему-то выпало из обсуждения. Зато сформулированы какие-то псевдоцели: реформируемся, потому что идем в Европу, поскольку необходимо соответствовать демократическим нормам. Это важно, но нельзя забывать, что правоохранительные структуры созданы для одного – обеспечение безопасности. Сейчас речь идет о некоей «секьюритизации» общества, о дилемме между безопасностью и демократией. Фактически наблюдается формирование двух моделей ее решения. Европейский подход связан с гражданским контролем и прозрачностью; американский – с усилением безопасности, созданием «надминистерства», фактически нависает над обществом, забирая у гражданских структур часть их полномочий. Это мировые тенденции, их мы должны учитывать» [46].

Зарубежные специалисты также оценивают состояние дел в Украине в рассматриваемой сфере. В определенной мере характерным является мнение заместителя генерального секретаря НАТО по вопросам оборонной политики и планирования, сопредседателя Совместной рабочей группы Украина – НАТО по реформированию обороны Джона Колстона: «Сегодня мы проводим целый ряд действий в рамках Совместной рабочей группы, например поддержку Украины в проведении всестороннего смотра государственного сектора безопасности, в усилении гражданского контроля над структурами обороны и безопасности, в содействии установлению стратегических партнерств между украинскими учреждениями по вопросам безопасности и гражданским обществом. Мы начали различные программы для воплощения такой политики. Например, Программа профессионального развития гражданского персонала, работающего в украинских ведомствах безопасности; Рабочая группа по гражданскому и демократическому контролю сектора разведывательных служб; Партнерская сеть Украина–НАТО по развитию экспертной оценки гражданского общества» [44].

Достаточно системный подход к изучению реального состояния демократического гражданского контроля над военными формированиями и правоохранительными органами государства имеет место в исследовании, которое было проведено в 2000 году специалистами Украинского центра экономических и политических исследований имени Александра Разумкова [36]. Следует отметить, что специалисты, проводившие указанное

исследование, через некоторое время имели возможность реализовать его результаты в практической деятельности во время пребывания Анатолия Гриценко на должности Министра обороны Украины в период 2005–2007 годов. По результатам исследования экспертами УЦЭПИ эффективность гражданского контроля над военной сферой в Украине определена как неудовлетворительная. По мнению экспертов УЦЭПИ, негативными последствиями отсутствия эффективного гражданского контроля над военной сферой могут быть следующие:

***В политической сфере:***

падение авторитета и уровня доверия к силовым структурам (а значит, и в целом к государственной власти) со стороны населения;

закрытость силовых структур, чрезмерная цензура в СМИ, шельмование и преследование критиков, в том числе журналистов, массовые нарушения прав и свобод граждан (как среди военных, так и среди гражданского населения);

осложнение отношений с иностранными государствами и т.п.;

политизация силовых структур (особенно спецслужб), привлечение их к внутренней политической борьбе;

давление военных на политическое руководство, выход силовых структур из-под контроля главы государства.

***В экономической сфере:***

избыточная численность силовых структур, обременительная для государственного бюджета и экономического развития страны;

злоупотребления и коррупция вследствие привлечения силовых структур к экономической (хозяйственной) деятельности;

втягивание силовых структур в конкурентную борьбу влиятельных бизнес-структур;

снижение эффективности правоохранительных органов в борьбе с экономической преступностью;

неэффективное и нецелевое использование бюджетных средств;

неэффективное использование и хищение военного имущества (особенно на фоне реорганизаций, изменения подчинения).

***В социальной сфере:***

снижение престижа кадровой военной службы по сравнению с другими профессиями;

значительный разрыв между руководством силовых структур и остальным личным составом, а также между обществом и армией;

социальная деградация военных формирований, которые комплектуются за счет выходцев только из определенных социальных групп, преимущественно рабочих и крестьян;

неудовлетворительное морально-психологическое состояние военнослужащих, социальная незащищенность членов их семей, готовность прибегнуть к акциям протеста, в том числе с применением оружия.

***В военной сфере:***

структурная избыточность военной организации, неоптимальное распределение функций между силовыми структурами (дублирование одних и невыполнение других важных функций);

снижение эффективности разведывательных органов;

недостаточное ресурсное обеспечение силовых структур, сворачивание боевой подготовки войск, особенно подготовки резерва;

свертывание научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, падение уровня развития военной науки, уровня подготовки военных специалистов;

несвоевременное обновление основных комплексов вооружений, отсутствие последовательного воспроизведения боевой мощи войск;

неготовность военных формирований выполнять возложенные на них задачи в особый период.

Следует сказать, что в Украине проводились и диссертационные исследования по вопросам демократического гражданского контроля над силовыми структурами государств. В этом контексте заслуживают внимания научные результаты исследования вопросов демократического гражданского контроля, которые отражены в диссертации Игоря Храбана, которая была выполнена в Академии Вооруженных Сил Украины и Киевском университете имени Тараса Шевченко в 1999 году на соискание ученой степени кандидата политических наук по теме "Гражданский контроль над вооруженными силами в демократическом государстве (опыт США и проблемы Украины)" [38].

Автором был проведен всесторонний анализ путей внедрения гражданского контроля над Вооруженными Силами Украины, трудности, которые имеют место в ходе решения этой проблемы, и возможные направления развития этого процесса, в том числе посредством использования опыта иностранных демократических стран мира. Диссертант отмечает, что, несмотря на свое прошлое, учитывая требования перехода к демократии и опыт развитых стран мира, за годы своей независимости Украина сделала определенные шаги на пути становления демократического гражданского контроля над Вооруженными Силами. Анализируя первые шаги нашего государства на пути установления гражданского контроля над армией, автор очертил ряд трудностей, с которыми столкнулась Украина на этом этапе. По мнению автора, необходимо распределить эти проблемы на две сферы: гражданскую и военную.

В гражданской сфере И. Храбаном выделяются следующие основные проблемы:

почти полное отсутствие гражданских экспертов по обороне и безопасности;

отсутствие необходимой социальной поддержки армии, что является следствием неразвитой природы гражданского общества в Украине;

уверенность гражданских в том, что военные продолжают осуществлять традиционное "пассивное сопротивление" гражданскому контролю.

В военной сфере он обращает внимание на следующие основные проблемы:

отсутствие опыта сотрудничества с гражданскими, которые находились на высоких должностях в министерстве обороны или парламенте.

неосведомленность о роли армии в демократическом обществе и участии гражданских в решении оборонных вопросов.

ощущение своей обязанности сохранять армию от деградации из-за некомпетентности гражданских политиков.

отношение к сегодняшним украинским политикам как к временным фигурам, чье влияние на оборонную политику является незначительным.

В вопросе оценки ситуации в Украине заслуживают внимания исследования состояния демократического контроля и утверждения евроатлантических ценностей в странах Черноморско-Каспийского региона (ЧКР), которое было проведено Центром международной безопасности и стратегических исследований (ЦМБСИ) [44].

Результаты мониторинга показаны на рис. 1-3.

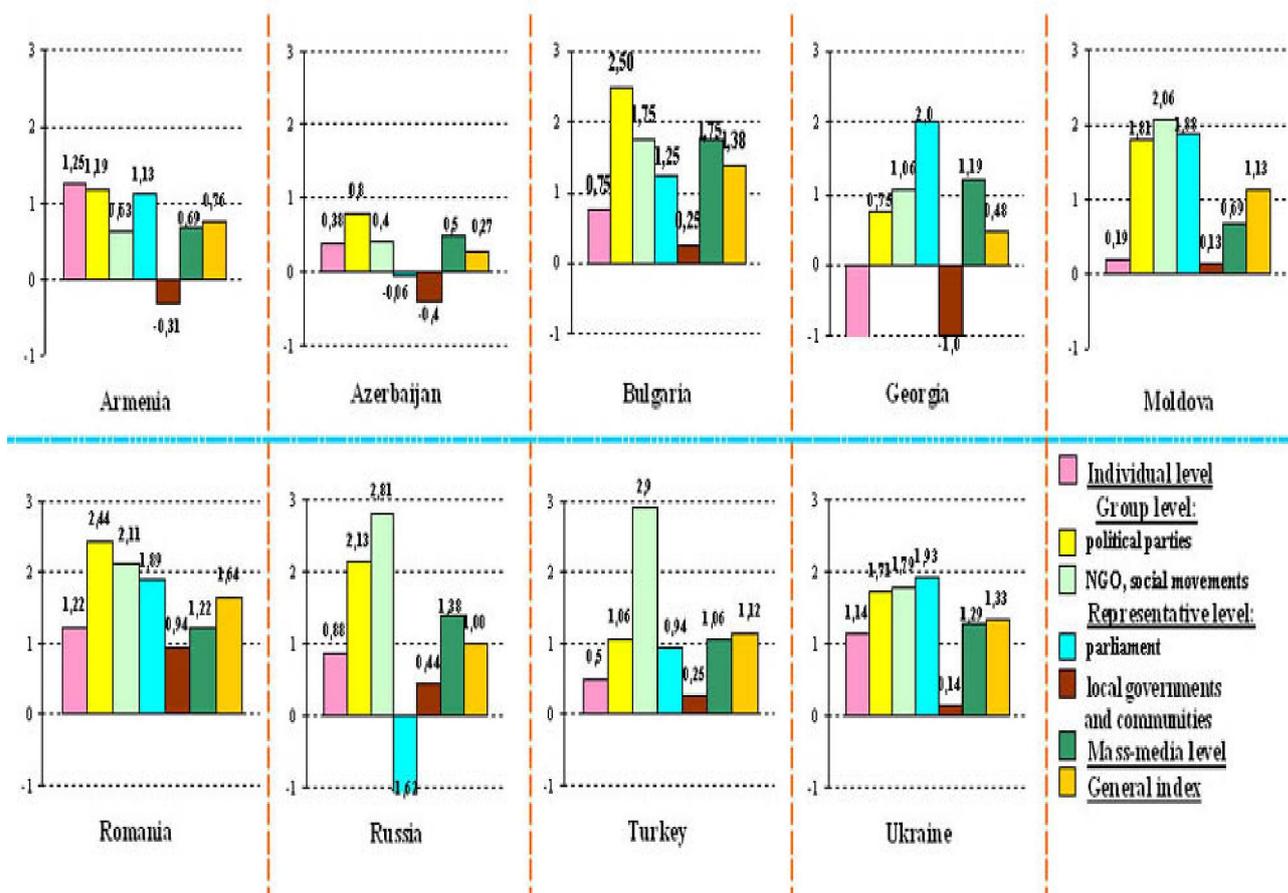


Рис. 1. Индексы готовности демократического контроля в сфере государственной безопасности (экспертная оценка).

Использована стандартная 5-балльная шкала. Из результатов следует, что наиболее высокий уровень потенциальной готовности к осуществлению демократического контроля демонстрируют новые демократии Центральной Европы. К ним приближаются Украина, Молдова и Турция (рис.3).

Результаты оценок эффективности имплементации демократического контроля в целом подтвердили упомянутые тенденции в регионе. Наиболее высокий уровень эффективности наблюдается в Болгарии, Румынии, Грузии и Украины. Низкий в Азербайджане и Армении (рис. 2).

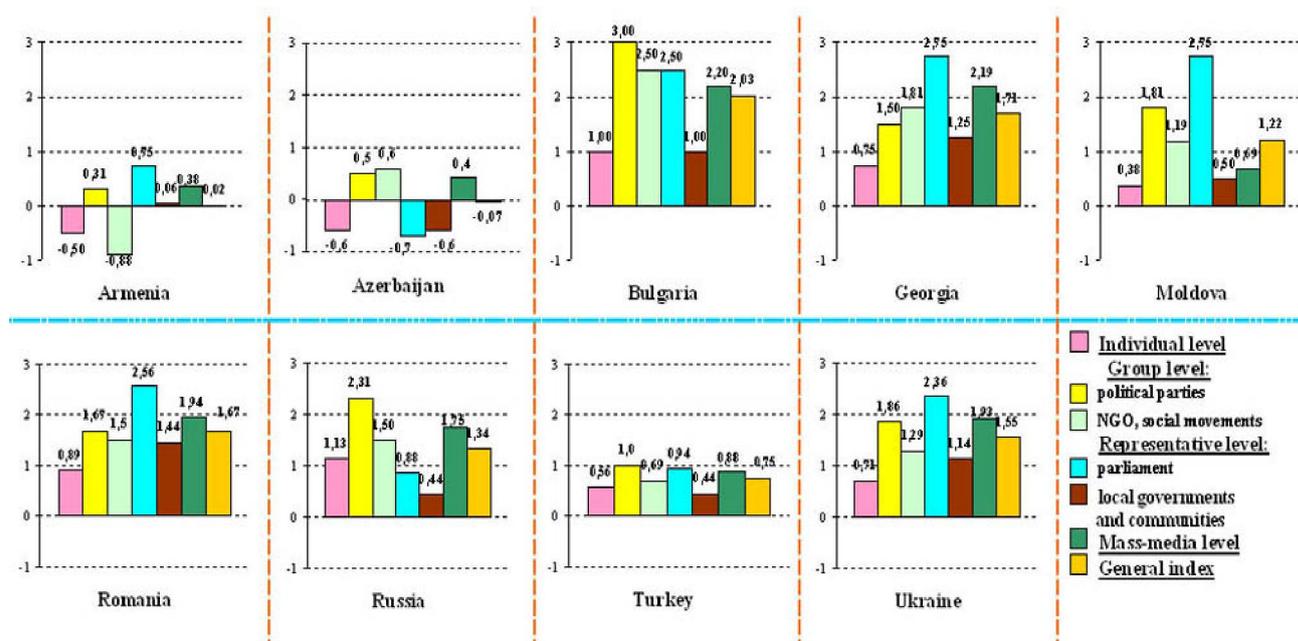
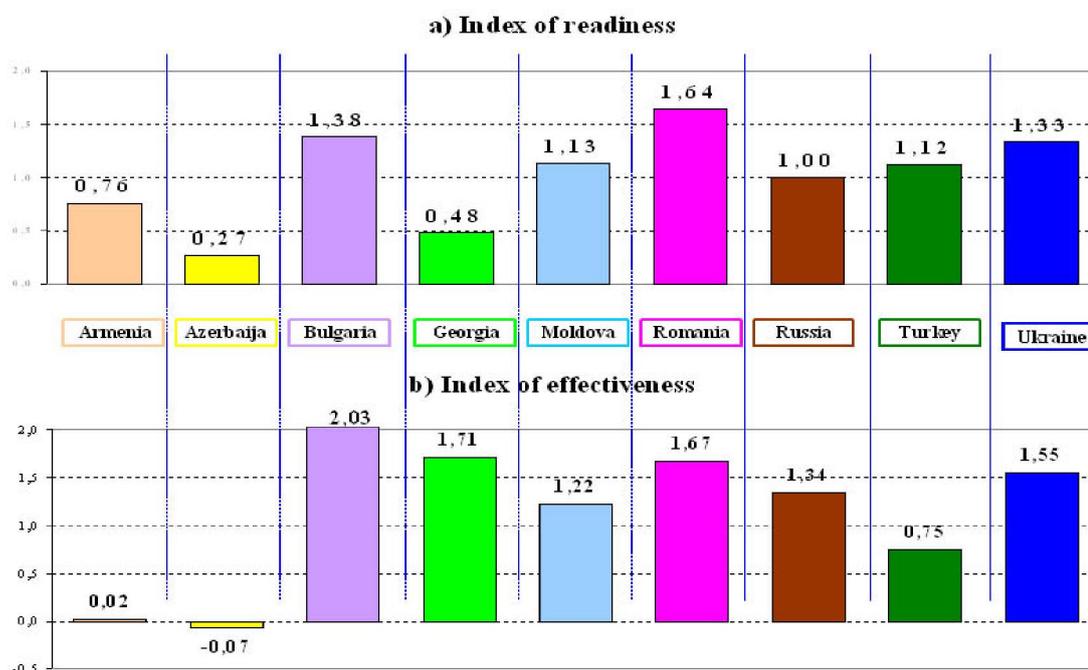


Рис. 2. Индексы эффективности демократического контроля в сфере государственной безопасности (экспертная оценка).

Генеральные индексы потенциальной готовности и эффективности демократического контроля по всем странам ЧКР показаны на рис.3.



*Рис. 3. Генеральные индексы готовности/эффективности демократического контроля в сфере государственной безопасности (экспертная оценка).*

Таким образом, анализ состояния демократического гражданского контроля над военными формированиями и правоохранительными органами Украины позволяет сделать **следующие выводы:**

1. Опыт создания государства, развитие политической системы дали возможность сформировать в каждой стране свои типы и модели организации военно-гражданских отношений. Но в Украине как государстве, в котором гражданское общество только формируется, а кроме Вооруженных Сил Украины, существует еще ряд воинских формирований (входящих в состав Военной организации), применение типов, моделей, а также критериев определения "зрелости" демократического гражданского контроля, принятых в государствах развитой демократии, нецелесообразно. Введение такого контроля в Украине должно охватывать не только Военную организацию (военную сферу), но и органы государственной власти, отвечающие за разработку государственной политики в сфере национальной безопасности. Поэтому и оценку положения дел нужно осуществлять и в военной сфере, и во властных структурах.

2. В целях выполнения парламентом Украины функции противовеса влиянию исполнительной ветви власти (в настоящее время привлечение именно законодательной ветви власти к разработке государственной политики в военной сфере имеет во многом формальный и фрагментарный характер), в процессе внедрения переходной формы демократического гражданского контроля Верховная Рада Украины должна осуществлять регулярный мониторинг имплементации имеющейся нормативной базы по вопросам функционирования военной сферы. Уже есть соответствующие механизмы для получения регулярных отчетов о деятельности составляющих Военной организации, состояния соблюдения в них прав человека,

опубликование их открытой части в СМИ. Парламент получит возможность превратиться в активный субъект обеспечения национальной безопасности также благодаря успешной работе института Уполномоченного по правам человека по защите военнослужащих, созданию комиссии по вопросам деятельности и развития Военной организации (к этой работе будут привлекать экспертов из государственных и неправительственных аналитических учреждений).

3. Парламентский контроль должен охватывать также бюджетную сферу (участие в формировании, усовершенствовании процесса обеспечения финансирования военной сферы), военно-техническое сотрудничество и выполнение международных обязательств государства в военно-политической сфере, соблюдение прав человека и гражданина в составляющих Военной организации.

4. Обязательным элементом повышения степени взаимодействия субъектов системы национальной безопасности в процессе ее создания является активизация работы органов юстиции относительно мониторинга состояния соблюдения законодательства в войсках и государственных структурах, уполномоченных производить и реализовывать политику в военной сфере. В случае выявления любых нарушений действующего законодательства и уставных документов (составляющих Военной организации), в установленном порядке безотлагательно должны предприниматься соответствующие меры. Такая деятельность этих органов позволит получить реальную картину о масштабах нарушений законодательства, прав человека в Военной организации и принимать эффективные меры с целью исправления ситуации. Кроме того, важное значение имеет участие органов юстиции в формировании адекватной демократическому обществу корпоративной этики военнослужащих путем привлечения к информационно-воспитательной работе, разработки правил поведения в воинском коллективе, предупреждения случаев нарушения дисциплины.

5. Имеющаяся в Украине процедура разработки государственной политики в сфере национальной безопасности пока не обеспечивает максимальное участие СМИ, общественных организаций, неправительственных научных центров, хотя дальнейшее развитие демократического гражданского контроля предполагает решение главных проблем, обусловивших возникновение такой ситуации. Во-первых, будет повышаться уровень осведомленности общества и необходимость участия в разработке и контроле за реализацией государственной политики, ее ориентации на защиту граждан и создания безопасной среды развития общества. Во-вторых, через СМИ и деятельность общественных организаций общество будет более широко привлекаться к обсуждению актуальных вопросов национальной безопасности. В-третьих, будет обеспечиваться постоянное информирование общественности центральными органами исполнительной власти и ведомствами (которым подчинены составляющие

военной организации) о современных процессах трансформации военной сферы и как результат будет повышаться уровень осведомленности журналистов, представителей СМИ в этой проблематике.

Широкое привлечение компетентных организаций (соответствующего профиля деятельности), научных центров, участие их представителей в разработке проектов концептуальных документов по проблематике функционирования военной сферы позволит руководству государства принимать решения на основании результатов объективного анализа ситуации в Военной организации, в государстве, в мире.

## ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

Материалы исследования позволяют сделать вывод, что за годы независимости Украина приобрела определенный опыт в проведении самых разнообразных реформ. Все они отличались между собой как по продолжительности проведения, направлениям, масштабам, так и результативности. Звание «ветерана по продолжительности реформирования», по праву можно дать Вооруженным Силам Украины и национальным правоохранительным органам государства. Начавшись с момента провозглашения независимости, этот процесс продолжается и сейчас, приобретая новые формы, меняя руководство, политические ориентиры и т.д.

Однако, несмотря на существенные сдвиги в вопросе приближения деятельности силовых структур государства к демократическим основам общества, на практике общество иногда наблюдает совсем другие тенденции.

Любые преобразования общегосударственного значения сначала должны быть обязательно закреплены на законодательном уровне, а затем реализованы на практике. Ярким примером является реформирование Вооруженных Сил Украины – годами ведомство реформировалось на основании внутренних ведомственных актов, и только в июне 2004 г. процесс реформирования получил законодательное признание.

В свою очередь, Служба безопасности Украины даже после проведения мероприятий внутреннего реформирования продолжает выполнять не свойственные ей «милицейские» функции, чего нет ни в одной другой стране мира. В течение значительного промежутка времени дискутировался вопрос о преобразовании Пограничных войск из военного формирования в правоохранительный орган (согласно ст.6 Закона Украины «О государственной пограничной службе Украины») [39]. Реальными изменениями в функционировании правоохранительных органов можно назвать лишь незначительное количество правовых норм, соответствующих требованиям, связанным с развитием демократического правового государства, реализацией конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Стоит заметить, что осуществление демократического гражданского контроля в правоохранительных структурах имеет свою специфику, которую необходимо учитывать. Главной целью здесь должно быть предупреждение и недопущение нарушений конституционных прав и свобод человека и гражданина, защита их законных интересов, вместе с созданием условий для открытости функционирования этих учреждений.

Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» определяет основные полномочия правительства, в том числе в сфере национальной безопасности и обороноспособности, а также устанавливает отношения Кабинета Министров с другими государственными органами, органами местного самоуправления и объединениями граждан. Однако остаются

многочисленные проблемы по совершенствованию структуры и уточнению функций субъектов системы демократического гражданского контроля, прежде всего Президента, парламента, правительства, судебной власти и общественности.

Ключевая роль в данной системе принадлежит Верховной Раде Украины, которая обеспечивает законодательное урегулирование деятельности всех составляющих сектора безопасности и обороны, особенно учитывая расширение законодательных полномочий по результатам политической реформы. В известной мере проблемным вопросом остается определение и разграничение функций, прежде всего, СБУ, МВД и других правоохранительных органов в случае их применения внутри страны.

Проблемным вопросом остается и организация парламентского контроля за деятельностью специальных служб, закрытый характер функционирования которых требует внедрение соответствующих механизмов наблюдения и принятия решений. Речь идет, прежде всего, о разведывательных органах.

Важной также остается проблема совершенствования бюджетного контроля над сектором безопасности и обороны. Отдельного внимания заслуживает формирование расходов для финансирования программ закупки основных видов вооружения и техники и, главное, их обязательное выделение в течение соответствующего бюджетного периода. Речь идет о так называемых «защищенных» статьях в государственном бюджете страны.

Не снят с повестки дня и такой важный вопрос, как гармонизация гражданско-военных отношений в обществе с восстановлением позитивного имиджа военных и совершенствованием системы связей с общественностью.

Таким образом, с учетом общеевропейских принципов формирования системы демократического гражданского контроля над сектором безопасности, перечисленных в Рекомендациях Парламентской Ассамблеи Совета Европы (2005 года), можно определить следующие пути развития и повышения эффективности такой системы в Украине.

1. Совершенствование законодательства по вопросам национальной безопасности, прежде всего путем:

последующего приведения законодательства по вопросам национальной безопасности и обороны в соответствие с Конституцией Украины, гармонизация его с соответствующим европейским законодательством;

законодательного уточнения задач и функций субъектов обеспечения национальной безопасности, в том числе в условиях кризисных ситуаций, угрожающих национальной безопасности Украины;

законодательного закрепления основных параметров субъектов сектора безопасности в соответствии с возложенными на них функциями и задачами;

развития правовых основ управления национальной безопасностью через разработку соответствующих законов, концепций, доктрин, стратегий и

программ, в частности, антикоррупционного законодательства, Национальной программы противодействия терроризму и экстремизму, Концепции развития военной организации государства, Концепции развития национальной инновационной системы, Национальной стратегии формирования информационного общества, Доктрины инновационного и научно-технологического развития и т.п.;

разработки и принятия новых редакций Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов, законов Украины о государственной службе, Службе безопасности Украины, других органов сектора безопасности и т.д.;

устранения имеющихся противоречий, несогласованностей и пробелов в действующих законах и других нормативно-правовых актах по вопросам национальной безопасности и обороны;

совершенствования законодательства по вопросам социальной защиты военнослужащих, сотрудников правоохранительных и разведывательных органов и членов их семей;

определения границ ответственности и контроля органов государственной власти и согласования их с функциями контролирующих органов;

разграничения сфер взаимодействия органов государственного управления и контроля и неправительственных общественных организаций и учреждений;

четкой регламентации процедур (правил) осуществления административного, парламентского и общественного контроля за деятельностью субъектов сектора безопасности;

механизмов привлечения институтов гражданского общества в процессы управления и контроля системы национальной безопасности.

2. Повышение эффективности планирования, координации и контроля за деятельностью субъектов обеспечения национальной безопасности и их ответственности путем:

уточнения и четкого разграничения задач и сфер ответственности субъектов обеспечения национальной безопасности;

разработки и внедрения общегосударственной системы определения и мониторинга пороговых значений показателей (индикаторов), характеризующих уровень защищенности национальных интересов в различных сферах жизнедеятельности и возникновение реальных угроз национальной безопасности;

периодического проведения комплексного обзора сектора безопасности;

активизации механизмов координации и контроля за деятельностью органов исполнительной власти по реформированию Вооруженных Сил Украины, других военных формирований, предусмотренных соответствующими законами Украины.

3. Совершенствование эффективности деятельности субъектов осуществления демократического гражданского контроля, в том числе по

завершению формирования структуры системы государственного управления сектором безопасности, предусмотрев:

согласование функций, полномочий, ответственности и контроля за ее звеньями;

установление обратной связи с независимым (беспристрастным) контролем за параметрами управления;

усиление координационных возможностей Совета национальной безопасности и обороны Украины с обеспечением системности и комплексности разрабатываемых им предложений и решений в секторе безопасности.

4. Обеспечение эффективности работы органов государственной власти по вопросам реформирования Вооруженных Сил Украины, других военных формирований и оборонно-промышленного комплекса с первоочередным определением концептуальных основ политического управления сектором обороны, функций и задач всех структур сектора безопасности. Следующим шагом должна стать разработка и широкое обсуждение Комплексной программы реформирования и развития сектора безопасности.

5. Научное обоснование институциональных преобразований и государственных управленческих решений в области политики безопасности и обороны.

6. Разработка и внедрение в практику демократического гражданского контроля научно обоснованных критериев и методик поэтапной оценки результатов функционирования всех структур сектора безопасности с учетом специфики их задач.

7. Повышение эффективности парламентского контроля, в частности за счет:

включения в практику работы Верховной Рады Украины вопросов рассмотрения и утверждения как государственных программ развития, так и развития субъектов сектора безопасности, предусматривающих ответственность за эффективность их внедрения;

усиление контроля как за оборонным бюджетом в целом, так и важнейшими его составляющими;

создание условий для повышения профессионального уровня народных депутатов, а также информационно-аналитического обеспечения их деятельности;

инициирование открытого общественного диалога по стратегическим вопросам оборонной политики с последующим внедрением в жизнь нарабатываемых предложений.

8. Законодательное закрепление порядка периодической открытой отчетности и персональной ответственности высших должностных лиц государства за качество и выполнение принятых решений в сфере проведения военной реформы, политическую и экономическую эффективность затрат на оборону.

9. Обеспечение прозрачности процессов принятия концептуальных решений в оборонной сфере и сфере безопасности, в частности по вопросам оборонного бюджета, кадровой политики, социально-правовой защиты, что создаст условия для независимой экспертизы, осведомленности граждан и формирования общественного мнения.

10. Отработка механизмов привлечения к практике формирования государственной оборонной политики и системы демократического гражданского контроля институтов гражданского общества, гражданских аналитических центров и СМИ.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. «Демократический гражданский контроль над Вооруженными Силами и другими военными формированиями Украины»: Аналитический доклад по материалам исследований УЦЭПИ имени Александра Разумкова – Киев.: 2000.
2. Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы по демократическому контролю над внутренними службами безопасности. Резолюция 1999 года №1402.
3. Закон України "Про оборону України" від 05.10.2000 г. № 2020-III // Законодавство України з питань військової сфери: збірник законів та інших нормативно-правових актів. – К.: «Азимут-Україна», 2003. – С. 58–71.
4. Закон України "Про Збройні Сили України" від 05.10.2000 г. № 2019-III // Законодавство України з питань військової сфери: збірник законів та інших нормативно-правових актів. – К.: «Азимут-Україна», 2003. – С. 72–78.
5. Закон України "Про Службу безпеки України" від 25.03.1992 г. № 2229-XII // Законодавство України з питань військової сфери: збірник законів та інших нормативно-правових актів. – К.: «Азимут-Україна», 2003. – С. 188–189.
6. Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-XII "Про міліцію" // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – №4.
7. Закон України від 04.03.1998 р. "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб" // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №35.
8. Закон України "Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України" від 26.03.1992 р. № 2235- XII. // Законодавство України з питань військової сфери: збірник законів та інших нормативно-правових актів. – К.: «Азимут-Україна», 2003. – С. 184–188.
9. Закон України від 22.03.2001 р. "Про розвідувальні органи України" // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №19.
10. Закон України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №35.
11. Закон України від 18.02.1992 р. "Про оперативно-розшукову діяльність" // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - №22.
12. Закон України "Про державний кордон України" від 04.11.1991 р. № 1777- XII. // Законодавство України з питань військової сфери: збірник законів та інших нормативно-правових актів. – К.: «Азимут-Україна», 2003. – С. 207 – 217.
13. Закон України від 16 березня 2000 року № 1550-III "Про правовий режим надзвичайного стану" // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – №23.
14. Закон України "Про цивільну оборону України" від 03.02.1993 р. № 2974- XII. // Законодавство України з питань військової сфери: збірник

законів та інших нормативно-правових актів. – К.: «Азимут-Україна», 2003. – С. 171–178.

15. Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV "Про боротьбу з тероризмом" // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №25.

16. Кримінальний Кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №25-26.

17. Кримінально-процесуальний кодекс України. Затверджений Законом від 28.12.60 (1000-05) // Відомості Верховної Ради. – 1961. – № 2.

18. Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" від 19.06.2003 р. № 975-IV // Законодавство України з питань військової сфери: збірник законів та інших нормативно-правових актів. – К.: «Азимут-Україна», 2005. – Кн. 2. – С. 66-79.

19. Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19 червня 2003 р. №964-IV // Законодавство України з питань військової сфери: збірник законів та інших нормативно-правових актів. – К.: «Азимут-Україна», 2005. – Кн. 2. – С. 58-71.

20. Закон України від 05.11.1991 р. «Про прокуратуру» // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53.

21. Указ Президента України від 12.02.2007 р. №105/2007 «Про Стратегію національної безпеки України» // Офіційний вісник України. – 2006. – №29.

22. Указ Президента України від 12.12.2006 №1067/2006 "Про заходи щодо посилення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань" // Офіційний вісник України. – 2006. – №29.

23. Конституція України (в редакції від 28 липня 1996 року).

24. Указ Президента України від 04.12.2006 №1025/2006 «Про перелік посад керівників військових формувань, правоохоронних органів, органів дипломатичної служби, кандидатури для призначення на які погоджуються з Президентом України» // Офіційний вісник України. – 2006. – №29.

25. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.08.2006 №1080 «Про затвердження Положення про Міністерство оборони України».

26. Доручення Президента України від 21.10.2005 №1-1/1138 «Про проведення Комплексного огляду сектору безпеки України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ssu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art\\_id=65649&cat\\_id=83189](http://www.ssu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=65649&cat_id=83189)

27. Закон України від 26 грудня 2002 року № 374-IV "Про контррозвідувальну діяльність» // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №12.

28. Матеріали Комплексного огляду сектору безпеки в Службі безпеки України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article>.

29. Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV "Про місцеві державні адміністрації" // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №20–21.

30. Закон України від 01.12.2005 р. «Про Службу зовнішньої розвідки України» // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – №8.

31. Закон України від 22.03.2001 р. «Про розвідувальні органи України» // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №19.

32. Матеріали Комплексного огляду сектору безпеки в Службі зовнішньої розвідки України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.szru.gov.ua/messages.php?lang=ua&item=28&page=1>

33. Указ Президента України від 19.06.2006 №546/2006 «Про затвердження Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року» // Офіційний вісник України. – 2006. – №29.

34. Стратегічна панорама. – 2004. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=vpip2&issue=2002\\_4](http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=vpip2&issue=2002_4) .

35. Гриценко А., Поляков Л., Сунгуровский Н. Гражданский контроль над силовыми структурами — требование времени // Зеркало недели. – 2004. – № 43. – 18 июня.

36. Гончаренко А., Джангужин Р., Лисицын Э. Гражданский контроль и система национальной безопасности Украины. // Зеркало недели. – 2002. – № 35. – 14 сентября.

37. Аналитический доклад о результатах исследования состояния демократического контроля и утверждения евроатлантических ценностей в странах Черноморско-Каспийского региона. – режим доступу до документа. – <http://nomos.com.ua/article.php?art=164>

38. Храбан І.П. Цивільний контроль над збройними силами в демократичній державі (досвід США та проблеми України): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 20.02.02 «Політичні науки» / І.П. Храбан. – К., 1999. – 25 с.

39. Закон України від 01.12.2005 р. «Про Державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 р. №661-IV // Законодавство України з питань військової сфери: збірник законів та інших нормативно-правових актів. – К.: «Азимут-Україна», 2005. – Кн. 2. – С. 37–53.

40. Бринцев В.В. Державне управління (аспекти національної безпеки і оборони): навчальний посібник. – К.: НАОУ, 2004. – 95 с.

41. Вісник Дніпропетровського національного університету. – 2008. – № 34. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://www.npu.edu.ua/index.php?option=com\\_kunena&Itemid=80&func=showcat&catid=24&lang=ua](http://www.npu.edu.ua/index.php?option=com_kunena&Itemid=80&func=showcat&catid=24&lang=ua)

42. Biriuchenko A. Ukraine: Answers of the Questionnaire // The 5-th Swiss PfP-Workshop: “The OSCE Code of Conduct”. Answers of the Participants’ Questionnaire. Versoix/Geneva, October 13–18, 2002. – Bern: The Swiss Ministry of Defence, Civil Protection and Sports, – 2002. – P. 68 – 69.

43. Бірюченко А. Важлива ознака демократії... // Політика і час. – 2003. – № 7. – С. 11 – 18.

44. Бірюченко А. У відкритий суспільству інститут // Політика і час. – 2010. – № 8. – С. 88 – 92.

45. Бірюченко А. Сучасні спецслужби в демократичному суспільстві // Грані. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський національний університет, Центр соціально-політичних досліджень. – 2004. – № 5 (37). – С. 131 – 136.

46. Бірюченко А. Під демократичним цивільним контролем: Спецслужби в демократичному суспільстві // Політика і час. – 2005. – № 1. – С. 17 – 19.

47. Указ Президента України №92/2010 від 03.02.2010 «Про затвердження Річної національної програми на 2010 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору».