



Верховна Рада
України
Verkhovna Rada of
Ukraine



Рада національної
безпеки і оборони
України
National Security and
Defence Council of
Ukraine



Організація
Північноатлантичного
договору
North Atlantic Treaty
Organisation



Женевський центр
демократичного
контролю над
збройними силами
Geneva Centre for the
Democratic Control
of Armed Forces

“КРУГЛИЙ СТИЛ” УКРАЇНА – НАТО
THE SENIOR-LEVEL NATO-UKRAINE ROUND TABLE

***РОЛЬ ПАРЛАМЕНТУ В СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ
БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ***

*Матеріали міжнародного “Круглого столу” Україна – НАТО
(м. Київ, 26 березня 2007 р.)*

***PARLIAMENT’S ROLE IN NATIONAL SECURITY
AND DEFENCE***

*Materials of international Round Table
(26 March 2007 Kyiv)*

Верховна Рада
України
Verkhovna Rada of
Ukraine

Рада національної
безпеки і оборони
України
National Security and
Defence Council of
Ukraine

Організація
Північноатлантичного
договору
North Atlantic Treaty
Organisation

Женевський центр
демократичного
контролю над
збройними силами
Geneva Centre for the
Democratic Control
of Armed Forces

“КРУГЛИЙ СТИЛ” УКРАЇНА – НАТО
THE SENIOR-LEVEL NATO-UKRAINE ROUND TABLE

***РОЛЬ ПАРЛАМЕНТУ В СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ
БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ***

*Матеріали міжнародного “Круглого столу” Україна – НАТО
(м. Київ, 26 березня 2007 р.)*

***PARLIAMENT’S ROLE IN NATIONAL SECURITY
AND DEFENCE***

*Materials of international Round Table
(26 March 2007 Kyiv)*

Київ – 2007
Kyiv – 2007

ББК

*За загальною редакцією
доктора політичних наук О. С. Бодрука*

Роль парламенту в сфері національної безпеки та оборони:

Матеріали міжнародного “Круглого столу” Україна – НАТО (м. Київ, 26 березня 2007 р.) // Верховна Рада України, Рада національної безпеки і оборони України, Організація Північноатлантичного договору, Женевський центр демократичного контролю над збройними силами; За заг. ред. О. С. Бодрука. – К.: НІПМБ, 2007. – с. Дод. англ..

ISBN.....

Міжнародний “Круглий стіл» Україна – НАТО організований та проведений Верховною Радою України, Радою національної безпеки і оборони України, Організацією Північноатлантичного договору, Женевським центром демократичного контролю над збройними силами.

У виступах народних депутатів України, провідних вітчизняних та міжнародних експертів, представників силових структур розглянуто досвід та проблемні питання щодо місця та ролі Верховної Ради України у реформуванні сфери національної безпеки та оборони України, пріоритетні напрями реформування Збройних Сил, розвідувальних органів і Служби безпеки, Прикордонної служби, служби цивільного захисту, органів Внутрішніх справ та правосуддя в Україні, досвід країн НАТО та міжнародну практику з розробки стратегій реформування сектору безпеки.

Учасники “Круглого столу” висловили низку важливих думок щодо ролі парламенту в сфері реформування національної безпеки та оборони, застосування ефективних механізмів міжвідомчого співробітництва.

ББК.....

- С Верховна Рада України , 2007
- С Рада національної безпеки і оборони України, 2007
- С Організація Північноатлантичного Договору, 2007
- С Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, 2007

ISBN.....

ЗМІСТ

Вітальне слово першого заступника голови Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки та оборони **Самойленка Ю.**

Вітальне слово помічника Генерального секретаря НАТО з питань планування оборонної політики **Колстона Дж.**

Вітальне слово заступника Секретаря Ради національної безпеки та оборони України з питань безпеки у зовнішньополітичній сфері **Пирожкова С.**

Вітальне слово старшого наукового співробітника Женевського центру демократичного контролю над збройними силами **Лахоса Дж. Серрано**

Доповідь Президента Парламентської Асамблеї НАТО **Лелло Ж.**
Демократичний контроль за сферою безпеки та оборони: досвід Парламентської Асамблеї НАТО, проблеми та перспективи.

Розділ 1. Цивільний та демократичний контроль над сектором безпеки та розвиток суспільства: актуальні проблеми

Горбулін В. Шляхи розбудови і підвищення ефективності реформування системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.....

Багрій В. Цивільний демократичний контроль за діяльністю сектору безпеки в контексті реалізації Стратегії національної безпеки України

Хандогій В. Головні складові цивільного демократичного контролю над сферою безпеки в умовах нових реалій сучасного міжнародного становища.....

Голомша М. Щодо упорядкування нагляду за дотриманням законів у військово-промисловому комплексі

ДОВЛІНГ А. Європейський досвід здійснення контролю над сектором безпеки і оборони.....

Шерр Дж. Головні риси сталої безпечної демократії країни.....

Грін Дж. НАТО - Україна: підтримка та практична допомога в здійсненні демократичного контролю над Збройними силами та сектором безпеки.....

Литвиненко О. Щодо проблем реформування сектору безпеки України.....

Гуцал А. Проблеми формування нової культури безпеки.....

Токар Л. Демократичний цивільний контроль сектору безпеки - це контроль з боку розвинутого демократичного суспільства та його громадськості.....

Палаз М. Реформування сектору безпеки Португалії: отриманий досвід, проблеми,перспективи.....

БОРСОНІ А. Досвід Угорщини з реформування сектору безпеки та становлення парламетського контролю над ним

Розділ 2. Роль парламенту в забезпеченні цивільного та демократичного контролю сектору безпеки: досвід євроатлантичної інтеграції

Самойленко Ю. Головні напрями роботи парламенту України удосконалення системи демократичного контролю над сектором безпеки й оборони.....

Петерсен Я. Досвід парламенту в забезпеченні цивільного та демократичного контролю сектору безпеки.....

Лажос Дж. С. Демократичний контроль сектору безпеки:європейський досвід.....

Омельченко Г. Роль парламетського комітету Верховної Ради України у боротьбі з корупцією та організованою злочинністю.....

Чумак В. Роль парламенту в забезпеченні цивільного демократичного контролю над сектором безпеки

Сунгуровський М. Парламентський контроль над сектором безпеки: проблеми та шляхи підвищення його ефективності.....

ВІНК М. ДОСВІД ПАРЛАМЕНТУ БЕЛЬГІЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЦИВІЛЬНОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ РОЗВІДКИ ТА ПОЛІЦІЇ.....

Крючков Г. Нові підходи у здійсненні парламентського контролю як серцевини цивільного контролю над силовою сферою.....

Фіано Е. Деякий досвід роботи парламентського комітету італійського парламенту з питань контролю над розвідувальними та безпековими службами

Розділ 3.

Цивільно-військові відносини і реформи сектору безпеки та оборони

- Яценко В.** Про стан дотримання прав і свобод людини в Україні.....
- Корендович В.** Хід і тенденції реформування Збройних Сил України.....
- Мельников О.** Державна прикордонна служба України: цивільно-військові відносини та цивільно - демократичний контроль.....
- Бєлов О.** Щодо еволюції відносин між громадянським суспільством та інститутами управління у сфері національної безпеки України.....
- Свистович С.** Реформуванням органів внутрішніх справ: досягнення, проблеми та перспективи.....
- Бодрук О.** Роль парламенту щодо прийняття рішення на застосування сили.....
- Волков О.** Роль судової системи в сфері цивільного та демократичного контролю сектору безпеки і оборони.....
- Тагарєв Т.** Щодо механізму вирішення питання оборонних ресурсів.....
- Левченко К.** Щодо необхідності посилення парламентського контролю за діяльністю сфери безпеки: досвід роботи парламентського Комітету.....
- Морозов П.** Практичне застосування інструментарію цивільного і демократичного контролю за діяльністю розвідувальних органів.....
- Мельник Н.** Роль Міністерства закордонних справ у реформуванні сектору безпеки
- Заключний виступ першого заступника голови Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки та оборони **Самойленка Ю.**
- Заключний виступ першого заступника директора Національного інституту проблем

міжнародної безпеки при РНБО України **Гуцала А.**

Заключний виступ помічника Генерального секретаря НАТО з питань планування оборонної політики **Колстона Дж.**

ДОДАТОК 1

Леонов Б. ОХОРОНА ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ: ДОСІВІД ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ НАТО

Леонов В. Військово-цивільні відносини та питання розвитку демократичного контролю над Воєнною організацією держави

ДОДАТОК 2

Dowling A. The concept of security sector governance, as promoted by international standards and donors, has evolved significantly over the last decade.

Sherr J. Conflict Studies Research Centre, Defence Academy of the United Kingdom

Lahoz J. Opening remarks

Tagarev T. Principles of Allocating Resources to Sec

Colston Y. Keynote Presentation by the President of the NATO PA, Mr. José Lello (Portugal)

NATO-Ukraine Roundtable on Parliament's Role in National Security and Defence

Список авторів.....

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО
першого заступника голови Комітету Верховної Ради
України з питань національної безпеки та оборони
Ю. САМОЙЛЕНКА

Шановні учасники конференції!

Дозвольте щиро привітати вас у Верховній Раді України і розпочати роботу міжнародного Круглого столу «Україна – НАТО» на тему: “Роль парламенту в сфері національної безпеки та оборони».

Мені дуже приємно розпочати свій виступ із щирої вдячності ініціаторам організації цього Круглого столу: представникам НАТО, Парламентській Асамблеї НАТО, а також Женевському центру демократичного контролю над збройними силами, усім присутнім.

Я переконаний, що участь у дискусії дасть парламентаріям, науковцям і практикам можливість не тільки осмислити сучасний стан здійснення парламентського контролю в сфері національної безпеки і оборони, а й дасть змогу ознайомитися з досвідом, виробленим у цій сфері, країнами розвинутої демократії.

Проведення такого важливого міжнародного заходу в столиці України свідчить про зацікавленість міжнародної співдружності в розвитку демократичних принципів українського суспільства й визнання відчутного прогресу із удосконалювання парламентського контролю над згаданою сферою.

Ми вбачаємо в такій роботі один із ключових напрямів - затвердження в Україні демократичних цінностей, формування цивільного суспільства, важливу передумову інтегруванню України в європейське співтовариство.

Головним результатом нашої спільної роботи має стати обмін досвідом, обмін конкретним експертним баченням, поглядами та думками. Це дасть нам можливість шукати нові шляхи підвищення ефективності системи демократичного цивільного контролю через подальший розвиток й удосконалення його безпосередньої ключової складової – парламентського контролю.

Провідне місце парламенту в системі цивільного контролю визначається тим, що він як політичний інститут є основою демократії в суспільстві. Підкреслюючи таку роль парламенту, Уїнстон Черчіль зазначав, що парламент можна вважати цехом демократії, що він є своєрідним камертоном, який має відображати настрої у суспільстві, захищати його інтереси й гармонізувати відносини із владою.

Нам конче потрібно й цікаво почути від учасників сьогоднішнього міжнародного форуму думки про проблеми, з якими вони зіштовхуються при вирішенні аналогічних

питань у своїх державах, а також поради та пропозиції, які доцільно було б враховувати узагальнюючих. механізм парламентського контролю над сферою безпеки й оборони.

Я впевнений, що мета, поставлена перед учасниками форуму, буде успішно досягнута.

Бажаю всім плідної роботи, конструктивного й корисного обміну думками.

Вітальне слово
помічника Генерального секретаря НАТО
з питань планування оборонної політики
Дж. Колстона

Шановні пані й панове!

Дозвольте мені від імені НАТО привітати вас на засіданні міжнародного Круглого столу Спільної робочої групи «Україна – НАТО» високого рівня, де ми обговорюватимемо роль парламентів у сфері національної безпеки та оборони.

Наша конференція спрямована на те, щоб підтримати цілі, які містяться в інтенсифікованому діалозі „НАТО – Україна”, а також у роботі Комісії високого рівня „Україна –НАТО”, у справі впровадження реформи сектору безпеки та оборони. Але насамперед хочу висловити подяку організаторам та спонсорам сьогоднішньої зустрічі: Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, Раді національної безпеки та оборони, Парламентській Асамблеї НАТО, Женевському центру демократичного контролю над збройними силами.

Дозвольте мені висловити щире подяку всім країнам, яких зацікавила ця подія і які надіслали сюди своїх високоповажних представників. Це демонструє ту особливу увагу, яку країни–члени НАТО продовжують приділяти подальшому розвитку відносин між Україною та НАТО у підтриманні процесу розвитку в Україні реформ у системі безпеки та оборони, парламентського контролю та нагляду.

Пані й панове, що я очікую від засідання міжнародного Круглого столу?

На мій погляд, допомога Україні у справі продовження реформування системи національної безпеки включно з розвитком парламентського контролю над сектором безпеки є одним з найважливіших питань у відносинах між Україною та НАТО.

Вважаю, що причини, з яких ми докладаємо наші спільні зусилля в поглибленні парламентського контролю над сферою безпеки й оборони в Україні, цілком зрозумілі.

У демократичній країні парламент відіграє дуже важливу роль у справі національної безпеки та оборони і є важливим елементом громадського та парламентсько-демократичного контролю над системою безпеки та її діяльністю.

Відповідно, як зазначив пан Ю. Самойленко, наша зустріч надає нам велику можливість обговорити досвід співпраці України та НАТО в реформуванні системи національної безпеки та оборони, в управлінні й керуванні цими процесами.

Сподіваюся, що багато високоповажних членів парламенту як з України, так і з країн – членів НАТО братимуть активну участь у нашій роботі.

Особливо мені хочеться заохотити своїх колег виступити на всіх трьох сесіях нашого засідання.

Вітальне слово
заступника Секретаря Ради національної безпеки та оборони
України
з питань безпеки у зовнішньополітичній сфері
С. Пирожкова

Шановні пані й панове!

Мені дуже приємно бути учасником цього Круглого столу, оскільки ми впроваджуємо уже багатьох років разом з вами, у рамках Спільної робочої групи „Україна – НАТО” з питань воєнної реформи, забезпечували діяльність громадянського суспільства, аналізуючи ситуацію в сфері національної безпеки й оборони. І цей Круглий стіл є продовженням тієї роботи, яку ми проводили останніми роками.

Я хотів би висловити щирі подяку учасникам Круглого столу від Секретаря Ради національної безпеки й оборони України пана Віталія Гайдука, який, на жаль, з суто організаційних причин не зміг взяти участь у його роботі й виступити з вітальним словом.

Хочу зазначити, що Рада національної безпеки й оборони України є одним із організаторів цього заходу й представники цієї структури братимуть активну участь у роботі Круглого столу.

Мені приємно вітати у Верховній Раді України представників Парламентської Асамблеї НАТО на чолі з її президентом Жозе Лело, парламентарів країн членів-НАТО, а також мого давнього колегу, співголову Спільної робочої групи „Україна – НАТО” з питань воєнної реформи – пана Джона Колстона, міжнародних експертів, які висловили бажання

приєднатися до обговорення актуальних проблем міжнародної та національної безпеки.

Мені приємно відзначити участь у роботі нашого засідання народних депутатів, представників структур сектору безпеки й оборони України.

У сучасних умовах реалізації конституційної реформи в нашій державі їхня роль особливо важлива в законодавчому забезпеченні національної безпеки й оборони держави. Хто, як не народні депутати, з урахуванням потреб суспільства мають врегулювати складні питання відносин у структурах виконавчої влади держави, спрямувати її зусилля на розв'язання важливих безпекових проблем.

Хотів би зазначити, що Верховна Рада України, її комітети у законотворчій діяльності плідно використовують досвіди демократичних країн світу. І, звичайно, при цьому вони виходять з реальних умов нашої держави, її конституційних засад.

Останніми роками Верховна Рада України, Секретаріат Президента, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони приділяли значну увагу створенню дієвої системи цивільного громадянського контролю над складовими сектору безпеки.

Ми розглядаємо парламентський контроль у сфері безпеки і оборони як одну з вагомих складових цивільного контролю, що тісно взаємопов'язані з процесами демократизації українського суспільства загалом. Перед нами постає непросте завдання, яке полягає у формуванні демократичних механізмів, функціонування такої складної і комплексної сфери життя держави, як національна безпека і оборона. За цих умов розробка та постійне вдосконалення нормативно-правової бази є тим фундаментом, на якому створюється вся система відносин у галузі безпеки і оборони держави.

Законотворча діяльність, це не тільки вдосконалення відповідної законодавчої бази, а й здатність виконавчої влади користуватися нею.

Сподіваюся, що в результаті обговорення на нашому Круглому столі сформується більш чітке бачення завдань та шляхів реформування сектору безпеки і оборони.

Немає сумніву, що наш форум стане важливим імпульсом для подальших кроків у цій надзвичайно важливій для нашої країни царині. Впевнений, що під час цього заходу буде підбито підсумки зробленого, накреслено подальший шлях перетворень. Необхідно не тільки продовжити вдосконалення структури і чисельності Збройних Сил, реформувати сектор розвідки, правоохоронні органи та інші складові сектору безпеки, а й значно підвищити їхню ефективність у справі гарантування безпеки держави та її громадян на початку третього тисячоліття.

Сьогодні український парламент має достатні важелі контролю над оборонною сферою. І головна проблема полягає у створенні дієвого механізму, співпраці усіх гілок

влади з метою забезпечення безпеки України в сучасному мінливому міжнародному середовищі.

Саме участь у такого роду заходах дає змогу з'ясувати спірні питання, використовуючи міжнародний досвід, виробити узгоджені підходи до розв'язання наявних проблем.

Час, що минув від попереднього міжнародного Круглого столу, переконливо свідчить про нові досягнення і здобутки в реформуванні сектору безпеки. Я хотів би, передусім, поінформувати шановних колег, що Указом Президента України від 12 лютого 2007 року затверджено Стратегію національної безпеки України. Цей документ чітко визначив принципи, пріоритетні цілі, завдання та механізми забезпечення життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави в реалізації чи протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам. І головна мета Стратегії полягає в тому, щоб визначити пріоритети державної політики, які забезпечили б такий рівень національної безпеки, який гарантував би поступальний розвиток України, її конкурентну спроможність, права і свободи людини, подальше зміцнення міжнародних позицій та авторитету Української держави в сучасному світі.

Правовою основою розробки і реалізації стратегії, безумовно, є Конституція України, а також Закон України «Про основи національної безпеки України», інші закони та міжнародні угоди, ратифіковані Верховною Радою, які в сукупності визначають засади політики держави у сфері національної безпеки.

Слід зауважити, що сьогодні під особливою увагою Президента України, Ради національної безпеки і оборони перебувають питання реформування Служби безпеки та розвідувальної сфери. Щодо цього мені приємно поінформувати, що вперше завершено підготовку окремого видання розвідувальних органів України, тобто Білої книги розвідки. За дорученням Президента України її видання буде здійснено у 2007 році.

Вищенаведені приклади свідчать про деяку зміну акцентів у нашій роботі. Ті питання реформування Збройних Сил, які були головними на попередніх міжнародних конференціях, поступово перейшли в площину системної адаптації всіх складових воєнної організації України до вимог третього тисячоліття. Нині значно видніше, які першочергові завдання слід вирішувати в цій сфері. І головні зусилля сьогодні спрямовуються на комплексні перетворення сектору безпеки.

Важливою складовою цього процесу є трансформування системи органів Внутрішніх справ та інших силових структур, які виконують специфічні завдання із забезпечення безпеки держави.

За конкретних умов неабиякого значення набуває питання демократизації, відкритості для суспільства діяльності силових структур. Сфера безпеки і оборони має бути поставлена під надійний цивільний контроль. Громадяни України повинні мати гарантії, що Збройні Сили, органи безпеки та внутрішніх справ, Служба безпеки, розвідка ніколи не будуть використані ані владою, ані будь-якою політичною силою протизаконно.

Реорганізація сектору безпеки і оборони є одним із пріоритетних напрямів євроатлантичного курсу України і успішне проведення реформ у цій площині дає змогу прискорити не тільки реформування всіх інших сфер суспільного життя, а й підтвердити незмінність цього курсу.

В останні роки Україна започаткувала новий підхід до реформування сектору безпеки, що концентрується на збільшенні горизонтальної інтеграції силових структур. На мій погляд, саме це сприятиме виробленню узгодженої позиції щодо цілей, функцій і завдань усіх складових сектору безпеки держави на шляху їх реформування. Позитивні зміни в цій сфері стануть ще одним підтвердженням нашого зовнішньополітичного курсу на європейську і євроатлантичну інтеграцію.

Підсумовуючи, хочу зазначити, що попереду у нас непроста робота. Вдосконалення чинної правової бази у сфері політики національної безпеки і оборони – процес перманентний, який завершиться ще нескоро. Але саме на цьому шляху мають бути сформовані засади інтеграції України у системи міжнародної безпеки, що буде найнадійнішим підґрунтям забезпечення національної безпеки і сталого розвитку України.

Вітальне слово
старшого наукового співробітника Женевського центру
демократичного контролю над збройними силами
Дж. Серрано Лахоса

Високоповажні пані та панове!

Як працівник Женевського центру демократичного контролю над збройними силами я, передусім, хочу щиро подякувати Верховній Раді України, Раді національної безпеки і оборони України та Парламентській Асамблеї НАТО за їхнє щире бажання провести цей Круглий стіл.

Хочу також додати, що для мене велика шана виступати з цієї трибуни з моїми видатними партнерами-колегами. Мені приємно зазначити, що в роботі цього зібрання беруть участь цивільні державні працівники, службовці та також учасники попередніх

семінарів. На мою думку, саме проведення таких зібрань, саме тісні контакти між політиками, цивільним громадянським суспільством і військовими мають підтримуватися не тільки під час форумів, а й після того, як ці форуми завершують свою роботу.

На мою думку, це стосується не лише України, а й демократичних країн, усіх країн, які беруть участь у процесі демократизації.

Посилення контактів, сприяння цим контактам між політиками та військовими має стати одним із головних завдань парламентів у сфері національної безпеки і оборони. Але, звісно, сьогодні, це не єдине завдання. Не єдине тому, що парламентарії повинні брати активну участь у складанні оборонних бюджетів, в оборонних замовленнях, безпосередньо у здійсненні нагляду над розвідувальними службами та службами безпеки і таке інше. Всі ці питання мають життєво важливе значення.

І я впевнений, що всі ці проблеми і багато інших сьогодні обговорюватимуться на засіданні Круглого столу.

Доповідь
Президента Парламентської Асамблеї НАТО
Ж. Лелло

**Демократичний контроль за сферою безпеки та оборони: досвід
Парламентської Асамблеї НАТО, проблеми та перспективи**

Пане голово! Пане Самойленко! Пане помічник Генерального секретаря, пане Колстон! Шановні колеги, парламентарії, гості!

Дозвольте висловити вам щиру подяку за запрошення взяти участь і виступити на цьому високоповажному зібранні, присвяченому ролі парламентів у сфері національної безпеки і оборони.

Мені як члену португальського парламенту, президенту Парламентської Асамблеї НАТО питання, що розглядаються на засіданні Круглого столу, дуже добре знайомі.

За останнє десятиліття Парламентська Асамблея НАТО допомагала парламентарям країн перехідного типу у розробці відповідних інструментів та експертного досвіду у сфері безпеки і оборони. Верховна Рада також була дуже тісно залучена до цього процесу.

Важливим і корисним є те, що між Україною, її парламентаріями та Парламентською Асамблеєю НАТО склалися ділові, робочі конструктивні стосунки, які передбачали проведення спеціальних семінарів, конференцій, Круглих столів, підготовку парламентарів та працівників парламенту. Сподіваюся, що користь з цієї роботи була взаємною. Залучення парламентаріїв Європи, Парламентської Асамблеї НАТО до Круглого столу з Україною є гарним прикладом того, яким чином уряди та парламенти мають працювати разом, особливо у цих важливих питаннях.

Я маю також визнати, що участь наших партнерів із Женевського центру демократичного контролю над збройними силами має велике значення. Тому що Парламентська Асамблея НАТО має тісні й взаємокорисні стосунки з ним. Важливість саме питань оборони для парламентів очевидна. Як представники народу, парламентарі є суттю демократичної системи, її серцевиною. Тому що вони представляють виборців, а саме з виборців створюються збройні сили. І саме податки виборців ідуть на підтримання цих збройних сил, на їх утримання у демократичних країнах.

Таким чином, парламент має відігравати провідну роль у сфері безпеки, оборони і нести офіційну відповідальність перед своїми виборцями.

Під час “холодної війни” парламентська підтримка оборони завжди була життєво важливою. Але обставини того періоду означали, що безпосереднє парламентське залучення до питань управління безпекою і оборони були мінімальними. Але в сьогоднішньому середовищі, коли загроза нашій безпеці є більш розмитою, ми вимушені розгортати наші збройні сили за межами наших національних територій. Гадаю, що це накладає на парламентаріїв нові додаткові обов’язки і потребує саме залучення парламентів до вирішення цих питань. Роль парламентів у сфері безпеки і оборони є часткою більш широкої системи, рамок, які існують у всіх демократичних країнах для забезпечення такого стану справ, коли б їхні збройні сили, сили безпеки перебували під контролем і були повністю підзвітними демократично обраним органам влади.

І цей демократичний контроль є основоположним принципом для всіх членів Північноатлантичного альянсу. Важливо те, що для ефективного функціонування демократії необхідно забезпечити такий стан справ, щоб збройні сили, сили безпеки посіли гідне й належне місце серед національних пріоритетів. Дуже важливо, щоб самі збройні сили як невід’ємна частка суспільства захищали це суспільство.

Демократичний контроль є центральним питанням для Альянсу, а також життєво важливим для країн перехідного типу. Чому? Тому що в країнах перехідного типу залишилася спадщина минулого – величезні збройні сили, часто непідзвітні їх парламентаріям. Для того щоб вони рухалися вперед, треба здійснювати економічно-соціальні реформи, сприяти співробітництву зі збройними силами країн-членів НАТО.

І тому, не випадково, демократичний контроль над збройними силами і безпекою перебував у центрі уваги тих досліджень, які були проведені НАТО в 1994–1999 роки під час розширення НАТО.

Не повинно нікого дивувати те, що національні підходи щодо того, як досягти мети оптимізації, можуть бути різними. В цьому питанні немає якоїсь єдиної формули. Насамперед необхідно чітко визначити конституційні підходи та механізми цивільного контролю над збройними силами у мирний та військовий час.

Збройні сили виконуватимуть свою роль у суспільстві за умови цивільного керівництва, незалежної судової гілки влади, парламентського контролю, максимуму прозорості, відкритості світу.

При цьому хочу наголосити, що кожна з наших країн має свій власний національний досвід, що більшість із них у своїй історії так чи інакше відчували потребу в тому, щоб їхні збройні сили були підпорядковані демократичному процесу.

І Португалія, наприклад, у цьому питанні не є винятком. У 70-ті роки минулого століття у Португалії було авторитарне правління, країна витратила значні кошти на колоніальні війни в Африці, які були дорогі, як у плані фінансовому, так і в плані фізичних втрат, оскільки була відсутня підзвітність з боку збройних сил.

Революція 1994 року принесла відновлення демократії Португалії. Скінчилися війни, було розроблено механізми, що встановили демократичний контроль над збройними силами країни. І військові посіли гідне місце у суспільстві.

Нам приємно поділитися цими уроками з нашими колегами з Центральної та Східної Європи, які здійснюють перехід до демократії і готуються до членства в НАТО. Їхні завдання нині полягають у розробці відповідних структур, механізмів, у гармонізації своїх підходів з практикою НАТО.

Одну із головних ролей у вирішенні цього питання відіграла серія семінарів, які почали проводити 1991 року. Їхня головна мета – допомогти саме країнам-партнерам. Розпочалося це у Лісабоні за участю Португалії.

На сьогоднішній день ми маємо гарні стосунки не лише з Верховною Радою України. Ми також активно працюємо і з нашими партнерами і на Кавказі. І це дуже важливо, що парламентарі європейських країн, які здійснили перехід до демократії, нині надають допомогу і діляться досвідом з іншими.

Слід також зауважити, що на початку партнерства НАТО з цими країнами головний центр їх уваги був зосереджений на збройних силах. Чому? Тому, що це найбільше відповідає компетентності НАТО. Але з розширенням масштабу загроз, з якими ми стикаємося, нам стало зрозуміло, що оборона і безпека також мають подібні загрози. І наша мета у зв'язку з цим полягає у зосередженні уваги на службах безпеки, прикордонних військах, військах МВС, поліції, розвідувальних службах. Реформування цих силових структур залежатиме від того, яким чином здійснюватиметься ця допомога, хто з країн Європейського Союзу цим займатиметься.

Але очевидним є те, що питання реформування безпеки і оборони мають розглядатися та вирішуватися разом, оскільки це необхідно. І саме так вирішується це питання у нашій країні.

Скориставшись можливістю, хочу викласти свої думки щодо ролі парламенту в сфері національної безпеки та оборони. Вважаю цілком природним спочатку викласти деякі спостереження, бо наші країни можуть мати певні відмінності в обов'язках, відповідальності у сфері безпеки і оборони.

Наприклад, Конгрес США має дуже потужну владу і вплив. В інших країнах НАТО це проявляється менше. Кілька парламентів нових країн-членів НАТО розробили відповідні структури, які щодо дієвості вже відповідають стану справ у старих країнах-членах НАТО. Це стосується, передусім, ролі громадської думки, підтримки громадськості. Країни-члени Альянсу неодноразово підкреслювали, що політику в сфері безпеки не можна проводити без залучення громадськості, тому що саме громадськість, широке суспільство підтримують ці сфери.

Структури сфери безпеки несуть пряму відповідальність перед суспільством за те, як вони використовують свої видатки на оборону, на безпеку. Але для чого це необхідно?

Як я уже зазначав, ця відповідальність, ці обов'язки стали ще більш помітними на сьогоднішній день, більш значними, коли від нас вимагається розгортати наші війська у віддалених регіонах, щоб якось долати всі ті загрози для нашої безпеки, які кидаються у вічі широкому загалу.

Таким чином, роль парламенту перед громадською думкою є дуже велика, оскільки саме парламент безпосередньо відповідає за безпеку, оборону. Хоча головним його завданням є контроль та вимога за всіма тими, хто відповідає за це питання, ретельна перевірка, здійснення контролю, моніторингу над розробкою і втіленням цієї політики, над організацією збройних сил самих по собі.

Отже, підзвітність безпосередньо втілюється через відповідні щорічні плани, бюджети, тому що необхідно звітувати про всі ті витрати, за які відповідаємо перед виборцями.

Але всього цього ще недостатньо. Парламенти повинні отримувати не лише остаточні цифри в плані видатків, а й детальне висвітлення їхніх витрат. Окрім того, з парламентами слід консультиватися стосовно того, як виконується бюджет. Парламент залучається до започаткування тих чи інших актів, а також законів стосовно збройних сил. На жаль, багато парламентів не мають конституційних прав щодо того, щоб органи влади інформували їх про розгортання сил за кордоном, хоча деякі з них беруть у цьому участь.

Важливо підкреслити, що попри все, більшість країн хочуть бути переконаними у тому, що вони мають підтримку своїх парламентів і таким чином своєї громадськості, свого

суспільства, аби розміщати свої війська за кордоном. Цей офіційний процес має особливу актуальність сьогодні, тому що з кожним днем збільшується кількість місій збройних сил за кордоном. Затримання у наданні такого дозволу з боку парламенту затримуватиме втілення колективних рішень, операцій, здійснюваних НАТО чи Європейським Союзом, що, в свою чергу, матиме очевидні наслідки для оперативної ефективності таких місій. А тому не випадково необхідність узгоджувати вимогу демократичної підзвітності з оперативною ефективністю є постійною темою, постійним питанням під час проведення військових операцій. Ступіть парламентського залучення до роботи виконавчої гілки влади великою мірою залежить від багатьох чинників і передбачає ретельне балансування, узгодження відповідності обов'язків та компетенції. І саме ці стосунки, які розвиваються між парламентом і виконавчою гілкою влади мають принципове значення.

Парламентськими структурами, які необхідні для здійснення контролю, є спеціалізовані комітети з питань бюджету, оборони, внутрішньої безпеки, зовнішніх справ. Кожен із таких комітетів має можливість проводити слухання та перевіряти офіційних посадових осіб, експертів, регулярні парламентські дискусії, дебати, парламентські розслідування, своєчасні та добре поінформовані звіти.

Я маю також додати, що парламентська робота у формі оборони є важливою часткою загального середовища безпеки і створення оборонної спільноти, в якому безпека вільно та відкрито обговорюється. Це те, до чого мають прагнути всі країни.

Розбудова таких структур і їх ефективна робота – це різні речі. Найбездоганніший набір правил, підзаконних актів, структур мають мало користі, якщо виконавча гілка влади не співпрацюватиме і не надаватиме необхідну інформацію, якщо державні офіційні особи не будуть належним чином виконувати свої функції. Тому я хочу зосередити мої наступні зауваження на тих чинниках, які впливають, а інколи і заважають дієвості парламентського залучення.

Насамперед, це особливий характер оборони. Оборона – це не просто ще один вид витрат. Оборона має певні ознаки і характеристики, які можуть ускладнити стосунки між парламентом та виконавчою владою. Оборона, передусім, стосується питань безпеки народу, а це має кілька наслідків.

По-перше, це означає, що треба приділяти особливу увагу питанню секретності, конфіденційності. А тому надання інформації парламенту може бути обмеженим з причин національної безпеки. Після закінчення «холодної війни» цей чинник має менше обмежувального впливу, але конфіденційність все-таки використовується для того, щоб

обмежити потік інформації. Парламенти по-різному поведуть себе в таких ситуаціях. Деякі дають членам відповідних комітетів доступ до інформації, інші проводять закриті зустрічі, працюють, виходячи з припущення, що інформація надається виконавчою владою в рамках дозволеного. Проблема полягає в тому, що саме виконавча влада вирішує, що треба знати парламентаріям, яку інформацію їм можна надати. Це саме та сфера, в якій кожен парламент розробляє свій власний підхід.

Проблема конфіденційності стає дедалі гострішою, коли ми думаємо про парламентський нагляд над сферою розвідки. Це досить делікатна сфера і тому кожен парламент, знову-таки, повинен розробляти свій власний підхід.

По-друге, оборона є особливою, тому що, кінець-кінцем, вона означає підготовку до конфлікту та до можливих втрат життя громадян даної країни. А це означає, що існує тенденція, за якою військові професіонали опираються вторгненню ззовні непрофесіоналів. І тут постає запитання про межу, що розрізняє політичну та військову сфери впливу та розподіляє компетенції, відповідальність. А тому постає запитання, чи є якісь певні сфери, де військових треба залишити наодинці з їхньою справою і не залучати політиків?

Здоровий глузд каже, що, напевно, можуть бути певні сфери діяльності, які мають залишатися під егідою військових професіоналів. Це розробка військової доктрини, тактики щодо освіти, підготовки збройних сил, оперативні аспекти і таке інше. Але існує кілька площин, де межа, що розрізняє політичну, військову компетенцію – є не такою чіткою. Це стосується переважно діяльності збройних сил за кордоном або застосування зброї тощо.

Усе це є тими сферами, де військові та політичні міркування можуть входити у конфлікт. Підтверджуючи цю тезу, можна навести приклад розміщення сил ООН у колишній Югославії.

Гарним прикладом проблеми приведення до спільного розуміння політичних та оперативних міркувань стали дебати, які велися минулого року в голландському парламенті щодо місії, яку голландські збройні сили повинні були виконувати в Афганістані. Але, незважаючи на те, що існують сфери та умови, в яких військовим треба надавати можливість виконувати свою справу і не залучати до неї політиків, треба чітко розуміти, що в певний момент така діяльність повинна потрапляти під жорсткий контроль політичного керівництва з тим, щоб забезпечити те, що вона відповідає політичним цілям та пріоритетам держави.

Уся діяльність силових структур має бути прозорою, за неї хтось повинен звітувати. Виконавча влада повинна мати можливість застосовувати свою владу, але завжди пам'ятати про те, що парламент спостерігає за нею, контролює її діяльність.

Стосовно повноважень виконавчої влади. Один із уроків минулого полягає в тому, що президентські структури мають чітко забезпечити відповідальність за командування збройними силами у мирний чи військовий час. Роль президента країни і стосунки між президентом, урядом та збройними силами мають бути якомога чіткішими, без ніяких сумнівів щодо повноважень кожної сторони.

У деяких країнах відсутність такої ясності спричинила певні тертя між урядом, збройними силами, і, звичайно, парламент повинен брати це до уваги.

По третє. Це потреба у співпраці між виконавчою владою та парламентом. Жодному члену виконавчої влади, жодному виконавцю не подобається, коли законодавці спостерігають за ним. Державні діячі дуже часто вважають, що парламент втручається до їхніх справ абсолютно дріб'язково. Чи є це дріб'язковістю, чи ні, але реальність полягає в тому, що виконавча влада мусить визнати, що у парламентаря є своя роль і відповідальність.

Досвід показує, що в деяких країнах-партнерах збройні сили, які не звикли до демократичної звітності та відповідальності, з небажанням ставляться до ідеї залучення парламенту до контролю за їхньою діяльністю. Досить часто вони відверто намагаються протівитися такій ролі. Тим не менше, цей підхід, цю психологію з часом треба змінювати. Траплялися ситуації, коли нові парламенти, що не довіряють військовим через їхню участь у колишніх комуністичних режимах, намагалися відігравати занадто велику роль у тих сферах, які повинні були залишатися компетенцією військових. Наприклад, розробка військової доктрини. Отже, на сьогодні існують сфери тертя між виконавчою та законодавчою владою. Я їх уже назвав. Межа відповідальності та компетентності між військовими і політиками змушує нас тісніше співпрацювати з парламентом та виконавчою владою. Така співпраця вимагає, щоб кожна сторона визнавала та поважала повноваження іншої сторони. В деяких країнах-партнерах це призвело до зміни підходів у вирішенні цих питань з боку виконавчої влади та збройних сил стосовно парламенту.

Щодо парламенту – це означало необхідність отримати певний рівень експертних знань для того, щоб можна було ефективно противажити виконавчій владі.

Розробка таких повноважень може бути легшою для професіоналів у сфері оборони, кінець-кінцем, це їхня постійна робота. Але це робота не є такою легкою для парламентарів і це наштовхує мене до такої думки.

Потреба в тому, щоб парламент мав достатні експертні знання. Для того щоб отримати достатні експертні знання у сфері безпеки і оборони, потрібен час. Незважаючи на

велику навантаженість та відповідальність, парламентарі, якщо вони хочуть мати підтримку виборців, мусять мати достатні експертні знання з питань оборони. А тому парламентарям необхідна допомога кваліфікованих радників, незалежних від виконавчої влади людей, що працюють у комітетах, у дослідних установах, зовнішніх консультантів. Добре поінформовані засоби масової інформації також є важливим елементом такої структури з надання допомоги.

Стосовно такої допомоги. Я певен, що багато хто з моїх колег заздрить величезним ресурсам, що має конгрес у формі штатних працівників, радників, дослідників. А деякі парламенти країн-партнерів намагалися навіть скопіювати модель конгресу, намагаючись розробити такий самий підхід до дослідної роботи, аж доки не з'ясували, скільки це коштуватиме.

Парламентська Асамблея НАТО включає в себе певну частку допоміжної структури, оскільки її робота полягає в підвищенні рівня знань парламентарів у питаннях, що пов'язані з обороною, шляхом проведення парламентського діалогу, вчасного надання інформації доступним шляхом. Більшість наших членів погодяться, що робота Асамблеї створює дуже потужну дослідницьку базу, з якої можна черпати уроки.

Значення такої допоміжної структури для парламенту полягає в тому, що вона повинна забезпечити функцію контролю і нагляду. А парламент, виконуючи цю роль, не повинен покладатися тільки на ту інформацію, що надається виконавчою владою. Важливо продемонструвати виконавчій гілці влади, особливо військовим, що парламентарі ставляться до своєї відповідальності дуже серйозно. Тим не менше, я хочу підкреслити, що, на мій погляд, члени парламенту, виконуючи функції контролю та нагляду, не повинні бути експертами з питань безпеки. Певний рівень експертних знань дасть можливість парламентаріям ставити коректні питання і розуміти відповіді, що надаються.

А відповідальність виконавчої влади – надавати аргументи таким чином, щоб вони були зрозумілими не лише професіоналам. На мою думку, така важливість стосунків між виконавчою владою та парламентом повинна базуватися на спільній повазі один до одного.

На завершення, шановні колеги, хочу зазначити, що деякі з моїх міркувань щодо ролі парламентів, впали на родючий ґрунт.

Повторюсь, я упевнений, що в сьогоднішній ситуації в сфері безпеки роль парламентів у справі розробки та управління системою безпеки та оборони значно збільшилася. Парламентська участь у різних формах забезпечує демократичний компонент, на якому повинна базуватися наша політика.

Завдання, що стоїть перед нами нині в Афганістані, демонструє, наскільки важливо, щоб уряди та парламенти працювали спільно, аби підтвердити, що наша політика є комплексним, спільним підходом, має активну підтримку нашої громадськості у справі розробки необхідного рівня парламентської участі в цих справах. Ми можемо обмінюватися ідеями, досвідом, уроками, які отримали. Тим не менше, та роль, яку матиме парламент визначатиметься переважно ситуацією вдома, в кожній з наших країн - членів НАТО, і партнерів.

Стосунки між парламентом та виконавчою владою ніколи не бувають статичними, вони постійно розвиваються. І саме в розумінні цих стосунків ми можемо поділитися багато чим і разом вчитися: члени-країн НАТО, парламенти країн НАТО та партнери.

І я очікую, що саме в такому дусі ми обмінюватимемося інформацією під час наших засідань.

РОЗДІЛ 1

Цивільний та демократичний контроль над сектором безпеки і розвиток суспільства: актуальні проблеми

В. ГОРБУЛІН

Шляхи розбудови і підвищення ефективності реформування системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони

Створення та функціонування цивільного контролю над сектором безпеки і оборони є атестатом кожної країни, яка намагається бути демократичною. Саме цивільний контроль над сектором безпеки та оборони передбачає відповідальність влади з окреслення його функцій та завдань, реалізацію воєнної політики, визначення чисельності, структури та основ функціонування військових формувань та правоохоронних органів, а також їхнє всебічне фінансове, матеріально-технічне, кадрове та інше забезпечення.

Нині в Україні створено необхідну правову базу для здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами та іншими силовими структурами. Насамперед, це Конституція України та низка законів, схвалених Верховною Радою 2003 року: “Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, “Про основи національної безпеки України”, Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом глави держави 12 лютого 2007 року.

Існуючий нормативно-правовий фундамент забезпечує досить чітку вертикаль відносин між вищими органами державної влади і складовими сектору безпеки.

Варто зауважити, що запровадження демократичного, цивільного контролю в правоохоронних структурах має, власне, специфіку, яку необхідно враховувати.

Головною метою тут має бути попередження і недопущення порушень конституційних прав і свобод людини та громадянина, захист їхніх законних інтересів разом зі створенням умов для прозорості функціонування цих установ.

Закон України „Про Кабінет Міністрів України”, схвалений парламентом 21 грудня 2006 року, визначає основні повноваження уряду, зокрема, у сфері національної безпеки і

оборони. Цей закон встановлює відносини Кабінету Міністрів України з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян.

Проте залишаються численні проблеми щодо вдосконалення структури і уточнення функцій суб'єктів системи демократичного цивільного контролю, насамперед Президента, парламенту, уряду, судової влади і громадськості.

Ключова роль у цій системі належить Верховній Раді України, яка забезпечує законодавче врегулювання діяльності всіх складових сектору безпеки і оборони, особливо з огляду на розширення законодавчих повноважень за наслідками політичної реформи.

Проблемним питанням залишається визнання та розмежування функцій, насамперед, Служби безпеки, Міністерства внутрішніх справ та інших правоохоронних органів, у разі їх застосування всередині країни.

Наступна проблема – організація парламентського контролю за діяльністю спеціальних служб, закритий характер функціонування яких потребує впровадження відповідних механізмів спостереження та прийняття рішень. Йдеться, передусім, про розвідувальні та контррозвідувальні органи.

Серед можливих варіантів удосконалення парламентського контролю у цій чутливій сфері доцільно створити в Комітеті Верховної Ради України з питань оборони та безпеки підкомітету з необхідними контрольними повноваженнями. Важливою залишається проблема вдосконалення бюджетного контролю над сектором безпеки і оборони з боку парламенту.

На окрему увагу заслуговує формування видатків для фінансування програм закупівлі основних видів озброєння і техніки та що найголовніше – їхнє обов'язкове виділення впродовж відповідного бюджетного періоду. Йдеться про так звані захищені статті у Державному бюджеті країни.

Не знято з порядку денного і таке важливе питання, як гармонізація цивільно-військових відносин у суспільстві з відновленням позитивного іміджу військових та вдосконаленням системи зв'язків з громадськістю.

Відповідно до розпорядження Президента України від 20 липня 2006 року, створено громадську раду при Службі безпеки України та затверджено положення про неї. Аналогічні ради було засновано у Міністерстві внутрішніх справ, Міністерстві оборони, надзвичайних ситуацій, адміністрацій, Держприкордонслужби, інших центральних органів виконавчої влади. Практичною ознакою цього процесу стала, наприклад, підготовка проекту нової

редакції Закону України „Про Службу безпеки України” з урахуванням європейських стандартів, зокрема рекомендацій ПАРЄ.

З метою удосконалення механізму демократичного цивільного контролю за діяльністю спецслужби, розв’язання проблемних питань її реформування до роботи над законопроектом було залучено широкі кола громадськості. На офіційному сайті Служби безпеки було розміщено заклик для журналістів, науковців та всіх, кого цікавлять проблеми законодавчого врегулювання діяльності вітчизняної Служби безпеки, висловити свої думки щодо цього.

Таким чином, з урахуванням загальноєвропейських принципів формування системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, визначених у рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи у 2005 році, можна визначити наступні шляхи розбудови і підвищення ефективності такої системи в Україні.

Перше. Завершення формування структури системи державного управління сектором безпеки, що передбачає узгодження функцій, повноважень, відповідальності та контролю всіх її ланок, встановлення зворотного зв’язку з незалежним контролем параметру управління. Посилення координаційних можливостей Ради національної безпеки і оборони із забезпеченням системності й комплексності, розроблених нею управлінських рішень у секторі безпеки.

Друге. Забезпечення ефективної роботи Державної комісії з питань реформування Збройних Сил, інших військових формувань та обороннопромислового комплексу з першочерговим визначенням концептуальних засад політичного управління сектору, сектором безпеки і оборони.

Зазначу, що сьогодні ми ніяк не можемо прийти до кінцевого формату цієї комісії, але ефективність її роботи вже було підтверджено впродовж 2003–2004 років.

Третє. Законодавче закріплення основних параметрів суб’єктів сектору безпеки, відповідно до покладених на них функцій та завдань.

Четверте. Розробка і впровадження в практику демократичного цивільного контролю, науково-обґрунтованих критеріїв і методик поетапної оцінки результатів функціонування всіх структур сектору безпеки з урахуванням специфіки їх завдань.

П’яте. Удосконалення нормативно-правової бази демократичного цивільного контролю щодо визначення меж відповідальності та контролю органів державної влади та узгодження їх з функціями контролюючих органів. Розмежування сфер взаємодії органів державного управління та контролю і неурядових громадських організацій та установ. Чітка

регламентація процедур здійснення адміністративного, парламентського та суспільного контролю за діяльністю суб'єктів сектору безпеки.

Шосте. Підвищення ефективності парламентського контролю, зокрема, за рахунок включення в практику роботи Верховної Ради України питань розгляду і затвердження державних програм розбудови і розвитку суб'єктів сектору безпеки, що передбачає відповідальність за ефективність їх впровадження. Посилення контролю використання як оборонного бюджету загалом, так і його найважливіших складових.

Створення умов для підвищення професійного рівня народних депутатів, а також інформаційного, аналітичного забезпечення їхньої діяльності. Ініціювання відкритого, суспільного діалогу зі стратегічних питань оборонної політики з наступним впровадженням у життя напрацьованих пропозицій.

Сьоме. Законодавче закріплення періодичності щодо звітності та персональної відповідальності вищих посадових осіб держави за якість і виконання рішень у сферах проведення воєнної реформи.

Восьме. Забезпечення прозорості процесів прийняття концептуальних рішень в оборонній і безпековій сфері, зокрема, з питань оборонного бюджету, кадрової політики, соціально-правового захисту, що створить умови для незалежної експертизи, поінформованості громадян і формування суспільної думки.

Дев'яте. Відпрацювання механізмів залучення до практики формування державної оборонної політики і системи демократичного цивільного контролю, інститутів громадянського суспільства, цивільних аналітичних центрів і мас-медіа.

Як бачимо, коло завдань велике, а втілення вищезазначених кроків у життя потребує як певної політичної волі, так і, безумовно, часу, якого завжди не вистачає. І тут варто згадати слова видатного українського філософа XVIII століття Григорія Сковороди: „Правильно використовує час той, хто пізнав, чого слід уникати, а чого добиватися”.

В. БАГРІЙ

Цивільний демократичний контроль за діяльністю сектору безпеки в контексті реалізації Стратегії національної безпеки України

Шановні учасники Круглого столу!

Дозвольте мені приєднатися до висловленої думки про те, що обговорення актуальних проблем, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки нашої країни в умовах здійснення курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію саме в площині вдосконалення цивільного демократичного контролю, є своєчасним і необхідним.

Потреба в предметному розгляді цих питань зумовлена, *по-перше*, вимогами Конституції України забезпечити захищеність конституційного ладу та територіальної цілісності держави, життєво важливих, матеріальних, інтелектуальних і духовних цінностей українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні; *по-друге*, наявністю у сфері безпеки нашої держави багатьох ще не вирішених проблем; *по-третє*, необхідністю розгляду цивільного демократичного контролю в контексті реалізації державної політики, зокрема положень Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом глави держави 12 лютого 2007 року.

Питання забезпечення національної безпеки постали перед Україною на початку 90-х років минулого століття. Перспективи розвитку української державності зумовили виникнення багатопланових складних проблем, що потребували б перегляду усталених підходів і стереотипів у вжитті адекватних заходів. Це спричинило розширене уявлення про цю сферу та призвело до змін правового простору, що знайшло відображення в базовому Законі «Про основи національної безпеки України», яким визначено основні засади державної політики на цьому напрямі.

Слід зазначити, що Стратегія національної безпеки України, спрямована на реалізацію цієї політики, визначає принципи, пріоритетні цілі, завдання та механізми забезпечення життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Вона має стати базовою для комплексного планування діяльності органів державної влади і розробки конкретних програм, проектів та планів заходів.

Ці документи стали основою для завершення процесу формування загального уявлення про національну безпеку України і потребою в ній як атрибуті зрілої, політичної нації та сучасної європейської держави.

Отже, перша вітчизняна стратегія за своєю метою і засобами реалізації має стати серед інших організаційною основою вдосконалення системи нормативно-правового регулювання із встановленням визначально-установчих норм забезпечення національної безпеки, а також побудови системи здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади в цій сфері.

Розбудова української державності за принципами демократії об'єктивно зумовила переосмислення місця і ролі нашої держави на міжнародній арені.

Україна однозначно стала на позицію входження в майбутньому до європейського економічного і політичного простору, а також до системи колективної безпеки, що зафіксовано в основних офіційних документах нашої країни.

Успішність реалізації згаданої Стратегії національної безпеки багато в чому залежатиме: *по-перше*, від вироблення комплексного підходу щодо приведення усіх складових державної політики у цій сфері у відповідність до загальноприйнятих європейських норм і стандартів; *по-друге*, від єдності суспільства та консенсусу з принципових питань державного будівництва, основою яких може бути проведення ефективних економічних реформ і досягнення на цій базі в досить стислі історичні терміни середньоєвропейського рівня життя українського народу; *по-третє*, від узгодження фундаментальних засад правового регламентування складових національної безпеки, зокрема, розбудови громадянського суспільства, зміцнення демократичних інституцій, забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Однією з ключових умов для досягнення цілей і завдань політики національної безпеки, визначених стратегією, є запровадження дієвого державного та громадського контролю за її реалізацією.

Основні принципи здійснення контролю, суб'єкти та їх повноваження визначено в положеннях Стратегії. В ній особливу увагу приділено президентському, парламентському та урядовому контролю. Істотну роль у реалізації державної політики має відігравати інститут громадського суспільства, в тому числі, шляхом здійснення громадського контролю за діяльністю сектору безпеки. І хоча Конституцією і законами України визначено правові засади та принципи його проведення, водночас механізми громадського контролю потребують удосконалення. Є потреба в правовому регулюванні інститутів громадського суспільства та їх розбудові, в створенні громадських експертних груп при суб'єктах забезпечення національної безпеки для проведення громадської експертизи нормативно-правових актів, обговорення найгостріших проблемних питань під час опрацювання державних рішень у цій сфері.

Підсумовуючи, хотів би зазначити, що принципово важливим на шляху подолання труднощів трансформаційних процесів в Україні, що фокусується у низку проблем забезпечення її безпеки, є досягнення національної єдності та консолідації суспільства, які мають стати запорукою забезпечення ефективного захисту національних інтересів від

зовнішніх і внутрішніх загроз; створення наукоємної, конкурентоспроможної економіки України на основі якої має забезпечуватися зростання добробуту населення, підвищуватися обороноздатність держави та утверджуватися ідентичність країни як європейської демократичної держави; підвищення ефективності системи державного правління спрямованих на досягнення високих соціальних стандартів та отримання Україною належного статусу в системі міжнародних відносин. При цьому, поза всяким сумнівом, реалізація політики і національної безпеки має бути спрямована, насамперед, на забезпечення незалежності України, проведення суверенної зовнішньої політики, реформування основ суспільного життя на демократичних засадах з врахуванням національних, культурних та духовних традицій.

В. ХАНДОГІЙ

Головні складові цивільного демократичного контролю над сферою безпеки в умовах нових реалій сучасного міжнародного становища

Шановні пані та панове!

Дозвольте мені привітати учасників Круглого столу, висловити вдячність організаторам за надану можливість взяти участь у цьому важливому заході.

Тривалий час питання цивільного демократичного контролю над сектором безпеки були предметом розгляду у досить вузькому колі фахівців, тому важливість нинішнього Круглого столу полягає в тому, що до обговорення цих питань запрошене широке коло депутатів Верховної Ради України, представників уряду, міністерств, неурядових організацій України, залучених до проблематики реформування сектору безпеки і оборони, а також експертів країн-членів НАТО.

У країні, яка, за оцінками міжнародних експертів, успішно розбудовує демократичні інститути держави, є очевидною необхідність подальшого вдосконалення системи цивільного контролю, в тому числі парламентського, над сектором безпеки, завданням якої є передусім захист суспільства.

При цьому потрібно чітко визначити алгоритм вирішення першочергових завдань у сфері налагодження цивільно-військових відносин, а саме, яку систему та який контроль над

сферою безпеки будувати. Тим більше, що таке завдання стоїть у зв'язку із стратегічним курсом нашої держави на європейську та євроатлантичну інтеграцію.

Певна недооцінка в Україні багатоаспектності та складності цивільно-військових відносин як особливих взаємозв'язків між суспільством та державою, зокрема і воєнною організацією, в умовах перехідного періоду стала причиною різного розуміння цього процесу в українському політикумі і у суспільстві загалом.

З усього комплексу проблем цивільно-військових відносин увага приділялася переважно проблематиці забезпечення ефективності Збройних Сил та керування ними.

Треба визнати, що відсутність упродовж певного часу в українській новітній історії єдиного бачення стратегії й розвитку держави, курсу та глибини економічних перетворень, зниження авторитету армії та політизація сектору безпеки стали причинами посилення тенденції відсторонення суспільства та його інститутів від контролю за відповідністю принципів розбудови та діяльності силових структур у їхньому призначенні.

Разом з тим, за роки незалежності в Україні, в тому числі за допомогою міжнародних інституцій, було створено достатню кількість окремих елементів контролю над військовою організацією і правоохоронними органами держави.

Водночас актуальним залишається завдання приведення цих елементів до єдиної системи та збалансування повноважень її складових, особливо у зв'язку з втіленням у життя конституційної реформи. Її важливим компонентом мало стати б формування збалансованих цивільно-військових відносин, заснованих на чіткому розподілі компетенції та відповідальності між різними гілками державної влади.

Стисло торкаючись ролі виконавчої вертикалі в цьому процесі, на мою думку, пріоритетним завданням для України є створення надійних механізмів контролю над спецслужбами, міліцією, прикордонною службою та іншими воєнізованими формуваннями, оскільки ці структури, передусім, можуть бути втягнуті у внутрішньополітичну боротьбу. Суспільство має бути впевнене, що військові структури держави не будуть спрямовані проти нього та його інтересів.

Ефективність демократичного цивільного контролю над сферою безпеки нерозривно пов'язана зі зміцненням верховенства права, вдосконаленням системи судочинства та подолання такого суспільного явища в Україні, як корупція.

В нинішніх умовах доцільно зосередитися на запровадженні ефективної форми демократичного цивільного контролю. І першим завданням на цьому шляху могло б стати удосконалення механізмів формування воєнно-безпекової політики, прийняття військово-

політичних рішень, дотримання відповідних міжнародних зобов'язань держави у військово-політичній сфері. В цьому контексті державна комісія з питань реформування та розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань разом з РНБО України має активніше залучатися до процесу реформування та створення оптимальної воєнної організації, ліквідації дублюючих структур, удосконалення взаємосумісності у всіх її складових в умовах нових реалій сучасного міжнародного становища.

Іншою важливою складовою демократичного цивільного контролю має стати зміцнення парламентського контролю над формуванням військової політики, підготовкою та виконанням оборонного бюджету. Передусім, слід забезпечити належне дотримання положень Закону України „Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією та правоохоронними органами держави”.

У процесі формування збалансованих цивільно-військових відносин в Україні важлива роль належить органам юстиції. Їхнім завданням є моніторинг дотримання законодавства та відповідне реагування на випадки його порушення як у складових воєнної організації, так і у владних структурах, що відповідають за реалізацію політики в галузі національної безпеки.

З другого боку, саме органи юстиції мають надавати необхідне сприяння у підвищенні обізнаності особового складу воєнної організації з нормами міжнародного гуманітарного права, функціями та принципами їх діяльності у військовій сфері у демократичній державі.

Доцільним видається також запровадження практики регулярних семінарів для представників засобів масової інформації, що спеціалізуються на тематиці безпеки і оборони із залученням вітчизняних та іноземних експертів з цих питань.

На цьому етапі демократичного цивільного контролю слід було б істотно переглянути підходи до відновлення рівня професійної підготовки офіцерського складу силових структур, удосконалення фахової підготовки у вищих військових навчальних закладах та впровадження чесної і прозорої рейтингової системи оцінки здібностей та кваліфікації керівників різного рівня.

Важливим є також зміцнення державних аналітичних структур. Це впровадження практики залучення неурядових дослідницьких центрів, організацій, а також міжнародного досвіду до проведення незалежних цивільних експертиз з питань, що стосуються сфери національної безпеки і оборони. У цьому зв'язку хотів би висловити подяку Женевському центру демократичного контролю над збройними силами, а також Міжнародному секретаріату НАТО за методичну та практичну допомогу, яка надається Україні впродовж останніх років.

Україна має значний позитивний досвід міжнародного співробітництва у сферах оборони та безпеки, зокрема, в рамках Спільної робочої групи НАТО–Україна з питань воєнної реформи в рамках плану дій Україна–НАТО та відповідних щорічних цільових планів, які охоплюють широке коло спільних заходів та конкретних проєктів.

Кілька прикладів. Останніми роками альянс і окремі держави-члени надали Україні експертну допомогу у проведенні Оборонного огляду та імплементації планів воєнної реформи, здійснення національного огляду сектору безпеки, в розробці проєктів Державної програми розвитку Збройних Сил України на період 2006–2011 роки та Стратегії національної безпеки України.

Успішно реалізується програма Спільної робочої групи з питань воєнної реформи з професійної підготовки, цивільного персоналу, оборонних і безпекових структур України. Держави–члени Альянсу надають Україні допомогу у реформуванні оборонної сфери, започатковано діяльність робочої групи Україна–НАТО з питань цивільного демократичного контролю над сектором розвідки та створено мережу партнерства Україна–НАТО щодо підвищення обізнаності громадянського суспільства з питань реформування секторів безпеки і оборони України.

Підсумовуючи, я хотів би зазначити, що під час розробки основних напрямів запровадження перехідної форми демократичного цивільного контролю над сферою безпеки слід активно використовувати досвід іноземних експертів, залучати широке коло компетентних вітчизняних фахівців, представників неурядових аналітичних структур, громадськості, засобів масової інформації на всіх етапах цього процесу. І результатом цієї роботи має стати зміцнення довіри між державою та суспільством, створення реальних, а не декларативних інструментів і механізмів забезпечення безпеки громадян та гармонійного розвитку держави.

М. ГОЛЮМША

Щодо упорядкування нагляду за дотриманням законів у військово-промисловому комплексі

Шановні учасники Круглого столу!

Насамперед хочу висловити всім вам щире подяку за організацію цього заходу, на якому ми маємо можливість більше пізнати предмет і тему нашої розмови. Зазначу, що люди, особливо прості люди, та й окремі посадовці в Україні, не мають достатньої інформації про НАТО, про роль та значення парламентського контролю над сферою безпеки та оборони і тому виникає низка протиріч, які на практиці доводиться усувати шляхом ведення роз'яснювальної роботи.

Ми повинні, на мій погляд, не ставити питання про опонування парламенту із органами виконавчої влади, а шукати ті шляхи, спільні шляхи, які дадуть можливість досить ефективно провадити роботу на більш швидку інтеграцію.

У своєму виступі хотів би спинитися на роботі органів прокуратури, оскільки стаття 24-та Закону про цивільний контроль передбачає, що нагляд за дотриманням законності при здійсненні цивільного контролю над воєнною організацією і правоохоронними органами держави покладено на органи прокуратури України.

Прагнення законодавчого врегулювання діяльності органів сектору безпеки відповідає Конституції України відповідно до статті 3, за якою людина, її життя, і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Роль парламенту як законодавчого органу у цій сфері неможливо переоцінити, тому що саме через встановлення збалансованого законодавчого врегулювання діяльності спеціалізованих державних органів, які можуть обмежувати права та інтереси фізичних та юридичних осіб можливе підвищення ефективності цивільного демократичного контролю в цій сфері.

Необхідно звернути увагу на окремі проблемні аспекти діяльності розвідувальних органів, а також органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, що потребують удосконалення. Зокрема, статтею 27 Закону України „Про розвідувальні органи” на органи прокуратури покладено здійснення нагляду за додержанням розвідувальними органами законів України відповідно до Конституції і законів. Проте Конституцією прямо не передбачено здійснення нагляду за діяльністю контррозвідувальних органів.

У Законі „Про демократичний і цивільний контроль” над воєнною організацією правоохоронними органами передбачено лише нагляд за дотриманням законності у сфері контролю. У законі зазначено, що нагляд за дотриманням законності при здійсненні цивільного контролю над воєнною організацією правоохоронними органами покладено на органи прокуратури. Тобто закон не передбачає нагляд прокуратури за законністю діяльності

усіх складових воєнної організації держави. Така специфічна діяльність потребує окремого законодавчого врегулювання.

Аналіз чинних законодавчих актів, які регулюють проведення оперативно-розшукової та розвідувальної діяльності, показує, що нині держава не в повному обсязі виконує передбачений Конституцією України обов'язок щодо утвердження й забезпечення прав і свобод людини, оскільки належний позавідомчий контроль за діяльністю спецслужб загалом та за оперативно-розшуковою і розвідувальною діяльністю, зокрема, належним чином не налагоджено. А вищий прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів розвідувальними органами, які покладено на Генерального прокурора та уповноважених прокурорів, поки що законодавчо не забезпечений на належному рівні.

Так, у статті 2 Закону „Про оперативно-розшукову діяльність” дано визначення поняття „оперативно-розшукової діяльності”, складовою частиною якого є розвідувальні, контррозвідувальні органи, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів. Згідно зі статтею 14 цього закону нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукових заходів віднесено до компетенції прокуратури.

За законом про контррозвідувальну діяльність (це статті 5 і 6), розвідувальні органи мають змогу проводити окремі розвідувальні заходи в інтересах забезпечення і охорони державного кордону, посадових осіб, стосовно яких здійснюється державна охорона, а також забезпечення безпеки своїх сил і засобів інформаційних систем та оперативних обліків.

Можна перелічити і інші статті, якими передбачено нагляд за дотриманням і право прокурора здійснювати нагляд за цим видом діяльності. Зазначені вище нормативні акти дають змогу, за погодженням зі службою безпеки та в взаємодії з нею, заводити контррозвідувальні справи.

Що я маю на увазі? В цьому контексті буде цікавим дослідження пунктів 6 частини 2 і статті 7 Закону „Про контррозвідувальну діяльність”, згідно з якими відповідним підрозділом Служби безпеки, розвідувальним органам України, Управлінням державної безпеки дозволено винятково з метою своєчасного виявлення, попередження та припинення розвідувальних, терористичних і інших посягань на державну безпеку отримувати розвідувальну інформацію в інтересах контррозвідки, а також здійснювати на підставі відповідної контррозвідувальної інформації заходи, визначені частиною другою статті 8 Закону про оперативно-розшукову діяльність. Причому такі дії можливі лише за рішенням суду, а у випадках, передбачених частиною третьою статті восьмої зазначеного закону, у порядку, погодженому з Генеральним прокурором та головою Служби безпеки України.

Йдеться про негласне проникнення до житла та іншого володіння особи, зняття інформації з каналів зв'язку, контролю за листуванням, телефонними розмовами, телеграфної та іншої кореспонденції із застосуванням інших технічних засобів одержання інформації.

Але якщо Закон України „Про оперативно-розшукову діяльність” передбачає складання мотивованого подання до суду на отримання дозволу, а щодо контролю за цією діяльністю – направлення уповноваженому прокурору повідомлення про отримання дозволу суду на проведення заходів, що тимчасово обмежують права і свободи, то Закон про контррозвідувальну діяльність дає змогу уникнути цих зовнішніх контрольних функцій, оскільки дозвіл суду надається лише на підставі наведеної у поданні відповідного органу інформації, а про його отримання будь-якому органу, який спроможний відреагувати на порушення, не повідомляється.

Проведення оперативно-розшукових заходів у порядку, передбаченому статтею 3 Закону „Про оперативно-розшукову діяльність”, на нашу думку, взагалі суперечить закону, Конституції України, оскільки передбачає лише відомчий контроль за законністю проведення заходів, які тимчасово обмежують права і свободи громадян.

Щоб не стомлювати вас переліком статей законів, зазначу, що для здійснення дієвого нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову та контррозвідувальну діяльність, уповноважений прокурор повинен мати закріплене у законі право перевірити з вивченням матеріалів справу, на підставі якої винесена законність подання.

Закон повинен також покласти на керівника оперативного підрозділу обов'язок надати прокурору оперативно-розшукову чи контррозвідувальну справу для перевірки, а також взяти участь у розгляді судом подання про надання дозволу на проведення оперативно-розшукових заходів, внести касаційне подання на незаконну постанову, яка передбачає обмеження прав і свобод громадян, перевірити законність заведення та закриття оперативно-розшукової справи з вивченням усіх отриманих матеріалів та вжити заходів прокурорського реагування до осіб, які безпідставно здійснювали збір інформації стосовно особи.

Існуючий на цей час порядок дає змогу спецпідрозділам різних органів лише за наявності відомчого контролю завести оперативно-розшукову справу, зібрати необхідні матеріали щодо фізичної або юридичної особи, закрити справу, знищивши всі зібрані матеріали. Прокурору для перевірки надається лише довідка про підстави закриття справи. Перевірити обгрунтованість такої постанови неможливо.

Є низка зауважень, які ми надішлемо у робочому порядку народним депутатам, для того, щоб вони могли удосконалити ті закони, які надають права, повноваження і наглядові функції для забезпечення відповідного врегулювання цієї теми.

Зауважу, що нині існує проблема щодо участі підрозділів Збройних Сил України в міжнародних миротворчих операціях і інших акціях. Зрозуміло, що одним із предметів цивільного контролю у сфері оборони і безпеки правоохоронної діяльності є участь підрозділів Збройних Сил у міжнародних миротворчих операціях, спільних навчаннях та інших заходах у рамках міжнародного військового та військово-технічного співробітництва. Там беруть участь і представники правоохоронних органів, і Служби безпеки, військової контррозвідки та військової служби правопорядку в Збройних Силах України.

Хотілося б обговорити питання щодо запровадження присутності в цих заходах і відповідних прокурорів з метою забезпечення законності у діяльності цих контингентів.

Стосовно питання захисту прав військовослужбовців відзначу, що органи прокуратури постійно приділяють увагу нагляду за дотриманням законів про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їхніх сімей. Вважаю, що органи прокуратури проводять дуже потужну роботу в цьому напрямі, яка повною мірою стосується не тільки військовослужбовців, які проходять службу в Україні, а й учасників миротворчих місій.

У цій роботі ми не тільки виявляємо зловживання і порушення чинного законодавства. Окремо спинюся на необхідності посилення цивільного контролю щодо утилізації та ліквідації озброєнь, попередження надзвичайних ситуацій та подолання їхніх наслідків. Ця ситуація добре знайома всім українцям у зв'язку з подіями у селі Новобогданівка Запорізької області. Тут унаслідок грубого порушення прав і пожежної безпеки військовослужбовцями Південного оперативного командування сталася техногенна катастрофа, яка спричинила дуже серйозні наслідки. Це є уроком для нас і ми повинні приділили цим питанням велику увагу.

На сучасному етапі реальною загрозою національній безпеці України, стабільності в суспільстві є накопичення великої кількості застарілого та непотрібного для Збройних Сил озброєння, вибухових речовин. Саме тому цей напрямок повинен бути першочерговим у діяльності військових прокурорів.

Минулого року бюджетом України було визначено 110,3 млн. гривень на фінансування заходів, передбачених програмою утилізації боєприпасів. Нині всі кошти

витрачено і цю тему закрито. На наш погляд, тему треба продовжити, виділивши для цього відповідні кошти.

А. ДОВЛІНГ

Європейський досвід здійснення контролю над сектором безпеки і оборони

Вельмишановні учасники дискусії!

У своєму виступі мені хотілося б поділитися з вами передовим досвідом у здійсненні цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Спробую подивитися на це питання у концептуальному вимірі.

Саме концепція управління сектору безпеки, як це визначено міжнародними стандартами, дуже змінилася за останні десятиліття завдяки принципам, закладеним у Кодексі поведінки ОБСЄ стосовно політично-військових аспектів безпеки у 1994 році. Ці принципи закріпили важливість демократичного контролю над збройними силами і установили над ними цивільний демократичний контроль з боку уряду та парламенту. Це був ключовий крок на шляху трансформації.

Зазначу, що основи цивільного демократичного контролю над сектором безпеки були закладені НАТО. Концепція у сфері починалася на початку 90-х років ХХ століття. Країни Центральної та Південно-Східної Європи проводили відповідні реформи для того, щоб вступити у НАТО–ЄС. Ці реформи були спрямовані на досягнення міжнародних стандартів. Пострадянська спадщина (корупція, утаємниченість, авторитаризм) вимагала, щоб збройні сили та інші силові структури здійснили широкий спектр реформ.

До сфери безпеки залучено усі державні інституції, які так чи інакше офіційно мають мандат на забезпечення безпеки держави, громадян країни проти всіляких засобів примусу. Це і поліція, жандармерія, спецслужби, прикордонна служба, митні служби, судова гілка вади, карні органи, а також ті органи, які відповідають за державну монополію стосовно використання сили. І якщо, в певних рамках, знехтувати тими чи тими питаннями, то зрушення в іншому напрямі можуть бути.

ОБСЄ підготувало керівні вказівки і опублікувало їх 2004 року. Вони зобов'язували керівників країн упродовж року ширше розглянути проблему реформування сектору безпеки. Суть управління цим процесом перебуває в Концепції безпеки людини. Ключова роль сектору безпеки – сприяння насамперед захисту безпеки громадян, а потім держави.

Верховенство права не може базуватися на застосуванні сектору безпеки з метою лише правлячої еліти за рахунок інтересів громадян, пересічних громадян. Омбудсмен, наприклад, забезпечує додаткові засоби, перестороги, щоб служба безпеки виконувала свої функції у підзвітній відповідальній спосіб і таким чином, прозорість, звітність є ключовим питанням у дотриманні цих принципів та норм людської безпеки.

Якщо сили безпеки діятимуть безкарно, то громадянське суспільство не повірить їм. Для того щоб підвищити рівень довіри до них широким верствам населення, варто започаткувати ще одну важливу форму демократичного контролю – незалежний аналіз діяльності уряду і парламенту у сфері безпеки, з точки зору саме інтересів громадян. А це, в свою чергу, сприятиме інтересам громадян у фінансуванні сектору безпеки.

А державні інститути, відповідно, мають бути готовими до співпраці з громадянським суспільством, для того, щоб підвищити роль цього суспільства. Роль парламентів, як зазначали промовці, є життєво важливою для демократичної архітектури, навколо якої має діяти сектор безпеки. Це має бути система стримання і противаг, для того, щоб забезпечити впровадження законів, які відображали б інтереси країни загалом, та визначали б інтереси пріоритетів всього суспільства.

В цьому сенсі парламент – це саме те місце, де концентруються всі проблеми і невирішені питання, розв'язання яких дасть змогу забезпечити відповідальність, підзвітність та прозорість Служби безпеки. І це, на мою думку, дуже важливо.

Діяльність розвідувальних служб, спецслужб, саме їх утаємниченість має бути збалансованою, аби парламент міг перевіряти їхню діяльність.

Нині це питання дедалі більше ускладнюється глобальною війною з тероризмом, тому що інколи все те, чим займаються спецслужби, навмисно розмивається, утаємничується. Існує небезпека того, що спеціальні служби мають звітувати менше, тому що, як вважають окремі політики, мета виправдовує засоби досягнення цієї мети.

Таким чином, реформи, які проводилися саме в країнах Центральної та Східної Європи, були спрямовані на те, щоб охопити сектор безпеки, щоб дійсно, не допустити такого становища, коли якісь прогалини знищують усе те, що досягнуто, які були досягнуті в інших сферах безпеки, і забезпечити права громадян. Але ці права у таких невдалих випадках можуть завдати великої шкоди.

Підсумовуючи, зазначу, що стосунки між службами безпеки і тими інститутами, які їх контролюють, мають бути побудовані на взаємній довірі. Неупереджений підхід з кожного

боку сприятиме їхній взаємодії. Служби безпеки, держава, громадяни мають спільні інтереси і між ними має бути налагоджено бездоганне співробітництво.

Всі складові сектору безпеки в країнах перехідного типу мають вирішувати питання спільно, щоб забезпечити дієве розуміння з боку урядових структур.

Дж. ШЕРР

Головні риси сталої безпечної демократії країни

Колеги, друзі, ваше високоповажносте!

Члени цієї аудиторії давно вже звикли слухати мене як незалежного експерта. Сьогодні, я сподіваюся, ви дозволите мені виступити від свого власного імені.

Гадаю, що настав час визначити фундаментальні питання. Інтерес НАТО полягає не в тому, щоб Україна стала членом НАТО. Інтерес НАТО полягає в тому, щоб Україна стала безпечною демократичною країною, що створює безпечність навколо себе, а не демократію в небезпеці, що починає турбувати Європу.

Якими є риси безпечної демократичної країни?

Насамперед, це впевненість у тому, що природа держави та основних державних інтересів перемаже будь-які політичні незгоди і інтереси будь-яких окремих посадовців.

Усі присутні на цьому засіданні розуміють та поважають ті історичні причини, через які, незважаючи на постійні декларації єдності, Україна ще не виявляє такого високого рівня зацікавленості. Але це є ще більш важливим, вимагає ще більше необхідності говорити про дві інші риси сталої демократії.

Перше, це повага до інституції як до інституції, починаючи зі збройних сил, поліції, служби безпеки. Ці інституції є вкрай важливими у вирішенні того, що держава в політичному, юридичному сенсі означає на практиці. У Великобританії триває дискусія щодо того, коли прем'єр-міністр Блер нарешті піде у відставку, хто буде його наступником і який уряд працюватиме після виборів. Але немає абсолютно ніяких дискусій щодо того, як результат цього політичного процесу може вплинути на поведінку Служби безпеки або поліції, бо всі знають, що це не матиме абсолютно ніякого впливу. Ми вважаємо, що природа інституцій важливіша, ніж природа політики.

Упродовж останніх кількох місяців проти деяких членів нашого уряду ведеться розслідування з боку поліції через порушення ними деяких законів стосовно роздавання

політичних нагород. Зазначу, що поліція веде розслідування проти тих осіб, які перебувають при владі. Коли поліція використовує закон проти осіб, які перебувають при владі, суспільство знає, що поліція виступає на підтримку закону, а не на підтримку органів влади.

Але коли поліція застосовує закон до тих міністрів, які вже відійшли від влади, до їхніх членів родин, до осіб, які спілкуються з ними, тоді суспільство, безумовно, зробить висновок: поліція захищає, винятково працює на службі тих, хто має владу, а не закону.

Друге, що я маю на увазі, коли кажу про сталу і безпечну демократію.

Демократія є безпечною, коли суспільство та міжнародні партнери держави певні, що в рамках законності збройні сили, сили безпеки та поліція проводитимуть оголошену програму держави, а не якісь приховані наміри окремих членів влади.

Починаючи з 1997 року, Україна проголосила, що вона має особливе партнерство з НАТО. Не будь-яке партнерство, а особливі стосунки партнерства. З 2005 року ця політика називається денацифікований діалог.

Коли я вперше приїхав до України 12 років тому, ті з нас, хто намагався розвивати стосунки між Україною та НАТО, ті стосунки, що ми маємо сьогодні, налагоджувалися з величезними зусиллями, за допомогою і підтримкою найвищих ешелонів влади: Міністерства оборони, Збройних Сил України та багатьох інших структур державного управління. Але водночас були такі неофіційні структури, які вважали нас такими людьми, які намагаються послабити Україну, завдати їй шкоди. І відповідним чином вони ставилися до нас, показуючи досить агресивні інтенції не лише стосовно нас, а й стосовно наших колег і особистих друзів.

А потім, пані і панове, це припинилося. До того, як „помаранч” став політичним словом. До 2004 року це припинилося. І наші стосунки на всьому політичному спектрі з усіма структурами безпеки, з багатьма нашими попередніми критиками стали дуже професійними, продуктивними і цивілізованими. І ці стосунки залишилися цивілізованими впродовж бурхливого 2004 року, такими вони є і понині.

Які висновки ми повинні зробити з того, що останнім часом відбувається в Україні?

Не всі державні установи та структури в Україні переймаються українськими інтересами, хоча вони і для них важливі. Незалежна Україна вже багато чого досягла за останні роки і в цьому, хоч і в незначних масштабах, допомогло НАТО.

Отож, питання, яке розглядають у Брюсселі та в столицях інших держав, повинно вирішуватися в самій Україні, що думають про демократію українці, служба безпеки, уряд, і

найважливіше, парламент. Я думаю, що не перебільшую, коли роблю такий висновок: це питання не лише впливатиме на імідж України, але, можливо, і на її майбутнє.

Дж. ГРІН

НАТО - Україна: підтримка та практична допомога в здійсненні демократичного контролю над збройними силами та сектором безпеки

Шановні пані та панове!

Мені дуже приємно мати нагоду доповнити виступи і надати деякі останні дані про ту практичну роботу, яку виконує НАТО в Україні на підтримку дедалі більш спільного бачення того, як має здійснюватися демократичний контроль над збройними силами та сектором безпеки.

Ці питання відпрацьовуються впродовж останніх 12 років. За цей час ми провели низку семінарів, які так чи інакше торкалися цієї важливої теми.

Нині проводимо Круглий стіл, щоб можна було, справді, підтримати прагнення України стосовно євроатлантичного членства і допомогти Україні розбудовувати ефективну сучасну модель демократичного зразка, демократичну європейську модель.

Останніми роками основна увага у нашому співробітництві була спрямована на те, щоб допомогти провести Оборонний огляд, огляд сектору безпеки. Багато уваги приділялося розробці інституційних спроможностей та механізмів для демократичного управління та здійснення цивільного демократичного контролю. Це особливо добре відпрацьовано в Міністерстві оборони України. Для цієї роботи залучено окремих експертів, групи експертів з Болгарії, Франції, Німеччини, Литви, Словаччини, Великобританії та США. Проводяться регулярні робочі зустрічі експертів, працює програма професійної підготовки з питань оборонної реформи, що передбачає підготовку відповідних фахівців у секторі безпеки, стратегічного управління, управління економікою, парламентського контролю, громадських відносин.

Робота у цій сфері особливо важлива, бо вона відійшла від системи, що базувалася на принципах пропозицій до системи потреб, тому що ми хочемо залучити на найвищому, на високому рівні політичне керівництво тих чи тих державних інституцій, які хочуть досягти відповідних цілей.

Ця робота триває через застосування органів спільного керівництва високого рівня як у програмі підготовки спеціалістів, так і в роботі експертів.

У грудні 2006 року досягнуто угоду з боку країн-членів НАТО розширити сектор безпеки, проводити спільну роботу в цьому секторі. Ми ведемо переговори з іншими установами.

І парламент саме є нашою першою інституцією, де ми нині працюємо.

Нам приємно, що Женевський центр демократичного контролю над збройними силами запропонував певну низку заходів для підготовки спеціалістів у цьому напрямі.

Ми хочемо доповнити підготовку роботи експертів, щоб досягти практичних успіхів з конкретних питань. Ми вважаємо, що чим менший стіл за яким сидять експерти, тим більше роботи проводиться. Нам необхідно скоординувати нашу діяльність з іншими відповідними установами та інституціями, об'єднати нашу роботу з Женевським центром демократичного контролю над збройними силами.

В грудні було прийнято рішення про те, щоб запропонувати відповідну програму для залучення Європейського Союзу, щоб Європейський Союз мав статус спостерігача у нашій роботі. Але ці механізми мають дуже багато складнощів, тому що великою мірою це залежить від прозорості наших українських партнерів, їхнього розуміння того, наскільки ці інструменти є корисними з огляду на досвід євроатлантичних учасників країн-учасниць і щоб це справді було ефективним щодо демократичного середовища і щоб ми могли долати нові виклики, нові загрози. Таким чином, ми маємо проводити робочі семінари для обміну досвідом.

Скористуюся одним із недавніх прикладів.

У грудні 2005 року у цій залі було проведено зібрання вищого рівня з практиками, парламентарями і експертами у сфері демократичного контролю над розвідувальними службами. Цей захід відкрив нову сторінку у нашому співробітництві. На ньому йшлося про парламентський контроль, контроль з боку виконавчої гілки влади і з боку самих служб. І важливо те, що Україна зробила значні кроки вперед з цього питання. У адміністрації Президента створено відповідні підрозділи, які працюють над цим питанням, розробляють необхідні стандарти, нормативи для підготовки спеціалістів.

Минуло трошки більше року з того першого заходу і ми бачимо низку практичних заходів, дуже багато нових підходів.

Це експертна група з демократичного контролю, створена у жовтні 2006 р. на засіданні міністрів оборони у португальському містечку Сінтра, головною метою якої є

залучення професіоналів у сфері безпеки і оборони з країн-членів НАТО, які могли б поділитися досвідом у практичних аспектах цієї роботи в рамках демократичного суспільства. Вона налічує сьогодні 40 учасників – експертів. Ми і далі продовжуватимемо цю роботу. Другий напрямок, де ми працюємо у контексті програми професійного розвитку з Женевським центром демократичного контролю над збройними силами, це – розробка спеціалізованих робочих семінарів зі спеціальних питань. У лютому 2007 року ми провели таку зустріч у невеликому форматі, де були присутні кілька представників – членів парламенту країн-членів НАТО і України. Нам було приємно, що співголовою цього робочого семінару з практичних аспектів парламентського контролю був пан Самойленко. На цьому семінарі ми обговорювали питання, які необхідно відпрацювати для того, щоб парламентський Комітет Верховної Ради України з питань безпеки і оборони запрацював у практичній площині.

З українського боку, там були присутні члени парламенту, секретаріату і представники спецслужб. Ми визначили подальші кроки у нашій роботі.

Як ми розглядаємо наше подальше просування вперед?

Триватиме робота експертної робочої групи із залученням професіоналів до робочих семінарів, прагнемо, щоб результати цієї роботи реалізовувалися у наших навчальних матеріалах, які розраховані на тих, хто бере участь у цих семінарах, для того, щоб вони могли потім могли скористатися ними у своїй повсякденній роботі. Нині ми розробляємо відповідні матеріали та брошури, які роздаватимемо на семінарі.

У нас є можливість для залучення експертів у більш вузькому колі для підготовки Білої книги, враховуючи вимоги Ради Європи, Парламентської Асамблеї Ради Європи. Здійснення демократично цивільного контролю над сферою безпеки вписується також у процес консультацій. Два тижні тому ми провели консультації щодо подальшої роботи у боротьбі з тероризмом.

І насамкінець, хочу висловити такі думки.

Перше. Якщо раніше ми зосереджували нашу увагу на політиці, на законодавстві, то нині робимо акцент на розгляді питань створення відповідних інституцій і розробці відповідних практичних підходів та культури. Нам потрібні довгострокові заходи, які включають демократичне управління та здійснення демократичного контролю в Україні загалом.

На цей момент найбільшу роботу в цьому напрямі проведено в Міністерстві оборони і парламенті. Ми очікуємо, що така співпраця охопить інші міністерства. Я особливо хочу підкреслити рівень національної виконавчої гілки влади в Україні.

Друге, це політичні аспекти. Є довгостроковий політичний консенсус співробітництва між НАТО та Україною щодо демократичного контролю над збройними силами та сектором безпеки.

Ми успішно співробітничали в цьому напрямі, коли пан Крючков очолював Комітет Верховної Ради України з питань безпеки і оборони парламенту і нині, коли його очолює пан Кінах. Тоді представники правлячої партії, опозиції сиділи за одним столом і вирішували спільні питання. Це підкреслює те, що в Україні питання демократії та демократичного контролю поділяють і сприймають усі учасники.

Можливо, на мою думку, ключовим питанням на майбутнє є забезпечення того, щоб цей політичний консенсус стосувався не лише демократичного контролю, а й впливав на більш основоположні питання національної політики безпеки та інституційного розвитку в цьому напрямі для розбудови національних механізмів, координації і, навіть, пошуку компромісів, коли виникають ті чи ті політичні конфлікти.

О. ЛИТВИНЕНКО

Щодо проблем реформування сектору безпеки України

Шановні учасники Круглого столу!

Дозвольте мені наголосити на кількох основних проблемах, пов'язаних із тематикою нашого засідання.

Насамперед слід зауважити, що відокремити проблему демократичного цивільного контролю від проблеми реформування сектору безпеки неможливо, бо запровадження системи контролю є, мабуть, одним із найважливіших, ключових напрямів реформування взагалі.

І в цьому сенсі, в проблемі реформування сектору безпеки постає, на мій погляд, основне завдання. Воно водночас є принциповою проблемою знаходження нових балансів функціонування сектору безпеки, балансів за кількома напрямками, серед яких найважливішими є такі: керованість – з боку цивільних і автономність – з боку спецслужб,

правоохоронних органів, поліції, збройних сил. До цього блоку питань належать питання координації.

Другим напрямом є проблема прозорості і таємності функціонування цих органів, які потребують для ефективної реалізації своїх завдань відповідних специфічних стандартів, відповідних специфічних процедур. Причому дуже важливо наголосити на тому, що ці баланси є в будь-якій країні. Але для України як для демократичної правової держави принципово, щоб було досягнуто нового рівня відповідних балансів на основі реалізації принципів верховенства права, дотримання прав і свобод громадян, захисту національних інтересів.

Тому основним завданням реформ є раціоналізація сектору безпеки, забезпечення його відповідності як вимогам безпекової ситуації, так і наявним можливостям держави. І я б не побоювся такого слова, як ребюрократизація цього сектору – встановлення чітких і дотримуваних процедур його функціонування.

І тут постає дуже важлива проблема – проблема удосконалення законодавчого забезпечення, бо особливо після конституційної реформи виникла досить велика кількість неузгодженостей у чинному законодавстві.

Третій момент, на якому слід наголосити, це необхідність забезпечення послідовності діяльності цього сектору і його деполітизованості. Про деполітизованість уже було багато сказано попередніми виступаючими. Я б хотів наголосити на необхідності послідовності і стратегічності його розвитку.

Зазначу, що певні законодавчі реформування сектору безпеки вже є: 12 лютого 2007 року затверджено Стратегію національної безпеки України, підготовлено і опрацьовано концепцію реформування Служби безпеки України.

Вживаються досить ефективні заходи щодо підвищення координації функціонування розвідувальних органів. На мою думку, це дуже важливо, оскільки вони здійснюються за дуже тісного співробітництва з НАТО у межах діяльності Спільної робочої групи з воєнної реформи.

І нарешті, хочу наголосити, що сектор безпеки є, безумовно, інерційною структурою. Але тільки від нас залежить, на кого працюватиме ця інерція – на авторитаризм чи на становлення демократичної держави.

А. ГУЦАЛ

Проблеми формування нової культури безпеки

Пане головуєчий, на мій погляд, сам хід нинішнього обговорення наочно засвідчує, що питання безпеки мають стати найактуальнішими для Української держави і потребують термінового включення до порядку денного роботи Верховної Ради України.

І йдеться не про поточні питання, такі як доопрацювання закону про Службу безпеки України чи інших законодавчих актів, що стосуються окремих питань діяльності структур сектору безпеки. Питання мають формулюватися більш широко і стосуватися, по суті, основ **формування культури безпеки**. Ті проблеми і та стурбованість, які, зокрема, були висвітлені у виступі Джеймса Шерра, засвідчили, що істотно на ситуацію в секторі безпеки впливають прогалини у самій культурі безпеки.

Це стосується широкого кола питань, у т. ч. пов'язаність безпеки з усіма сторонами суспільного життя, з усіма напрямками політики як зовнішньої, так і внутрішньої. Широка увага до питань безпеки з боку громадськості свідчить, що суттєвою складовою культури безпеки є її демократизм. Саме цим нова культура безпеки, насамперед, вирізняється від тієї, яку ми мали до 1991 року. І сьогоднішнє обговорення, до якого залучені і народні депутати, і урядовці, і представники сектору безпеки, і науковці, засвідчує процес опрацювання основ демократичної культури безпеки триває.

У цьому контексті необхідно акцентувати увагу на важливому кроці, який зробила держава на шляху формування системи національної безпеки. 12 лютого 2007 р. Президент України своїм Указом затвердив Стратегію національної безпеки України. Як один із авторів цього документа, хочу зазначити, що це системний документ, який на сьогоднішній день чітко окреслив національні інтереси, позицію держави щодо оцінки стану середовища безпеки, пріоритети політики безпеки і шляхи її реалізації. Вважаю за необхідне підкреслити, що це суто український документ, відпрацьований в Україні і в інтересах України. На жаль, уже минув місяць, другий, але ні в суспільстві, ні в політичній еліті цей документ не знайшов відгуку.

А ми повинні думати про його імплементацію. Тим паче, що сьогодні конфлікт у рамках влади призводить до того, що **система безпеки розсипається на окремі острівки безпеки**. Наявна владна конфронтація призвела до того, що втрачаються важелі впливу, які

можуть бути задіяні державою для проведення ефективної політики безпеки. А стратегія реально може працювати тоді і тільки тоді, коли, окрім інституцій, існують і конкретні інструменти, і відпрацьовані процедури. Це важливо.

І насамкінець. Як би це не здавалося парадоксальним, але політика у сфері безпеки певним чином може стимулювати формування громадянського суспільства в країні. Сьогодні саме в недержавному секторі безпеки відбуваються серйозні процеси. З одного боку, саме тут накопичився значний потенціал висококваліфікованих спеціалістів – колишніх співробітників силових структур, здатних до ефективної діяльності в рамках корпоративних структур. І ці професіонали створили свої асоціації, громадські рухи, які здатні активно лобювати свої інтереси на всіх рівнях влади в інтересах формування цивілізованої системи неурядових структур безпеки. Стосується це і громадянських ініціатив у боротьбі з терором. З другого боку, суспільство тривожать рейдерські атаки на великі і малі підприємства, що торкається життєво важливих інтересів громадян, і тим самим стимулює їх до об'єднання. На мій погляд, що це відкриває оте велике і широке поле діяльності для українського парламенту, де справді можна попрацювати в інтересах формування системи національної безпеки як системи, а також творення нової демократичної культури безпеки.

Л. ТОКАР

Демократичний цивільний контроль сектору безпеки - це контроль з боку розвинутого демократичного суспільства та його громадськості

Предметом обговорення нашого сьогоднішнього Круглого столу є надзвичайно цікава тема: "Роль парламенту у сфері національної безпеки". А чинна сесія ставить за мету детально розглянути питання цивільного та демократичного контролю сектору безпеки та розвитку суспільства.

Я хотів би акцентувати Вашу увагу, насамперед, на деяких цікавих, на мій погляд, питаннях, що виникають на основі аналізу процесів, які відбуваються. Цивільний демократичний контроль у сфері національної безпеки може мати різну направленість та цілі. Відсутність державницьких підходів та популістський підхід у діяльності певних контролюючих органів та структур, в яких сам процес контролю стає самоціллю, може завдати серйозної шкоди національним інтересам та безпеці країни, знизити рівень національної безпеки.

Під демократичним цивільним контролем сектору безпеки ми розуміємо контроль з боку розвинутого демократичного суспільства, його громадськості за діяльністю спецслужб, розвідки, правоохоронних органів, структур. І метою такого контролю в країнах розвинутої демократії, передусім, є недопущення протиправного втручання з боку спецслужб та розвідувальних служб у приватне життя громадян, створення невмотивованих загроз та обмежень свободам та правам людини, громадським організаціям.

Цей контроль також передбачає і збалансовану відповідальність як суспільства, громадських організацій та парламенту за свої дії, так і спецслужб та розвідки щодо недопущення порушення певної межі в межах негласного договору між суспільством та спецслужбами. В його основі (цього договору) є загальна *безпекова культура суспільства*, виховання та свідомість. У країнах перехідної демократії ці чинники є ключовими і досить часто не враховуються новітніми ідеологами різноманітних реформ у сфері національної безпеки та спецслужб, коли суспільству, яке з натяжкою можна назвати громадянським, надається забагато прав за відсутності обов'язків та будь-якої відповідальності за результати їх діяльності чи ініціативних починань.

Я хотів звернути вашу увагу на те, що контроль у сфері національної безпеки повинен мати системний характер, мати структуровану вертикаль підпорядкованості від простого громадянина до вищих щаблів виконавчої та законодавчої влади з системою зворотного зв'язку. І хочу акцентувати вашу увагу, на тому, що, на жаль, до сьогоднішнього дня ми жодного разу не торкалися проблем відповідальності вищих органів влади як виконавчої, законодавчої, судової, так і парламенту за стан і рівень національної безпеки держави, суспільства, людини.

У нас в Україні процес реформування та реорганізацій, створення різноманітних контролюючих органів, комітетів, комісій та організацій набув форм масштабності, тому до результатів їхньої роботи суспільство вже давно втратило будь-який інтерес. Відповідно і ефективність такої діяльності дуже низька.

У цьому контексті надзвичайно цікавий досвід наших найближчих сусідів – Польщі. Спецслужби Польщі впродовж 15-річного періоду їх реформування, поряд зі складними процесами змін та становлення нового державного устрою, проходили процеси, спрямовані на визначення ними свого місця в політично-структурованій державі, прагнення самоідентифікуватися у формі абсолютно аполітичної інституції. Проте постійні коливання

політичного маятника на владному олімпі Польщі віддзеркалюються і на роботі спецслужб. І це при тому, що постійно здійснюються спроби деполітизувати спецслужби.

У розвинутих демократичних країнах випадки втручання політиків у діяльність спецслужб - явище досить рідке. Щодо постсоціалістичних країн, то тут у суспільній свідомості продовжує жити міф про всесильність спецслужб і це при тому, що історичний досвід вказує на те, що до сьогодні жодна політична система не втрималася завдяки могутності її спецслужб.

Реорганізацію спецслужб постсоціалістичних країн досить часто ініціюють певні політичні сили владного напрямку. А це означає, що всю повноту відповідальності за її реалізацію несе саме ця політична команда. Водночас закладається і фундамент політичної відповідальності чинної владної коаліції в концептуальні засади діяльності спецслужб, а перед суспільством та політиками стоїть складне завдання – не допустити в майбутньому такого розвитку ситуації, коли керівники спецслужб та розвідувальних органів за дорученням політичного штабу влади здійснюють їхнє реформування, а після цього, незважаючи на отримані результати – позитивні чи негативні, звільняються з займаних посад лише за те, що брали участь у реалізації завдань певних політичних сил владної коаліції.

Необхідно створити такі умови функціонування спецслужб та розвідувальних органів, коли б владні та політичні структури не відчували спокуси втручатися у їхню діяльність для задоволення власних політичних амбіцій, використовуючи механізми демократичного цивільного контролю.

Щодо Польщі, то нині заслуговує на увагу та підлягає детальному аналізу процес ліквідації Військової інформаційної служби (розвідки) Польщі. Якою мірою процеси реформування розвідувальних служб Польщі, ініційовані суспільством, політичними партіями та парламентом, відповідають цілям підвищення рівня національної безпеки країни та впливають на стан регіональної безпеки? Це та інші проблемні питання процесів, які відбуваються в Польщі, деякою мірою можна аплікувати і щодо України.

Події 2001 року в Сполучених Штатах Америки, терористичні акти в Мадриді, Лондоні, в Європі засвідчили, що розвинуте громадянське суспільство може ініціювати широке обговорення питання персональної відповідальності вищих посадових осіб держави чи президента, підпорядкованих йому структур за стан забезпечення національної безпеки, ефективності діяльності правоохоронних органів, спецслужб та розвідувальних органів. А також ініціювати створення парламентських комісій та громадських форумів щодо виявлення

причин незадовільного стану національної безпеки з метою примусити вищих посадових осіб держави навести порядок у цій сфері.

М. ПАЛАЗ

**Реформування сектору безпеки Португалії: отриманий досвід, проблеми,
перспективи**

Шановний пане голово!

Шановні учасники Круглого столу!

Щиро дякую за виступи, які ми почули на цьому високому зібранні, за глибокий аналіз стану співробітництва між НАТО та Україною і, водночас, аналіз трансформацій та реформ, що відбуваються в Україні.

Я виступаю як голова Комітету з питань оборони Національного парламенту Португалії.

Я уважно прослухав виступ президента Парламентської Асамблеї НАТО – пана Жозе Лелло, який також є португальцем. Він поділився своїми думками щодо трансформації та перехідних процесів у Португалії, португальської демократії після довгого періоду, коли ми жили при недемократичному режимі. Цей приклад, на мій погляд, є дуже важливим, тому що такий перехідний процес був дуже потрібний для розуміння того, який еволюційний шлях ми пройшли у питанні демократичного контролю за сферами оборони та розвідки.

Ми, як ви знаєте, є членами НАТО, по суті, засновниками НАТО, оскільки визнаємо, що ця організація має такі цінності, як свобода та демократія. Ці цінності дуже важливі для нас.

Але водночас ми визнаємо і вважаємо дуже важливими принципи солідарності між країнами – членами НАТО, які є гарантом стабільності, миру та безпеки.

На мій погляд, на цьому Круглому столі були висловлені дуже цікаві погляди щодо реформ, які відбуваються в Україні, і хочу зазначити, що одне звагомих питань в ході нашого перехідного періоду стосувалося національної концепції, національної ідеї безпеки та оборони.

Це дало нам можливість краще зрозуміти, яким є основні загрози, що стоять перед нами. Сьогодні вони мають глобальний характер. Це змушує нас постійно проводити дискусію щодо національних концепцій безпеки та оборони, цивільного демократичного контролю над сектором безпеки. Гадаю, це може допомогти процесу спілкуванню між різними рівнями суспільства, для того, щоб краще зрозуміти необхідність демократичного контролю над цією сферою.

Водночас треба усвідомлювати і ті глобальні проблеми, які стоять перед нашими суспільствами. Еволюція в цих сферах, про яку говорили шановні учасники нашого зібрання, є дуже важливою для встановлення балансу між різними структурами влади – парламентом, урядом і президентом.

У Португалії ми маємо такий глобальний консенсус щодо питань безпеки, який є важливим для того, щоб досягти належного рівня співпраці між різними органами, що задіяні у сфері безпеки нашої країни.

Хочу підкреслити, що дуже важливим, на мій погляд, є питання реформування сфери розвідки. Я знаю, що в Україні прийнято новий реформаторський закон і хочу запитати у наших українських колег, які можуть нам про це розповісти, як ви вбачаєте можливу еволюцію в цій сфері.

Тому що в моїй країні ми маємо такі служби. У нас є група координації такої роботи при уряді. Але парламент обирає комітет і раду, які мають, по суті, також повноваження контролю, зокрема бюджетного контролю, які володіють усією інформацією щодо роботи реформування цієї сфери, наприклад роботи Служби безпеки.

Парламент також має можливість проводити такі слухання, заслуховуючи тих осіб, які керуватимуть цими службами.

На завершення свого виступу, хочу зазначити, що в демократичній країні найважливіше мати точку зору, глобальну точку зору цивільних і громадськості щодо демократичного контролю над сектором безпеки.

Це найголовніше питання для демократичних країн, для демократії, для цінностей демократії та свободи.

А. БОРСОНІ

Досвід Угорщини з реформування сектору безпеки та становлення парламентського контролю над ним

Високоповажності, пані та панове!

Хочу поділитися з вами досвідом Угорщини з реформування сектору безпеки та становлення парламентського контролю над ним за останні 17 років.

Для того щоб мати справді ефективний парламентський контроль над сектором безпеки та оборони, необхідно мати такий парламент, який поділяє основоположні принципи безпекової та оборонної політики країни. Це передумова – треба мати, насамперед, такий парламент. Тому що парламент може дієво контролювати систему лише тоді, коли він сам глибоко переконаний, що це саме та система, яка є вибором країни. Це – перше.

Друге. Якщо правоохоронні органи намагаються критикувати існуюче законодавство, то найліпший шлях подати їхні пропозиції на розгляд різних урядових структур, які пізніше, разом з парламентарями, підготують нові законопроекти. Тобто замість того, щоб воювати між собою за спиною парламенту чи уряду, нехай вони працюють на законодавчій ниві.

Третій елемент. Я дуже уважно слухав і слідкував за виступом президента Парламентської Асамблеї НАТО і хочу дещо зауважити з цього приводу. Дуже гарно виглядає загальна картина, коли парламент та суспільство контролюватимуть виконавчу гілку влади. Це само по собі гарно звучить.

Але я хочу зазначити, що в Україні це все-таки трикутник, це не просто два учасники – парламент і виконавча гілка влади. В Україні дві частини виконавчої гілки влади і не тому, що така політика, а тому що в Україні таке законодавство.

На мій погляд, якщо ви не продумаєте і не вирішите це питання, то тоді модель, яку ви маєте, завдасть вам у майбутньому багато труднощів і всіляких неприємностей.

І останнє зауваження. Я дуже добре розумію і високо ціную підхід чи погляд, який виклав Джеймс Шерр. Абсолютно точний аналіз. Але є одне висловлювання, з яким я не можу погодитися. Він не може визначати інтереси НАТО, незважаючи на те, що це його особиста думка. Справжній інтерес НАТО, напевне, визначатиметься урядами країн – членів НАТО в Брюсселі.

А якщо говорити про уряд Угорщини, то ми гадаємо, що бути членом НАТО не лише в інтересах України, але це і в інтересах моєї країни мати Україну разом з нами в НАТО.

Я не знаю, скільки ще країн приєднається до мого уряду, коли ми остаточно обговорюватимемо це питання, але я хочу підкреслити, що, принаймні, уряд Угорщини має чітко визначену позицію. І я певний, що ми не єдині.

Пане Голово! Я хочу зауважити, що нам треба дуже й дуже обережно ставитися до цього питання. Україна проходить сьогодні глибокий перехідний період, і кожне речення, кожне висловлювання, кожна сентенція має дуже велику вагу. Ми маємо це продумувати і враховувати, не кажучи вже про більш широкі зібрання.

І це не випадково. Тому що в Україні дуже барвисте і яскраве політичне життя, що наші думки та висловлювання можуть легко тлумачитися в той чи той бік.

Заключний виступ
першого заступника голови Комітету Верховної Ради України
з питань національної безпеки та оборони
Ю. САМОЙЛЕНКА

Шановні добродіи!

Ми дуже інтенсивно попрацювали впродовж дня.

Я хотів би висловити слова глибокої вдячності всім виступаючим за змістовні доповіді, а також своїм колегам за професійну допомогу в підготовці та роботі Круглого столу.

Особливо хочу підкреслити базову доповідь президента Парламентської Асамблеї НАТО Жозе Лелло, в якій було чітко окреслено ті питання, над якими ми сьогодні так плідно працювали.

Я щиро вдячний помічникові Генерального секретаря НАТО з питань планування оборонної політики Джону Колстону за плідну сумісну роботу, Володимиру Павловичу Горбуліну - метру нашої політики.

Вважаю, що наша робота була дуже плідною та важливою. Я особисто, і мої колеги – народні депутати України під час роботи Круглого столу почерпнули дуже багато корисного.

Усі виступаючі в своїх промовах наголошували, що в Україні справді багато невирішених проблем у питанні парламентського цивільного демократичного контролю над сектором безпеки.

Отже, настав час від слів переходити до роботи.

Заключний виступ
першого заступника директора Національного інституту
проблем міжнародної безпеки при РНБО України
А. ГУЦАЛА

Національний інститут проблем міжнародної безпеки як один із співorganizаторів усіх наших заходів, як інститут, що виступає під егідою Ради національної безпеки і оборони України, завжди намагається тримати руку на пульсі тих питань, які відбуваються в країні та у світі-

Завжди, коли закінчуються такі заходи, виникає бажання підвестися на певний метафізичний рівень для того, щоб узагальнити, подивитися, де ми сьогодні знаходимося.

І в цьому зв'язку я хотів би зазначити, що безпека держави - це дуже важливе питання, яке набуває актуалізації і для української еліти, і для українського суспільства.

Безпека повинна мати свої реалістичні виміри і ця реальність визначається, напевно, насамперед здатністю розважливо підходити до політики держави у цій сфері.

На нашому Круглому столі порушувалося питання фінансування. На мою думку, ми повинні чітко розуміти, що безпека ніколи не буває дешевою, тим паче, питання безпеки не можуть вирішуватися на рівні якихось тендерів. Безпека держави це питання, яке потребує достатніх коштів, достатніх інтелектуальних, фінансових та матеріальних затрат.

До цього ми повинні бути завжди готові і завжди про це пам'ятати. Рациональний розподіл коштів, які виділяються на сферу безпеки, і яких завжди недостньо, повинен бути адекватним розумінню важливості тих завдань, які потрібно виконувати в першу чергу.

Безпека - це завжди інтелектуально насичена сфера. Напевне, найбільш інтелектуально насичена, ніж будь-яка з інших сфер. Але це інтелектуальне насичення виявляється не завжди, воно виявляється тоді, коли настають кризи, тоді, коли питання безпеки стає справді життєво визначальним загалом для нації, світу, регіону і для сім'ї, кожно людини зокрема. І в цьому я підтримую своїх колег, які наполягають на тому, що необхідно дуже бережно відноситись до цієї інтелектуальної сфери. Я гадаю, що одним із нагальних завдань Верховної Ради України має бути прагнення зберегти і ті традиції і знання, які накопичені, тому що саме вони дадуть нам змогу реформувати і створювати щось нове. В сфері безпеки легко зруйнувати, але дуже важко потім відтворити, якщо це навіть необхідно.

Далі. Сфера безпеки дуже вразлива до популізму.

Про можливі, я б так сказав, енергетичні ефекти взаємодії сектору безпеки чи спецслужб із популізмом, ми можемо бачити на прикладі історичних подій 1937 року в Радянському Союзі тау Німеччині починаючи з 1933 року. І тому, на мій погляд, на рівні Верховної Ради України, на рівні всієї політичної еліти нашої держави має бути певне табу, певна домовленість, можливо, на рівні нового універсалу, що сфера безпеки не повинна стати сферою з'ясування відносин з різними гілками влади та політичними силами.

Питання, яке ми сьогодні обговорювали, дуже актуальне і ми маємо це пам'ятати.

І останнє. Я вважаю дуже важливо, щоб Верховна Рада України все-таки взяла на себе справу пошуку консенсусу між всіма гілками влади щодо політики у сфері безпеки.

Це має стати тим консолідуючим чинником, який повинен зупинити процеси, нездорові процеси, які відбуваються, і запустити механізм, який дасть змогу консенсусу у нашої еліти, нашого суспільства.

Заключний виступ
ника Генерального секретаря НАТО
з питань планування оборонної політики

Дж. Колстона

Шановні пані та панове!

На мій погляд, засідання Круглого столу, сьогоднішні дискусії були справді значною нагодою звернутися до досвіду залучення парламентів країн до сфери безпеки і оборони. Той факт, що саме ці питання обговорювалися сьогодні представниками України і країн членів - НАТО, сам по собі є вже помітним і значним.

По мірі того, як Україна продовжує реформувати свій сектор безпеки, зокрема, розробляючи механізми демократичного і цивільного контролю над збройними силами та іншими силами безпеки, наш Круглий стіл був дуже своєчасним.

Хочу висловити свою подяку всім учасникам, які зробили внесок у наше засідання у такий відкритий та щирий спосіб.

Мене вразило те, що питання, які ми сьогодні обговорювали, є спільними для усіх країн, що представлені у цій залі. І я хочу особливо підкреслити, що у нас були дуже гарні виступи з боку парламенту, офіційних представників країн НАТО і самої організації НАТО. У нас було дуже широке розмаїття підходів і поглядів з українського боку, від українських представників. На мою думку, наш Круглий стіл є каталізатором дискусії серед українських урядових та парламентських кіл. І це дуже важливо.

Хочу підкреслити одну-дві речі, які я помітив сьогодні впродовж нашої дискусії.

Гадаю, що ми визначилися з потребою того, що парламент має бути глибоко залучений до розробки і до реалізації національної політики безпеки і

оборони. Ця вимога має особливо велике значення і з огляду на те, що середовище безпеки змінилося і ми з ним зіткнулися, і з огляду на той політичний вибір, який ми робимо, це назавжди зрозуміло широкому громадському загалу.

Здається, ми також бачимо потребу зміцнювати роль парламенту в здійсненні нагляду над усіма компонентами сектору безпеки, зокрема, над збройними силами, силами внутрішніх військ, розвідувальними службами. Багато колег говорили саме про такий комплексний універсальний підхід до цих силових структур. Ми говорили про вимоги, які висуваються до законодавців, і особливо, до тих, хто залучений до розробки бюджетів і здійснення аудиту та бюджету.

Ми говорили про вартість операцій, про те, що вони співпадають із вартістю переобладнання та модернізації збройних сил.

Національні парламенти відіграють ключову роль у тому, щоб саме відстежувати, як витрачаються кошти чи ресурси.

На нашому зібранні йшлося і про ту важливу роль, яку відіграє парламент у здійсненні контролю над сектором безпеки і оборони, захищаючи інтереси і права військових та інших учасників сектору безпеки.

Виступаючі зазначили важливість забезпечення такого стану справ, щоб сектор безпеки і оборони України працював на підтримку державної політики і щоб це знаходило підтримку в парламенті, щоб це не було поза межами закону чи поза межами політичного контролю.

Ми також переконалися у важливості парламенту встановлювати зв'язки з виборцями, з широким загалом, з широкою громадськістю, із представниками громадянського суспільства. Я всіляко вітаю присутність на нашому зібранні представників громадянського суспільства, їх широке представництво, і те, що вони зробили свій вагомий внесок у наше обговорення.

Мені здається, тут є подальші можливості щодо нещодавно започаткованої мережі партнерства з громадянським суспільством між НАТО та Україною.

Ми також визначилися з багатьма складними викликами та проблемами, які можуть обмежувати ефективність парламентського контролю у секторі безпеки. Надмірна таємничість, я маю на увазі, саме коли відсутній баланс між необхідним рівнем конфіденційності в певних аспектах безпеки і необхідністю прозорості з боку різних державних установ. Надмірна таємничість не дає змоги громадськості отримувати належну інформацію, щоб відповідним чином перевіряти її.

Відсутність співробітництва між законодавчою та виконавчою гілками влади також може спричинити непорозуміння чи не-правильне тлумачення характеру деяких ключових питань безпеки, послабити рівень її дієвості та ефективності. Відсутність політичного консенсусу між головними політичними силами щодо стратегічних напрямів національної політики також гальмує здатність парламенту розробляти послідовний підхід до досягнення національних завдань.

І останнє, але не менш важливе.

Перед нами стоїть велике завдання—підвищити експертний досвід парламенту щодо безпеки і оборони, аби бути залученими до цих процесів, щоб мати належний рівень інформованості і щоб дійсно мати професійну підготовку під час проведення дискусії.

Під егідою Комісії Україна - НАТО, разом зі Спільною робочою групою з оборонної реформи ми хочемо надалі проводити такі дискусії і продовжити тему сьогоднішнього обговорення, враховуючи ці питання на перспективу у наших майбутніх програмах співробітництва.

На завершення хочу ще раз подякувати Комітетові Верховної Ради України з питань безпеки і оборони за ту велику роботу, яку вони провели з

підготовки нашого зібрання і дали змогу нам провести засідання у цій надзвичайно дивовижній атмосфері.

Хочу подякувати за те, що всі учасники з українського боку були відкритими, щирими у визначенні тих викликів та можливостей, з якими ми зустрічаємося сьогодні.

Висловлюю подяку Парламентській Асамблеї НАТО, всім учасникам з боку країн-членів НАТО, всім парламентарям, які прибули сюди, з готовністю поділилися з нами досвідом і збагатили нашу дискусію. Для нас це надзвичайно важливо.

Моя особлива подяка представникам Женевського центру демократичного контролю над збройними силами за їхню підтримку в організації та наданні спонсорської допомоги і, звичайно, перекладачам, за їх тяжку і наполегливу працю.

Пані та панове, у своїй ключовій промові голова Парламентської Асамблеї НАТО сказав, що парламент перебуває у серцевині демократії. Я хочу побажати вам усім, щоб серце демократії могутньо билось.

РОЗДІЛ 3

Цивільно – військові відносини і реформи сектору безпеки та оборони

В. ЯЦЕНКО

Про стан дотримання прав і свобод людини в Україні

Шановний пане голово, шановні пані і панове!

Дозвольте мені, за дорученням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, привітати всіх учасників Круглого столу і побажати усім нам успішної роботи і головне – взаєморозуміння.

Вважаю за необхідне наголосити, що відповідно до чинного законодавств Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є суб'єктом цивільного контролю над воєнною організацією держави. Ці функції він здійснює, захищаючи права конкретної людини.

Доповідь Уповноваженого Верховної Ради України про стан дотримання прав і свобод людини в Україні, яка містить понад 500 сторінок, має окремий розділ, присвячений саме тій темі, яку ми сьогодні обговорюємо. Це є результат моніторингу Уповноваженого за стан дотримання прав людини у воєнній організації держави.

Останнім часом Уповноважений з прав людини зміцнив відповідний підрозділ секретаріату кваліфікованими кадрами, які обізнані у цій справі. І чергова щорічна доповідь, яка, сподіваємося, буде представлена у Верховній Раді України цього року, міститиме широкий розділ за результатами моніторингу Уповноваженого з прав людини за станом дотримання прав людини, починаючи від допризовної роботи, призову і закінчуючи захистом прав ветеранів Збройних Сил України, інших силових структур.

Особливу роль Уповноважений приділяє кадровому забезпеченню силових структур. Саме тому так наполегливо уповноважений відстоював Військовий музей імені Богуна у місті Києві, борючись за те, щоб не був закритий елітний вищий навчальний військовий заклад –

Одеський інститут сухопутних військ. І нам певною мірою вдалося розв'язати цю проблему.

Уповноважений завжди виступав і виступає проти використання Збройних Сил України у сумнівних операціях, як це було, наприклад, з участю військового контингенту України в іракських подіях. Зрештою правота Уповноваженого з прав людини була підтверджена.

Надзвичайно важливого значення надає Уповноважений з прав людини безпеці цивільного населення, починаючи від законодавчого врегулювання питання використання складної військової техніки під час мирних заходів, парадів, шоу тощо, аби уникнути чи унеможливити трагедії, подібні до скнилівської, до відселення людей з військових містечок, утилізації боєприпасів.

З цього приводу тільки минулого року направлено два подання Уповноваженого з прав людини керівництву держави.

Захисту прав ветеранів надається особливе значення, зважаючи на те, що сьогодні надзвичайно великою проблемою, пов'язаною безпосередньо з національною безпекою, є невпевненість особового складу, особливо керівного складу, офіцерського складу Збройних Сил України у своєму майбутньому.

З огляду на це, Уповноважений з прав людини приділяє особливу увагу проблемам захисту прав ветеранів Збройних Сил України, на охорону здоров'я, на належне пенсійне забезпечення, захищаючи це право, зокрема в Конституційному Суді України.

Зважаючи на зростаючу загрозу тероризму, Уповноважений разом з міжнародною організацією “Міжнародна антитерористична єдність” планує проведення на початку червня спільного четвертого міжнародного антитерористичного форуму: „Дотримання прав людини у боротьбі з тероризмом”. Здається, це буде належною відповіддю на виклики сучасності.

Безумовно, питання, яке ми сьогодні розглядаємо, пов'язане з проблемою консолідації українського суспільства. Залишається лише знайти відповідь, на якій саме основі має відбутися консолідація українського суспільства.

Нині, на жаль, ми спостерігаємо, утискування критики, однодумство.

На переконання Уповноваженого з прав людини, це глухий кут, це крок не вперед до демократії, а назад.

Думка, позиція інституції Уповноваженого полягає в тому, що в основу консолідації українського суспільства має бути покладено гасло „Кожна людина має право”. Тобто право на своє розуміння історії, на свою оцінку сучасності, на розвиток своєї особистості. А

обов'язок держави, обов'язок влади - захистити це право людини. Підкреслюю, кожна людина має право сповідувати свою любов, свою ідеологію, своє розуміння майбутнього. І держава має захищати це право. І тільки на основі цього ми знайдемо порозуміння.

Щодо відповіді на запитання, яке сьогодні пролунало, щодо відносин України і НАТО.

Сьогодні в Україні немає жодної політичної сили, яка виступала б проти співробітництва з НАТО. Але щодо входження України в НАТО, давайте скажемо відверто, це питання майбутнього. І ось чому.

По-перше, останнім часом дуже часто апелюють до думки так званої української еліти. Але Конституція України не визначає, що таке „еліта.” Її 5-та стаття чітко визначає, що вся влада в Україні належить народові України. Лише народ України має право сказати своє слово з основних, стратегічних питань розвитку держали.

По-друге, давайте простежимо правовий ланцюжок цієї проблеми.

У Декларації про державний суверенітет України, розділ дев'ятий, чітко записано, що Україна прагне стати незалежною позаблоковою, без'ядерною державою. Акт проголошення незалежності України чітко опирається на декларацію про державний суверенітет. Нагадаю, що цей документ був підтриманий усім українським народом.

Тобто є основні фундаментальні державотворчі документи, жорстко пов'язані між собою правовими нормами, де чітко зафіксовано позаблоковий статус України.

Як знайти вихід з цієї ситуації? Як зробити так, щоб люди проголосувати за входження України в НАТО. Цілком очевидно, що простої відповіді на це запитання немає. Ні Президент України, ні політична еліта, ні парламент відповіді на це запитання не знайдуть. І вони позбавлені права приймати рішення з цього питання без волі народу України.

По-третьє, для того щоб визначитися, народ має отримати абсолютно об'єктивну інформацію. Давайте ми згадаємо недалекі феодосійські події. Бригада Уповноваженого з прав людини абстрагувалася від політики і відстежувала виключно дотримання прав людини. На території України, на територію курортного містечка було завезено вибухові і отруйні речовини. До цього часу Уповноважений з прав людини не отримав відповіді від жодної державної структури України, від американського командування, що за отруйні речовини, що за вибухові речовини містилися в контейнерах. Ні тоді, коли ми там працювали, ні тепер.

Ми побували на військовому полігоні „Старий Крим”. Зрізаний гектар ґрунту, влаштована каналізація, жодна українська землевпорядна організація, жодна сільська рада, селищна рада не давала на це дозвіл. Виникає запитання, на якій підставі було зроблено ці операції? Вважаю, що українці, наші громадяни, мають право отримати відповідь, які отруйні речовини було завезено на територію порту? Чому без відома влади проводяться земляні роботи, влаштовується каналізація тощо. Це невеличкий приклад.

Ми абсолютно абстрагуємося і я на цьому наголошую, від політики, але ми маємо отримувати чесну, об’єктивну інформацію. Так само ми маємо отримати інформацію, абсолютно чіткий розрахунок, що втратить військово-промисловий комплекс, скільки безробітних з’явиться, скільки офіцерів буде звільнено з армії, які структури Збройних Сил України та інших силових структур ми отримаємо, чи здатні наші Збройні Сили самостійно вести бойові дії, захищати свою державу.

Очевидно, потрібні економічні, наукові, військові та інші розрахунки для того, щоб ми мали абсолютну чітку інформацію.

Нині нам усім необхідно усвідомити, що настав час, коли з людьми потрібно розмовляти не гаслами, а мовою конкретних даних, що в українському суспільстві спрацьовує інстинкт самозбереження.

І ще одне. Я хотів би вам нагадати, шановні друзі, що п’ятнадцять років ми говоримо про євроінтеграцію. За п’ятнадцять років український народ, не рахуючи економічні втрати, втратив шість мільйонів осіб. Якщо ця тенденція триватиме, через 10 років кількість жителів в Україні відповідатиме їх кількості, що була наприкінці Другої світової війни. Просто треба зрозуміти, що в українського суспільства як у живого організму спрацьовує інстинкт самозбереження і суспільство подає абсолютно чіткий сигнал, що ліміт непопулярних рішень для України і українського народу вичерпано.

Треба приймати рішення, які принесуть користь.

Уповноважений з прав людини переконаний, що інша позиція несе загрозу національній безпеці України українській державі та українському народу.

В. КОРЕНДОВИЧ

Хід і тенденції реформування Збройних Сил України

Шановні пані та панове!

У своєму виступі я хочу зупинитися на питаннях реформування сектору оборони, оскільки діяльність Міністерства оборони більшою мірою пов'язана саме з цим напрямом.

Перше. 2006 рік став першим роком виконання Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006 --2011 рік. Цю державну програму було розроблено на основні тих методологічних принципів, які були опрацьовані під час проведення оборонного огляду 2004 року і які довели свою працездатність. Перший рік виконання державної програми показав, що ми її виконуємо загалом успішно. До того ж, ці принципи оборонного огляду 2004 року було застосовані при проведенні огляду сектору безпеки.

Головною ознакою реформування оборонного сектору за минулий рік стало реформування оборонної сфери та створення національної системи стратегічного планування, подальший перехід на якісні параметри в розвитку та підготовці військ.

Завдяки зазначеним документам військове будівництво в Україні має відповідну стратегічну перспективу, а керівництво Збройних Сил чітко визначило завдання та шляхи їх вирішення.

Щодо стратегічного планування.

Упродовж минулого року було розроблено нормативно-правову базу, яка дала змогу чітко визначити засади стратегічного планування в сфері оборони і військового будівництва.

Це досягнення депутатів Верховної Ради, Кабінету Міністрів, Міністерства оборони і всіх військовослужбовців Збройних Сил, які були залучені до опрацювання Положення про Міністерство оборони та про Генеральний штаб.

На основі Конституції України, нормативно-правових документів та інших законодавчих актів у сфері оборони Президент України затвердив Стратегічний план застосування Збройних Сил на 2006 -2011 рік.

У цьому документі на підставі аналізу всього спектру імовірних воєнних загроз України визначено сценарій розвитку подій і, відповідно, типові ситуації застосування Збройних Сил.

На основі наукових розробок міністр оборони затвердив Стратегічний план застосування Збройних Сил, що дало змогу поставити чіткі, зрозумілі завдання кожному з'єднанню.

Друге. 2006 року значно зменшено мобілізаційне замовлення: з озброєння, військової техніки – в 3 рази, з матеріальних засобів – в 3,4 разу, по людських ресурсах – майже в 4 рази. Скорочено обсяги військовозобов'язаних в 2,5-3 рази. Вилучено із оборонного замовлення понад півтори тисячі номенклатури. Економічний ефект від проведених заходів становить близько 20 млрд. грн. Тобто з економіки держави знято тягар, який еквівалентний зазначеній сумі.

У Міністерстві оборони, і загалом у державі, здійснено перехід на сучасні методи оборонного планування, розроблено і затверджено головні та цільові програми, які є основою програмно-цільового методу організації процесу управління ресурсами та виконання державної програми розвитку Збройних Сил.

Розроблено і впроваджено План утримання та розвитку Збройних Сил на два роки.

У Плані утримання детально, до кожної окремої бригади, до кожного окремого батальйону чітко визначено заплановані кошти та їх призначення.

І мені не дуже зрозуміла теза із виступу попереднього оратора про те, Міністерство оборони не може показати свої видатки. Абсолютно зрозуміло, що ми відкриті в цьому діалозі перед суспільством, тим більше, перед депутатами Верховної Ради України. І наша публікація - щорічне видання „Білої книги” є наглядним підтвердженням того, що ми повністю відкриті перед суспільством.

Третє. Удосконалення системи управління Збройними Силами, управління сферою оборони. Проведено реформування центрального апарату Міністерства оборони. Цю роботу здійснено на основі функціональної перевірки Міністерства оборони, яке проводилося в рамках функціональної перевірки всіх центральних органів виконавчої влади. Це дало змогу гармонізувати структурні підрозділи Міністерства оборони, а також передати досвід, який ми маємо, в Генеральний штаб ЗС України, де на даний час завершується його функціональне обстеження.

Враховуючи світові тенденції, в Міністерстві оборони створено новий орган управління - Об'єднане оперативне командування, призначено командувача, іде формування об'єданого оперативного командування.

Хочу підкреслити, що при підготовці фахівців, які призначаються та які уже призначено в об'єднане оперативне командування, ми відчуваємо підтримку країн-членів

НАТО, інших країн-партнерів, які надають нам допомогу в вирішенні цього важливого питання.

У рамках ротації керівного складу на високі посади заступників начальника Генерального штабу призначено вищих офіцерів, які раніше обіймали посади в військово-морських силах і у військово-повітряних силах Збройних Сил України.

Таким чином, керівництво Генерального штабу має чітко збалансовану структуру і на вищому щаблі її представлено представниками усіх родів Збройних Сил, що раніше нам не завжди вдавалося вирішити.

Четверте. Щодо підготовки військ.

2006 року, виходячи з поставлених завдань та існуючих можливостей, за рахунок підвищення ефективності підготовки військ вдалося досягти позитивних змін та забезпечити реалістичність та комплексність. Особливо мені хотілося б зазначити, що ця комплексність спостерігається у підготовці наших сил до участі у миротворчих операціях. Минулого року ми вперше направили у Косово регулярний батальйон 30-ї бригади для участі в операції миротворчих сил. Раніше ми щоразу готували спеціальний батальйон. Таким чином, ми започаткували регулярну підготовку військ. І ті люди, які братимуть участь у миротворчих операціях, повернуться, збережуть свій потенціал і зможуть передавати свій досвід іншим підрозділам. І це дуже важливо.

Перевірка готовності підрозділу до виконання завдань здійснюється постійно, впродовж усього року, а не так, як це було раніше. Нам значно вдалося підвищити підготовку підрозділів Об'єднаних сил швидкого реагування. Ви знаєте, що вони є ключовою структурою, функціональною структурою Збройних Сил. І вся підготовка здійснюється з пріоритетом підготовки особового складу саме Об'єднаних сил швидкого реагування.

На один приклад. Наліт льотчиків армійської авіації для Об'єднаних сил швидкого реагування за минулий рік зріс майже в двічі і становить 53 години. Такі самі зрушення є в підготовці авіації підрозділів Об'єднаних сил швидкого реагування військово-повітряних сил.

Ми підвищуємо рівень майстерності підрозділів, які входять до основних сил оборони, але тут ситуація не така вже й позитивна, як в Об'єднаних сил швидкого реагування, хоча вона має позитивну тенденцію.

Загалом усі заходи бойової підготовки за минулий рік виконано на 92 відсотки порівняно з планом.

Зросла наплаваність кораблів Військово-морських сил. Якщо минулого року вона становила в середньому 10 діб, то в 2006 - збільшилася до 11 діб.

Ви знаєте, що 2006 року було проведено сертифікацію корвета “Тернопіль”, який уже завершує свою підготовку до участі в операції „Активні зусилля”. І це, справді, прорив у застосуванні кораблів Військово-Морських сил. Тому що до цього Військово-Морські сили не брали участі в заходах оперативної підготовки і операціях.

Триває оптимізація системи бойової підготовки щодо комплекснішого використання полігонів. За допомогою підтримки країн-членів НАТО і партнерів здійснюється обладнання і сучасного військового полігону у Яворові.

Збройні Сили України перманентно скорочують свою чисельність. Минулого року вони скоротилися на 24 тисячі. Це було скорочення не бойових підрозділів, а підрозділів забезпечення. А бойові підрозділи тільки виграли від такого скорочення.

Іде процес професіоналізації Збройних Сил. На сьогодні у складі Збройних Сил України налічується 37 тисяч 800 контрактників. Тобто 38 відсотків від загальної чисельності рядового складу – це солдати-контрактники. Успішно завершився експеримент у трьох бригадах кожного виду Збройних Сил. І цього року цей досвід буде поширено ще на одну авіаційну бригаду.

Підкреслю, що рівень освіти солдатів-контрактників досить високий.

Безумовно, у нас є проблеми і, передусім, фінансові. А тому Міністерство оборони дуже позитивно сприйняло рішення Кабінету Міністрів України про направлення 500 мільйонів гривень на грошове забезпечення, насамперед, молодших офіцерів і солдатів-контрактників.

2006 року в ЗС України було запроваджено службу в резерві. Експеримент починало всього 1200 солдатів-резервістів. За 15 років незалежності України це перший реальний крок.

Солдати – резервісти щорічно проходять цикл підготовки, який зтриватиме 35 діб і отримуватимуть платню залежно від їхньої участі та рівнем підготовки.

У Збройних Силах триває складна робота з удосконалення формування та підготовки офіцерського складу. Розпочався перехід до нової системи військової освіти. У кожному виді Збройних Сил матимемо один вищий навчальний заклад.

Загалом ми скоротили державне замовлення на підготовку військових офіцерів за всіма освітньо-кваліфікаційними рівнями, що також зменшує тиск на наш бюджет.

Мені приємно повідомити, що структура офіцерського корпусу в Збройних Силах України стає більш збалансованою. Сьогодні ми залишили всього 143 генераські посади. Піраміда, яка була перевернута, більш-менш вирівнюється і стає на своє місце. За минулий рік скорочено близько 800 посад полковників.

П'яте. Я хотів би особливо наголосити на розвитку відносин з НАТО.

У наших відносинах ми керуємося законодавчою нормативною базою, яка дає змогу проводити підготовку сил для участі у спільних операціях, і можемо оцінити власні сили. Всі запроваджені заходи щодо побудови чіткої вертикалі, яка дає можливість ефективно керувати процесом підготовки і оцінки сил, а також, 75 цілей, які визначено для Збройних Сил у Міністерстві оборони будуть виконані.

Зазначу, що за минулий рік підвищився рівень співробітництва Міністерства оборони України і Міністерства оборони Російської Федерації. Якщо 2005 року у нас було проведено 34 спільних заходів, то 2006 р. - 40. Ми плануємо в перспективі їх збільшувати.

І насамкінець, зверну вашу увагу на те, що в Міністерстві оборони України чітко визначено цілі і завдання на 2007 рік. Ми їх добре знаємо, розуміємо, бачимо шляхи їх досягнення і проводимо цілеспрямовану роботу по їх виконанню.

О. МЕЛЬНИКОВ

Державна прикордонна служба України: цивільно-військові відносини та цивільно-демократичний контроль

Шановні учасники Круглого столу!

Дозвольте мені поділитися деякими думками з приводу теми сьогоднішнього засідання.

Оскільки концепція реформування Державної прикордонної служби до 2015 року, затверджена Указом Президента України, є відкритою і опублікована ще в червні 2006 р. я не зупинятимуся на конкретних деталях її реформування, а приділю більше уваги цивільно-військовим відносинам і цивільно – демократичному контролю, об'єктом якого ми є.

Цивільно-демократичний контроль сектору безпеки – це відповідь на перманентні процеси трансформації в нашій державі. Особливу роль у цьому відіграють поглиблення співпраці з НАТО, прагнення опанувати євроатлантичний досвід, ефективне управління сектором безпеки в демократичному середовищі.

Демократичні перетворення, що відбулися в Україні, створили умови для підвищення рівня у бізнесі, обізнаності широкого громадського загалу, зокрема і громадськості міжнародної, щодо стану системи управління українськими кордонами та наявних проблем у цій сфері.

На нашу думку, прикордонне відомство було і є досить відкрите у проведенні своїх реформ для громадського нагляду та контролю. Так було, коли ми готували відповідну концепцію, яку я назвав, і яка є основою наших програм з реформування відомства.

Крім того, ми анонсували наші перетворення і реформи в Прикордонній службі на початку 2002 року в Брюсселі, де посадовці Європейської комісії, Європарламенту, Ради Міністрів Євросоюзу, представники правоохоронних органів європейських держав могли ознайомитися з нашими намірами. Закони, прийняті Верховною Радою 2003 року, які створили базис для подальших серйозних реформ, включають, на наш погляд, найкращий європейський досвід, що стосується подальших моментів контролю. Ми є учасниками щорічних, а деколи і частіше, ніж раз на рік, вітчизняних і міжнародних конференцій з питань реформування прикордонної безпеки, регіональної прикордонної безпеки тощо. І ми ретельно інформуємо українську і світову громадськість про хід реформ.

Велику увагу проблемам кордону і перспективам розвитку приділяє Верховна Рада України. Я тільки зазначу, що впродовж останніх трьох років прикордонні проблеми тричі були предметом розгляду на засіданнях Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони, причому, двічі на виїзних засіданнях. Ці питання двічі розглядалися в режимі пленарного засідання Верховної Ради.

Ми маємо деякі позитивні моменти і в сфері цивільного демократичного контролю. Розпочато роботу щодо демілітаризації прикордонного відомства, зміну співвідношення цивільних військових кадрів.

Наприклад, ми вже передбачили заміщення до 40 відсотків офіцерських посад у відомстві цивільними фахівцями. Прагнемо забезпечити прозорість у повсякденній діяльності відомства, також ми запроваджуємо систему моніторингу громадської думки з питань щодо якості службової діяльності.

Цього року, наприклад, телефон довіри допоміг зв'язатися з центральним апаратом нашого відомства і отримати незалежну інформацію майже 10 тисячам громадян України.

У відомстві створено і працюють консультативні ради, громадська колегія. Керівництво служби регіональних органів регулярно бере участь у прес-конференціях. Ми маємо відомчий веб-сайт, на який активно відправляємо всіх бажаючих з нами спілкуватися.

Як і Міністерство оборони, ми звершуємо розробку власної Білої книги, стратегічного бюлетеню прикордонної безпеки.

Тепер щодо поглядів на майбутнє. Безумовно, ми будемо раді будь-яким порадам щодо поліпшення нашої роботи на шляху до реформування відомства. Сподіваємося, що 2015 рік – це є реалістичний достатній термін набуття в прикордонній сфері європейських стандартів у широкому розумінні цього слова. Разом з цим, ми не малюємо занадто рожевої картини, ми впевнені, що не перебуваємо поки на етапі, коли можна заявити, що якість демократичного управління – висока. Тому ми працюємо над підвищенням цієї якості.

Слід зауважити, що реформа сектору безпеки та демократичне управління мають стосуватися не лише суто військових або військово-цивільних відносин. На нашу думку, традиційні підходи, відповідно до яких безпека – це суто сфера діяльності силових структур, дуже далекі від загальноприйнятих у світі концепцій сектору безпеки.

Напевно, ключовими позиціями таких концепцій є реальні зміни внутрішньої культури і психології, коли стосунки між професіоналами та громадським суспільством будуються за принципами прозорості й надання суспільству якісних послуг, систематичність та узгодженість реформ сектору безпеки з усіма іншими царинами державного управління.

Впевнений, що за умов належної координації реформ і спільного бачення проблем ми досягнемо значного прогресу демократичного управління сектором безпеки.

Добропорядне цивільне управління має потенціал і до посилення демократії в країні, і до підвищення ефективності в секторі безпеки.

О. БЄЛОВ

Щодо еволюції відносин між громадянським суспільством та інститутами управління у сфері національної безпеки України

Шановний пане головуєчий! Шановні колеги!

Гадаю, що нікого не треба переконувати в тому, що спільними зусиллями ми дещо досягли у розбудові безпекового сектору України. І важко перебільшити внесок у цю справу Верховної Ради України, Ради національної безпеки і оборони, а також нашого багатолітнього партнера - Женевського центру демократичного контролю над збройними силами.

Сьогодні мені хотілося б висловити кілька міркувань щодо еволюції відносин між громадянським суспільством та інститутами управління у сфері національної безпеки України.

Зрозуміло, що ця тема така велика, всеохоплююча що потрібно обрати якісь дороговкази, тобто визначитися з методичними підходами, щоб про це говорити. І тут я б вдався до точки зору наших колег Філіппа Флурі та Ідена Коуела, які висловили її на минулорічній конференції з проблем реформ в Україні загалом, у Луганську 2006 року.

Це два принципи.

Перше. Як мають будуватися відносини між громадянським суспільством і їхніми інститутами управління у сфері національної безпеки?

А/ Представники громадянського суспільства мають бути безпосередньо залучені до прийняття рішень щодо формувань у сфері національної безпеки.

Б/ Суспільство має бути системно поінформоване щодо розуміння відповідних заходів держави до політики національної безпеки.

Кілька прикладів як реалізуються ці принципи в Україні.

Про те, які є приклади, як громадянське суспільство, яку роль відіграло у деяких дуже складних подіях, які пов'язані якраз з нашою безпекою і політикою.

Хочу нагадати, що у ці дні виповнюється 15 років від створення двох важливих інститутів сектору безпеки – це Служба безпеки України - 25 березня 1992 року і 26 березня 1992 - річниця утворення Внутрішніх військ. Нині це Міністерство внутрішніх справ України.

Було б доцільно, якби ми, згадавши ці дати, поздоровили особовий склад цих двох структур і присутніх у цій залі, хто доклав багато зусиль до організації роботи цих силових структур та їх реформування.

Але я хочу повернутися в 1992 рік. Це був дуже складний і суперечливий час, коли починала формуватися Служба безпеки України, то визначну роль у цьому відіграла Спеціальна комісія Верховної Ради України, яка визначала, яким чином на базі колишнього КДБ Української РСР сформувати службу безпеки незалежної держави.

До складу цієї комісії увійшло багато народних депутатів. Їхня політична неупередженість і далекоглядність дали змогу українському суспільству отримати Службу безпеки, яка впродовж п'ятнадцяти років забезпечувала державну безпеку України, захищала її національні інтереси, права особи і суспільства.

Я хотів би згадати добрим словом державницьке мислення народних депутатів: Лариси Скорик, Генріха Алтуняна, Степана Хмари, Левка Лук'яненка та інших членів зазначеної комісії і особливо - відомого українського політика В'ячеслава Чорновола.

І в подальшому існувала практика участі громадськості в прийнятті рішень, які стосувалися державної безпеки і особливо в перші роки існування Служби безпеки України. До складу її колегії, а це головний дорадчий орган при керівникові служби, було введено народних депутатів, зокрема, такого відомого політика як Михайло Горинь та інших.

До речі, закон дає змогу використовувати цей механізм і нині. Відповідно до закону, колегію Служби безпеки України призначає Президент України і, окрім безпосередньо співробітників служби, до неї можуть входити і інші особи.

В дуже складні переломні для України надзвичайно активізувалася роль представників громадянського суспільства і, передусім, парламенту.

Я хочу знову повернути вас в минуле, до 1992 року і нагадати про те, що одне з перших рішень новообраного Президента України Леоніда Кравчука було рішення про створення комісії з підготовки пропозицій про статус, порядок діяльності структури Ради національної безпеки і оборони України. Серед її завдань була організація розробки Концепції національної безпеки, проекту закону про національну безпеку України і шляхи розв'язання проблем у цій сфері. До цієї комісії входило 23 вищі посадові особи держави, а також народні депутати України - Михайло Горинь і Левко Лук'яненко. Роботу цієї комісії, яка тривала понад два роки, можна було розглядати як вдалу спробу керівництва держави досягти політичного консенсусу між різними політичними силами, регіонами України в складний і відповідальний для нашої держави історичний момент.

Сьогодні громадськість активно залучена до виконання розпоряджень Президента України Віктора Ющенка від 12 грудня 2006 року про заходи щодо реформування Служби безпеки України.

Ми розуміємо, що служба сама себе реформувати не може і це чудово розуміє Президент. І тому не випадково до складу комісії, яка повинна була відпрацювати проект концепції реформування Служби безпеки на першому етапі, було включено відомих політиків та фахівців у галузі національної безпеки; таких як Володимир Горбулін, Віктор Мусяка, Анатолій Кінах та інші.

Ми звернулися до народних депутатів та експертів, які мають досвід роботи у спеціальних службах, з проханням надати свої пропозиції та поради щодо реформування Служби безпеки. Користуючись нагодою, я хочу висловити щире подяку народним

депутатам Андрію Кожем'якіну, Геннадію Ляшову, Олександрю Скібенецькому, Юрію Самойленку за небайдуже ставлення та цінні і цікаві поради, які ми отримали від них.

Про такий інститут, як громадська рада при Службі безпеки України ми сьогодні вже згадували і я хотів би підкреслити її ефективність як досить цікавого засобу комунікацій з громадськістю, особливо в такий час, який ми сьогодні переживаємо.

У цьому спілкуванні з громадськістю ми хочемо мати неупереджений, а найголовніше професійний погляд на ті проблеми, які нас хвилюють.

Нам поменше хотілося б стикатися з різного роду міфами, які створюються і часом поширюються, особливо в засобах масової інформації. Коли їх читаєш, то складається таке враження, що людство турбує три проблеми: глобальне потепління землі, війна в Іраку, та проблема реформування Служби безпеки України.

Я просив би наших колег журналістів все-таки предметніше розбиратися в цих питаннях, а якщо є якісь проблеми, звертатися за консультацією до компетентних осіб.

Тепер щодо Закону про штатну чисельність Служби безпеки України, який прийняла Верховна Рада України і який щойно підписав наш Президент. Це конституційний обов'язок Верховної Ради і вона цей обов'язок виконала.

З цього приводу я хотів би відзначити рекомендації українського форуму, про які говорив Георгій Корнійович. Вони відрізняються дуже професійним, незаангажованим, неупередженим підходом до справи. І я хочу сказати, Георгій Корнійович, що тими порадами ми вже скористалися.

Ще є дуже важливі проблеми, як на мене. Хочу підтримати одну із тез мого доброго колеги і приятеля Джеймса Шерра, в другій його частині, коли він говорив про відносини НАТО і України.

І НАТО, і євроатлантичне, і європейське суспільство зацікавлені в тому, щоб у нас була демократична держава, демократична країна.

Насамперед у цьому ми повинні бути зацікавлені самі. І з цього приводу я хотів би звернути увагу на те, що ми дуже мало робимо у виконанні досягнень цілей, визначених Планом дій „Україна - НАТО” і цільовими планами у сфері економічних і політичних реформ. І чомусь дуже часто, особливо з боку критиків, звертається увага на те, що в нас розвивається співробітництво в безпековій і оборонній сфері.

Це справді так, але ми повинні рухатися по шляху політичних і економічних реформ в демократичному напрямі. Що ще має бути дуже важливим для нормальної комунікації між громадськістю, громадянським суспільством і сектором безпеки?

Передусім - це транспарентність. Але дозвольте мені не погодитися з тим, що сказав пан Чумак. На мій погляд, ніколи не може бути високий рівень транспарентності у безпековій сфері і перший наш промовець про це сьогодні чудово сказав. Але тут є серйозна проблема, і Служба безпеки України послідовно працює в напрямі її розв'язання.

Ми мусимо привести ситуацію в сфері охорони державної таємниці в Україні до параметрів, підходів, стандартів, які існують у провідних країнах Європи, в країнах євроатлантичної спільноти.

Йдеться ось про що. Наприклад, нині у США на 200 працюючих, я вже наводив колись ці цифри, одна особа допущена до секретів, або є так званим секретоносієм. В Україні це співвідношення один до сорока. Це ненормальна річ.

На мій погляд, колись і ми вирішимо цю проблему, тоді і рівень транспарентності підвищиться.

А тепер про нашу подальшу співпрацю. Пан Джеймс Шерр згадував про те, що починає працювати нова експертна група в дуже чутливій сфері - секторі розвідки. Ми використовуємо тут досвід роботи Спільної робочої групи високого рівня з питань воєнної реформи, який триває вже сім років. За цей час все складалося не дуже просто, але я хочу підкреслити, що тут нам допомагав високий рівень довіри, який за час цього співробітництва було досягнуто. І я гадаю, що так буде і в роботі, яка розпочалася з жовтня 2006 року.

Попередні промовці вже говорили про те, що ми готуємо Білу книгу із сектору розвідки. На сьогоднішній день є перший варіант її проекту. Нині триває його опрацювання. За обсягом вона матиме десь близько 50 сторінок друкованого тексту. І тут мені хотілося б подякувати нашим колегам з міжнародного секретаріату, з офісу безпеки і експертам, представникам з різних країн, зокрема, із Португалії, Норвегії, Великої Британії, Польщі, Німеччини, Нідерландів, які вже поділилися з нами інформацією, досвідом підготовки Білих книг по сектору розвідки у цих державах.

..

С. СВИСТОВИЧ

Реформуванням органів внутрішніх справ: досягнення, проблеми та перспективи

Шановні пані та панове!

Дозвольте мені привітати учасників і організаторів Круглого столу і від імені Міністерства Внутрішніх Справ висловити всім вам щирі подяку.

В своєму виступі я хочу поінформувати вас, шановні колеги, про те, що ми зробили, що планується в найближчий час і що ми намітили на перспективу до 2012 року.

Реформуванням органів внутрішніх справ передбачено приведення структури і функцій Міністерства у відповідність до проектів європейських держав.

Під час проведення комплексного огляду сектору безпеки країни проаналізовано сучасний стан органів внутрішніх справ з метою приведення їх структури та завдань у відповідність до вимог ефективної протидії реальним та потенційним загрозам національній безпеці.

Зокрема, за результатами проведення заходів, у внутрішніх військах МВС України проведено інформаційний бюлетень, так звану Білу книгу, яку розміщено на сайті. Впродовж липня-серпня 2007р. ми плануємо її видати англійською мовою. Тобто заходи, які ми запланували, ми виконали.

У процесі реформування Внутрішніх військ ми вступили 2000 року.

За цей період проведено комплекс організаційно-штатних заходів щодо приведення структури та чисельності у відповідність до обсягу завдань, що виконуються. Зокрема, розформовано двадцять військових частин, серед них чотири бригади, шість полків, десять батальйонів. За рахунок заходів оптимізації чисельності, впродовж лише 2003 - 2006 років скорочено понад 10 тисяч штатних одиниць, що становить близько третини від усієї загальної чисельності.

У військах проводяться заходи щодо подальшої професіоналізації особового складу за рахунок поступового заміщення військовослужбовців строкової служби контрактниками. На сьогоднішній день ця одиниця становить 29 відсотків.

Реформуючи наші структури, ми приділяємо особливу увагу забезпеченню цивільного демократичного контролю над ними. З цією метою триває робота щодо максимального заміщення посад офіцерського начальницького складу цивільними особами в центральних органах управління, установах технічного, тилового, медичного забезпечення та навчальних закладах. На сьогоднішній день це 8,2 відсотка від загальної чисельності.

Загалом у системі Міністерства внутрішніх справ передбачено подальше збільшення кількості державних службовців. Нині їх близько 12 тисяч. Надалі працівники тилових та обслуговуючих підрозділів, зокрема, паспортної системи, Державтоінспекції та інших, стануть державними службовцями.

Відповідно до європейської практики, Міністерство внутрішніх справ розширює та зміцнює контакти з громадськістю. При міністерстві діє громадська рада, яка допомагає

здійснювати громадський контроль за діяльністю працівників Міністерства внутрішніх справ, передусім, з позиції забезпечення законних прав та свобод громадян.

Реформування Міністерства внутрішніх справ розпочато з приведення структури та штатної чисельності Міністерства у відповідність до вимог чинного законодавства. Зокрема, 7 березня 2007 року було прийнято постанову Кабінету Міністрів України про затвердження граничної чисельності працівників центрального апарату Міністерства внутрішніх справ. Таким чином, встановлено граничну чисельність центрального апарату, а також розв'язано проблему підрозділів, які перебували поза штатним розкладом центрального апарату.

Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України підтримали пропозиції Міністерства щодо внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет на 2007 рік”. Закон передбачає виділення додаткових відповідних коштів на збільшення оплати праці. Ці кошти дають нам змогу, насамперед підвищити грошові видатки особовому складу, переважно молодшому складу працівників Міністерства.

У подальшому передбачається провести реформування Міністерства в два етапи. Впродовж першого необхідно розробити концепцію кардинального реформування системи МВС, при цьому врахувати висновки експертів Європейської комісії та Ради Європи щодо оцінки правоохоронних органів країни і процес їх модернізації та реформування.

Крім цього, заплановано ще низку заходів. Зокрема, провести функціональний звіт Міністерства внутрішніх справ як органу виконавчої влади, розробити кваліфікаційні, фахові вимоги до працівників основних служб, нову модель системи Міністерства, визначити їхнє місце в контексті вдосконалення правової системи держави. Після завершення роботи над концепцією цей проект буде подано на затвердження.

На другому етапі передбачено здійснити заходи з реалізації концепції реформування системи. Зокрема, розробити закони України про органи внутрішніх справ, підготувати зміни до законів України „Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, „Про внутрішні війська МВС України” та інші.

У подальшому заплановано розробити та подати на затвердження Кабінету Міністрів України проект Державної програми реформування системи МВС до 2012 року, а також визначити реальні потреби у фінансовому забезпеченні органів внутрішніх справ.

До кінця вересня 2007 року плануємо розробити і запровадити програму розвитку партнерських стосунків між органами внутрішніх справ і населенням на період до 2012 року. У перспективі хочемо запровадити щорічний соціологічний моніторинг громадської думки щодо стану захисту прав свобод і законних інтересів громадян України.

Для того щоб цю роботу проводити ціленаправлено і під контролем, необхідно створити центр соціологічного моніторингу МВС України, який вступить у дію у вересні 2007 р.

Хотів би зауважити, що реформування органів внутрішніх справ є невід'ємною умовою реалізації демократичних перетворень та подальшого суспільного розвитку нашої держави.

Керівництво Міністерства вважає своїм найголовнішим завданням – створення в Україні сучасного Міністерства внутрішніх справ. Тому ми постійно розширюємо міжнародні контакти, де набираємося відповідного досвіду.

І хочу особливо звернути вашу увагу на те, що Міністерство внутрішніх справ України є завжди відкритим для міжнародної співпраці.

О. БОДРУК

Роль парламенту щодо прийняття рішення на застосування сили

Зважаючи на проблему, яка постійно перебуває у центрі уваги, хочу повернути нашу розмову до парламентського контролю, який є складовою цивільного демократичного контролю.

Мені здається, що цієї проблеми не торкалися під час нашого обговорення, але вона є. Я веду мову про те, що парламент не тільки приймає закони у сфері безпеки і оборони, він не тільки контролює фінанси держави, але він приймає рішення на застосування сили як у межах кордонів держави, так і поза її межами.

Якщо ми говоритимемо про сучасний глобалізований світ, то нині дедалі більше набуває сили концепція „попереджувального застосування сили”. І в цьому випадку роль парламенту надзвичайно підвищується. Ми бачили ситуацію, яка складалася під час застосування сили і в Югославії, і в Афганістані, і в Іраку. Парламенти приймали рішення на застосування сили, потім з'ясовували, що рішення, які приймалися, були неточні, вірніше, вони базувалися на неточних даних, які отримував парламент.

Я хочу наголосити саме на аналітичній складовій, якою користуються державні структури, зокрема і парламент, при прийнятті важливих політичних рішень.

Я хочу наголосити на тому, що ці аналітичні структури в кожній державі повинні бути позапартійними, що всі ці аналітичні структури мають працювати на всі складові державної влади і головне, що ці аналітичні структури повинні використовувати свій потенціал. На жаль, в Україні ми маємо ситуацію, коли ті чи інші аналітичні структури працюють на різні гілки влади, і рішення, які потім приймаються, ґрунтуються на різних засадах. І коли кажуть

про те, що позиція різних гілок влади не збігається з кардинальних питань, виникає законне запитання: якими інформаційними джерелами користуються ці структури і чому приймаються саме ті чи ті рішення?

Гадаю, що, безумовно, тут присутні і політичні уподобання. Але все - таки для держави важливі не політичні уподобання, а захист національних інтересів та цінностей, до яких Україна може залучитися.

Тому я хотів би з жалем констатувати, що останніми роками в Україні знижується кількість осіб, які фахово займаються питаннями безпеки. 15 років я мав нагоду спілкуватися з фахівцями на різних конференціях, і ми знаємо людей, які ці питаннями вивчають досить глибоко, але з року в рік скорочується кількість осіб, які можуть фахово щось сказати по питання безпеки і оборони й надати адекватні ситуації рекомендації.

Тому я закликаю всіх до розуміння цієї проблеми і пропоную організувати систему аналітичного супроводу прийняття парламентських і державних рішень у сфері безпеки і оборони.

О. ВОЛКОВ

Роль судової системи у сфері цивільного та демократичного контролю над сектором безпеки і оборони

Шановні колеги!

Суди відіграють не останню роль у сфері цивільного та демократичного контролю над сектором безпеки і оборони.

Хочу підкреслити, що на сьогодні в Україні триває реформування судової системи. На жаль, загальні напрями реформ стосуються переважно структури судів і лише в останню чергу йдеться про філософію та базові цінності, про конституційні і демократичні засади судочинства.

Щодо системи судів.

Як зазначалося в попередніх виступах, засадами цивільного контролю над сектором безпеки і оборони є не тільки сам по собі контроль за організацією, за діяльністю всього сектору, а і зворотний зв'язок щодо захисту прав, свобод військовослужбовців як громадян нашої країни, як членів суспільства. Підкреслюю, саме захисту прав і свобод

військовослужбовців. Ці завдання, крім інших органів держави, виконували і обмежено виконують військові суди України. Але 2005 року держава вирішила відмовитися від розгляду скарг військовослужбовців щодо дій військового командування про проходження військової служби у військових судах. За цей час, що минув, рівень захисту, а саме, професійності, ефективності захисту прав і свобод військовослужбовців значно знизився.

Серйозною проблемою, і я про це я говорив на минулому засіданні Круглого столу, залишаються питання судового захисту прав, свобод і інтересів військовослужбовці України, які проходять службу за її межами.

У процесі реформ судової системи запропоновано взагалі ліквідувати військові суди. Проект цього закону перебуває на розгляді у Верховній Раді України. При цьому експерти та розробники проектів таких законів посилаються, на жаль, на європейський досвід, на недемократичність цих структур і стверджують, що це визначено структурами Ради Європи і Європейського суду з прав людини. Хочу зазначити, що це не відповідає дійсності.

Щодо теми конференції.

Так, я погоджуюся з тим, що концептуальних підходів, загальних концепцій у реформуванні кожного з кроків, на жаль, не вироблено. І в цьому питанні, на нашу думку, повинні відігравати свою роль парламентські комітети, і особливо Рада національної безпеки і оборони України, яка має виконувати координуючу роль у важливій державній сфері побудови судового устрою, приведення у відповідність до Конституції України, до конституційних засад кримінального, цивільного, адміністративного, господарського судочинства, справді, базисні засади, засади, які, допомагали б правильно вибрати шлях реформування, зосередити зусилля на захисті прав, свобод громадян, на постановці, цивільного контролю, над сектором безпеки і оборони.

Велику роль у забезпеченні цивільного демократичного контролю відіграють громадські організації, організації громадянського суспільства. До їх думок, пропозицій, зауважень треба обов'язково прислуховуватися, і, з одного боку, враховувати, а з другого - суспільство необхідно постійно інформувати про наші плани, шляхи їх виконання, наслідки та цілі, яких ми хочемо досягти.

Т. ТАГАРЄВ

Щодо механізму вирішення питання оборонних ресурсів

Пані та панове!

Мені хочеться запропонувати деякі варіанти вирішення питань обмеження ресурсів. Це дуже важливе питання має безпосереднє відношення до парламенту. В країнах-членах НАТО та в країнах-партнерах є два основоположних підходи до цього питання. Тому що в парламенті є влада гаманця бюджету, а політика, яку проводить виконавча гілка влади держави має бути прозорою. Тому що питання безпеки і оборони, політики безпеки і оборони - це питання парламенту.

В своєму виступі я хочу привернути вашу увагу, шановні колеги, на таке:

По-перше, це прозорість. У демократичному суспільстві виконавча гілка влади зобов'язана обґрунтовувати розкривати, пояснювати і виправдовувати свої плани та бюджетні запити перед парламентом. Тобто розкривати свої наміри, пояснювати логіку і обґрунтовувати ці плани та намагатися добитися підтримки з боку парламентів, у тому числі стосовно розподілу бюджету.

У кожній організаційній структурі прозорість полягає не тільки в тому, скільки потрібно коштів на оборону, але і в тому, яким буде результат від витрати цих коштів, чи застосовують збройні сили країни сучасну технологію, які збройні сили, озброєння та техніку матиме країна, розподіливши бюджет, яким чином ці сили та засоби пов'язані з нинішніми загрозами та загрозами, що виникнуть у майбутньому.

Лише коли ми дамо відповідь на ці всі запитання, то тоді парламент гарантуватиме, що політика в питаннях безпеки і оборони справді прозора.

Але чи є в нас механізми для досягнення цієї прозорості? Механізми дають змогу парламентарям чи навіть виконавчій гілці влади надати свої пропозиції, показуючи результативність, висвітлюючи, як це може бути пов'язано з майбутніми загрозами і викликами, як належним чином оцінювати загрози і ризики.

Країни-члени НАТО останні два-три роки плідно співпрацюють з українським оборонним відомством над цими питаннями. Ці зусилля активно підтримує і Женевський центр демократичного контролю над збройними силами. Все необхідно для належного управління ресурсами і це є досить зріла система.

Хочу зазначити, що сьогодні в оборонному відомстві України зростає розуміння необхідності її втілення. Міністерство оборони вносить свої пропозиції до парламенту стосовно внесення змін у законодавство.

Міністр оборони інформує парламентарів про ті чи інші заходи, що проводяться у Збройних Силах України, звітує про рівень сил та засобів, які мають Збройні Сили України, повідомляє про перспективи реформування відомства..

І на завершення, я хочу сказати про масштаби. Ці принципи повністю можуть бути застосовані до будь-якої організації сектору безпеки і до сектору безпеки загалом. Тому що є певні нюанси, але механізми досить подібні. Застосування певних підходів до сектору безпеки дають змогу парламентарям визначити відповідні прогалини, вузькі місця, що допоможе ліквідувати недоліки і підвищити рівень ефективності через скоординований розвиток організації в секторі безпеки і спрямуватиме послідовному реагуванню на кризи різного характеру. Це все головні завдання реформування сектору безпеки і це теж є темою нашого сьогоднішнього Круглого столу.

Ще кілька слів про процедури чи процес.

Коли йдеться про безпекову та оборонну політикою і про виділення необхідних ресурсів, голосування по бюджету є лише одним із механізмів для парламентарів для того, щоб проконтролювати сектор безпеки.

У країнах зі зрілою, сталою демократією є багато інших механізмів, таких, наприклад, як видання Білої книги та інших політичних документів, щорічні звіти, щорічна інформація парламенту про плани та наміри у оборонній та безпекових структурах тощо.

Особливо потужним інструментом парламентського контролю є Національне аудиторське управління чи Рахункова палата. Я зумисно вживаю слово “контроль”, а не просто перевірки. Аудити, які в компетентний спосіб оцінюють плани організаційного розвитку, і відповідний розподіл бюджету у плані видатків, потенційно можуть зробити великий внесок у підвищення ефективності безпекової політики, а також бюджету на загальну користь.

К. ЛЕВЧЕНКО

Щодо необхідності посилення парламентського контролю за діяльністю сфери безпеки: досвід роботи парламентського Комітету

Насамперед, дозвольте мені передати вітання від голови Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Володимира Миколайовича Стретовича, який, на жаль, не зміг взяти участі у цьому заході.

Він доручив мені висловити позицію Комітету, його думки з питань, які сьогодні розглядаються на засіданні Круглого столу.

На початку свого виступу хочу наголосити на необхідності посилення парламентського контролю за діяльністю правоохоронних органів і тих інституцій, які забезпечують безпеку та оборону України.

Уважно читаючи Закон України „Про цивільний контроль над воєнною організацією та правоохоронними органами,” можна дійти висновку, що він на сьогодні вже не є таким дієвим інструментом та механізмом для здійснення цивільного контролю. Він уже потребує змін та доповнень щодо розширення повноважень громадськості у здійсненні цивільного контролю.

Хочу нагадати присутнім у цій залі, що відповідно до тексту цього закону цивільний контроль включає в себе контроль парламентський, контроль з боку громадських організацій та громадськості.

І тому як пропозицію від нашого засідання пропоную включити пункт щодо оновлення і внесення змін та доповнень у цей закон України. В свою чергу, наш Комітет готовий надати свої пропозиції до конкретних статей цього закону.

Хочу підкреслити, що Комітет Верховної Ради України з питань безпеки та оборони та Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності мають багато спільного, оскільки до кола їхніх питань належить контроль за діяльністю усіх правоохоронних органів України. Наш Комітет намагається виконувати якомога ефективніше ті функції парламентського контролю, які надаються йому відповідно до чинного українського законодавства.

Так, у середині листопада 2006 року проходило виїзне засідання Комітету з порядком денним про стан підготовки кадрів Міністерства внутрішніх справ України. Комітет надав свої рекомендації щодо реформування системи підготовки кадрів Міністерства внутрішніх справ.

Наприкінці лютого цього року проходило виїзне засідання Комітету, на якому було розглянуто питання про дотримання законності в установах виконання покарань. Головною метою цього засідання було заслуховування не лише представників Департаменту державного управління України з питань виконання покарань, а й представників органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих органів влади, а також представників громадських організацій, які є суб'єктами здійснення цивільного контролю в цій сфері.

Завдяки діяльності і підтримки комітету Верховна Рада України прийняла рішення про заслуховування наприкінці квітня звіту Генерального прокурора України щодо стану

розслідування кримінальної справи стосовно загибелі народного депутата України В. Чорновола та його помічника Павлова.

Депутати Комітету активно використовують і таке право громадянського та демократичного контролю за сектором безпеки, як можливість надсилати звернення та запити до посадових осіб. А тематика цих звернень дуже часто формується завдяки активній співпраці з громадським сектором. З цією метою при Комітеті Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення створено громадську раду з питань дотримання прав людини, до складу якої входять представники найвідоміших правозахисних організацій України.

До речі, питання парламентського контролю над сектором безпеки є дуже актуальними, потребують свого поглиблення, зокрема, у сфері розширення самого поняття “безпека”, тому що, з моєї точки зору, яка була неодноразово представлена на засіданнях комітету, поняття „безпека” має розширюватися від безпеки держави до безпеки суспільства, до безпеки кожного конкретного громадянина. І в цьому аспекті поняття „безпеки” просто збігається з проблемою забезпечення та дотримання прав людини, де насправді зібралось велике коло нерозв’язаних проблем. І, на мій погляд, для їхнього успішного розв’язання всі комітети Верховної Ради, виконавчі органи влади та громадські організації мають об’єднати свої зусилля.

Сподіваюся, що завдяки тим дискусіям, які сьогодні відбулися, європейські стандарти щодо демократичного контролю за сектором безпеки будуть впроваджуватися в наше життя активніше, а наше співробітництво між Україною та НАТО розширюватиметься і наді.

П. МОРОЗОВ

Практичне застосування інструментарію цивільного і демократичного контролю за діяльністю розвідувальних органів

Шановні пані і панове!

Я щиро вдячний організаторам Круглого столу і, особисто, головуючому третьої секції Володимирі Павловичу Горбуліну за надану можливість донести до шанованої аудиторії окремі думки щодо бачення керівництвом служби зовнішньої розвідки України

шляхів практично застосування інструментарію цивільного і демократичного контролю за діяльністю розвідувальних органів у сучасних умовах.

Хочу підтримати і розкрити висловлену сьогодні під час обговорення думку про те, що розвиваючи і вдосконалюючи систему військово-цивільних відносин в Україні, доцільно перенести акценти з площини власного контролю в площину запровадження спільної відповідальності за ефективне функціонування розвідувальних співтовариств як суб'єктів нагляду, так і структур, уповноважених його здійснювати.

Природно, що за таких умов актуальним, як на мене, може бути перехід від поняття цивільно-демократичного контролю за діяльністю розвідувальних органів до термінології цивільного і демократичного управління сектором безпеки. Це є найбільш змістовне вираження сутності процесу солідарної відповідальності, про яку я говорив.

Заважаючи на притаманний для розвідувальних органів специфічний характер діяльності, вважав би за потрібне вироблення та нормативно-правове закріплення процедур, котрі визначали б глибину, періодичність і конкретні форми контролю за розвідкою та необхідний рівень відповідальності осіб, які уповноважені здійснювати такий контроль.

Подібний підхід можна було б поширити і на впровадження механізмів конфіденційності, який би слугував досягненню балансу між прозорістю і закритістю, запобігаючи при цьому розголошенню відомостей, котрі є власністю держави чи надмірної секретності.

На цьому шляху, на мій погляд, буде корисний життєвий і професійний досвід парламентарів профільного комітету, відданість керівництва Служби зовнішньої розвідки України, курс на створення принципово нового розвідувального органу європейського типу, використання досвіду наших партнерів та незалежних експертів.

Шановні пані і панове, завершуючи свій короткий виступ, я хотів би зазначити, що тільки від нас самих, від наших зусиль залежатиме подальший розвиток і рух уперед.

Н. МЕЛЬНИК

Роль Міністерства закордонних сп у реформуванні сектору безпеки

Шановні пані та панове!

Дякую вам за надану можливість взяти участь у такому поважному зібранні.

Щодо Міністерства закордонних справ, то я хотіла б сказати таке: відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої Президентом України 12 лютого цього року, реформування інституту сектору безпеки та системи демократичного цивільного

контролю над військовою організацією і правоохоронними органами держави є стратегічними пріоритетами політики національної безпеки України.

У цьому контексті одним із головних завдань Міністерства закордонних справ у сфері національної безпеки залишається забезпечення сприятливих зовнішніх умов для розвитку та безпеки держави, формування навколо України безпечного міжнародного середовища, зокрема через залучення України до європейської та євроатлантичної систем безпеки.

Подальше реформування сектору безпеки та оборони України також має на меті забезпечення ефективнішого виконання Україною завдань, пов'язаних з її внеском у підтримання міжнародних зусиль у боротьбі з тероризмом, поширенням зброї масового ураження, транснаціональною організованою злочинністю, незаконною міграцією, торгівлею людьми та іншими загрозами.

У цьому зв'язку надання альянсом експертної та іншої допомоги у реформуванні сектору безпеки і оборони України здійснюється у рамках діяльності Спільної робочої групи „Україна - НАТО” високого рівня з питань військової реформи.

І в цьому контексті я хотіла б привернути увагу до трьох найважливіших програм:

Перша – це програма з професійної підготовки цивільного персоналу оборонних і безпекових структур України;

друга – це діяльність робочої групи „Україна - НАТО” з питань цивільного та демократичного контролю над сектором розвідки;

третья – започаткування так званої мережі партнерства „Україна - НАТО” щодо підвищення обізнаності громадянського суспільства.

І насамкінець, користуючись цією нагодою, я хотіла б ще раз подякувати представникам міжнародного секретаріату НАТО і його державам-членам за надане активне сприяння у впровадженні ефективної системи демократичного цивільного контролю над силовими структурами та у реформі сектору безпеки в Україні та наголосити, що стосовно міжнародної діяльності всі органи державної влади України завжди можуть розраховувати на допомогу Міністерства закордонних справ у цій сфері.

РОЗДІЛ 2

Роль парламенту в забезпеченні цивільного та демократичного контролю над сектором безпеки: досвід євроатлантичної інтеграції

Ю. САМОЙЛЕНКО

Головні напрями роботи парламенту України з удосконалення системи демократичного контролю над сектором безпеки й оборони

Шановні учасники Круглого столу!

Проголосивши 1991 року свою незалежність, Україна обрала шлях демократичних реформ, важливою складовою яких є формування системи демократичного контролю над сферою національної безпеки й оборони, найважливішою складовою якої є парламентський контроль.

Не маючи відповідного досвіду, Україна за період свого становлення чимало зробила для перебудови сфери національної безпеки й оборони, впровадження демократичного цивільного контролю над нею. Зокрема, створено належну правову базу, що регулює функціонування суб'єктів згаданої сфери й суспільні відносини у ній, визначає повноваження і роль парламенту в здійсненні контролю.

Необхідно зазначити, що парламентський контроль існує в кожній демократично розвинутій країні, оскільки парламентаризм є істотною ознакою будь-якого демократичного суспільства. Повноваження парламенту, напрямок механізму здійснення контролю над сферою національної безпеки й оборони залежить насамперед від форм державного ладу, особливостей національного законодавства, конституційних принципів, історичних традицій.

Досвід діяльності Верховної Ради України в цьому напрямі дає можливість стверджувати, що в державі створено цілісну систему парламентського контролю за згаданою сферою.

Важливою сферою в системі нормативно-правових актів, що стосується здійснення захисту національних інтересів України, затвердженню, зміцненню конституційних принципів демократичної правової держави в сфері цивільно-військових відносин, є прийнятий 2003 року Закон України «Про демократичний цивільний контроль над військовою організацією і правоохоронними органами держави».

Положенням цього Закону визначено правові принципи організації та здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України, іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, а також над правоохоронними органами держави.

У законі визначено дефініцію наукового терміна «демократичний цивільний контроль», під яким розуміється комплекс здійснюваних відповідно до Конституції й законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин військової організації та правоохоронних органів, сприяння їхньої ефективної діяльності й виконання покладених на них функцій, зміцнення державної й військової дисципліни.

Важлива, якщо не головна, роль у здійсненні згаданого контролю належить Верховній Раді України. Парламентський контроль здійснюється у визначенні основ національної безпеки, правового й соціального захисту, видів пенсійного забезпечення військовослужбовців. У випадку подання Кабінетом Міністрів України загальнодержавних програм реформування й розвитку Збройних Сил України, правоохоронних органів, рішення соціальних проблем, а також інших програм, які стосуються оборонної безпеки держави, програм військового, військово-політичного, військово-технічного співробітництва з іншими державами парламент розглядає й затверджує їх.

Під час обговорення звітів і доповідей Кабінету Міністрів України про виконання Державного бюджету парламент розглядає стан і доцільність використання бюджетних коштів, виділених на потреби національної оборони, на забезпечення державної безпеки. Дієвість парламентського контролю над сферою національної безпеки і оборони значною мірою залежить від тих конституційних повноважень, які надаються законодавчому органу.

Конституція України закріпила пріоритетність контролю над згаданою сферою за виконавчою галуззю державної влади. Тому розвиток парламентського контролю в Україні має потребу у відповідному вдосконаленні форм, методів, механізмів і напрямів у його здійсненні з боку Верховної Ради України і її комітетом.

Одним із діючих кроків в удосконаленні парламентського контролю є прийняття 2005 року Верховною Радою України Закону України про комітети Верховної Ради України (нова її редакція), у якому чітко визначено 3 функції комітету: законопроектний, організаційний й контрольний, а також повноваження комітетів під час їхнього здійснення.

Це дало змогу більш чіткіше організувати парламентський контроль, уміло та ефективно задіяти всі надані комітетом механізми здійснення парламентського контролю відповідно до предмета їхнього ведення. Йдеться про такі механізми, як комітетські слухання, заслуховування звітів посадових осіб, проведення виїзних засідань з актуальних питань, спільні засідання комітетів і колегій, державних органів, включення членів комітетів до складу колегії цих органів або участь членів комітетів у їхніх засіданнях, депутатські запити від комітетів тощо.

Названі механізми парламентського контролю, як показує практика Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки й оборони, підтверджує свою ефективність у вирішенні багатьох проблемних питань. Так, комітетом проведено низку виїзних засідань із питань діяльності розвідувальних органів України, державної служби спеціального зв'язку й захисту інформації, Державної прикордонної служби, на яких розглядалися актуальні питання. Їхній розгляд на місцях дав змогу членам комітету глибше чітко усвідомити проблематику й невідкладність їхнього рішення, що, у свою чергу, сприяло винесенню згаданих проблемних питань на розгляд Ради національної безпеки й оборони України та уряду України.

Це підтверджує, що застосування сучасних ефективних й оперативних заходів і механізмів контролю дає змогу членам комітету тримати руку на пульсі всього, що відбувається в організмі відповідного державного органу.

Необхідно зазначити, що реалізація Верховною Радою України своїх повноважень здійснюється як відповідно до Конституції України, так і відповідно до окремих законів. Але окремого закону, положеннями якого б керувався цей вид діяльності парламенту України, на сьогоднішній день поки немає. Це призводить до різного тлумачення положень Конституції України, якими регулюються питання здійснення парламентського контролю. Крім того, існує небезпека перетворення парламентського контролю на механізм втручання Верховної Ради України, окремих її депутатів у діяльність інших органів державної влади.

Таким чином, ефективність парламентського контролю значною мірою залежить від чіткої правової регламентації його здійснення, що має потребу в прийнятті відповідного закону.

Саме з цією метою суб'єктом права законодавчої ініціативи народним депутатом України Ківаловим до Верховної Ради внесено проект закону України «Про основні принципи парламентського контролю України».

Ми розуміємо, що універсальної або найоптимальнішої моделі цивільного контролю у світі не існує. У різних країнах ці системи працюють по-різному, відображаючи національні пріоритети та особливості національної політичної культури.

Має місце різна генералізація процедур і принципів, і тому для нас цілком прийнятним буде мати можливість відібрати діапазони ефективних механізмів здійснення парламентського контролю різних країн світу, те, що для нас буде корисним й оптимальним.

Я. ПЕТЕРСЕН

Досвід парламенту в забезпеченні цивільного та демократичного контролю над сектором безпеки

Шановні пані та панове!

Пам'ятаючи про сказане вище, зосереджу вашу увагу лише на кількох думках, які мають значення на даному етапі обговорення. Підкреслю, що моя країна Норвегія дуже відрізняється від України, тому що це невеличка країна – лише 4,5 мільйони населення. Це означає, що Норвегія хоч невеличка країна, але дуже прозора. Питання здійснення контролю над збройними силами – не є великим політичним питанням. Справді великим складним політичним питанням для нас було здійснення демократичного парламентського контролю над розвідувальними службами. Але ми його успішно вирішили. А щодо збройних сил нашої держави, то у парламентаріїв не було неприємного досвіду у спілкуванні з ними.

Оборона – це не місце битви для політичних партій. У нас була різниця у поглядах, але уряд Норвегії намагався досягти широкого консенсусу. Цьому сприяли, на мій погляд, принаймі, дві причини у плані оборонної політики.

По -перше – це те, що у нас є досвід “холодної війни”, досвід відповідної реакції на сусідню країну, на Радянський Союз. Ми повинні тоді були проводити перспективну довгострокову політику.

По - друге. Оскільки це довгострокова політика, то вона мала бути одностайною, без всіляких стрімких відхилень. А для цього ми повинні мати заздалегідь досягнутий консенсус з цього приводу.

І останнє, що є також дуже важливим, це те, що члени парламенту ніколи не діють у вакуумі. Вони дуже наближені до виборців.

І в такій невеличкій державі, як Норвегія, де існує обов’язкова військова служба, є оборонні структури, оборонні об’єкти по всій країні. В країні об’єктивно склалися тісні зв’язки між виборцями і збройними силами. Усе це, на наш погляд, менш важливе у найближчі роки, тому що наші збройні скорочуються, менше стає військових об’єктів і тому обов’язковий військовий призов до армії нині піддається меншим нападкам.

Але наші виборці час від часу ставлять запитання оборонного характеру. Ми повинні їм надавати відповіді. Але це не є для нас насправді вже таким складним питанням чи великою проблемою, бо в нас на практиці все це відпрацьовано у повсякденному житті. Наш парламент це все відпрацював.

Тепер щодо інструментів здійснення нашого парламентського контролю. Це ті самі інструменти, про які сьогодні неодноразово згадувалося. Перш за все, це оборонний бюджет.

Президент Парламентської Асамблеї НАТО зупинився в своїй доповіді на тому, як треба розписувати парламентський бюджет, вірніше, бюджет на оборону, щоб справді досягти такого рівня, яким всі були б задоволені. І відповідальність парламенту полягає саме тому, щоб зробити бюджет якомога більш детальним.

Тут є певні проблеми, тому що для ефективності, для дієвості треба мати чітке уявлення, яким має бути цей бюджет. Але, з другого боку, ми повинні чітко уявляти собі, що ми насправді хочемо мати.

Друге питання стосується законодавства. Законодавство має бути якомога більш простим. Його основоположні принципи мають бути непорушні.

Далі. Здійснення контролю і аналізу. Це головний інструмент здійснення контролю над сферою безпеки. Ми повинні постійно отримувати відповідний матеріал через парламентські слухання, конкретні відповіді на питання, які ми ставимо. Наша мета і обов’язок дедалі глибше занурюватися в цю проблематику.

І збройні сили та виконавча гілка влади знають, що в будь-який час ми можемо глибше зануритися в ці важливі питання. Це ми робимо не так часто, але ця система у нас відпрацьована і вона дає позитивний результат, вона працює.

Є ще одна думка, яка багатьох здивує, але, гадаю, що це надзвичайно важлива думка.

У нас була дискусія щодо того, чи взагалі потрібен нам у парламенті комітет з питань оборони. Було багато пропозицій об'єднати його з комітетом із закордонних справ норвезького парламенту.

Можливо, так само думають і в інших країнах? Але моя відповідь чітка – так, такий комітет потрібен.

Незважаючи на те, що сьогодні на порядку комітету з питань оборони постає мало питань. Можливо, вони вже не є такими масштабними? Але, на мою думку, дуже важливо мати такий комітет як символічну структуру.

Парламентарії, які входять до цього комітету і працюють у ньому, підтримують збройні сили. Вони повинні бути компетентними в цих питаннях, розуміти їх, прислуховуватись до думок фахівців. Якщо вони не розумітимуть цього, то бюджет дедалі більше скорочуватиметься і оборона опиниться під загрозою. Таким чином, якщо об'єднати комітет з питань оборони з іншими комітетами, то в парламенті буде втрачено дуже багато експертного досвіду.

І ще одна річ. Ведучий Круглого столу говорив про ще один важливий аспект. Це політика всілякої підтримки професіоналізації військових.

Ми не повинні собі ставити надто багато обмежень в цьому питанні, але, з другого боку, ми повинні поважати ті дуже важливі речі, в яких не розбираємося.

Наприклад, у Західній Європі нині точиться дискусія з приводу того, чи треба використовувати повітряну міць в Афганістані, такою мірою, як це ми робимо. Ми починаємо обговорювати це питання. Але, як парламент, ми повинні чітко розуміти, що це не наша справа, його має вирішувати військове командування. А наше завдання - всіляко захищати їх рішення і їх експертний досвід.

Це стосується, так само, будь-яких застережень по Афганістану.

Ми поклали це завдання на НАТО. Ми передали їм відповідні кошти. І тепер уже натівські генерали мають вирішувати, як їм далі проводити цю кампанію.

І остання думка. Яким чином ми отримуємо потрібну нам інформацію, яка для нас є дуже важливою, тому що без інформації ми не можемо належним чином виконувати свою

роботу. Мій комітет, наприклад, дуже багато подорожує по країні, зустрічається з військовими, представниками інших силових структур. Безпосередньо від них ми отримуємо оперативну інформацію.

Щодо масової інформації, я вважаю, що необхідно постійно надавати доступ засобам масової інформації. Вони повинні мати інформацію.

Лахос Дж. С.

Демократичний контроль над сектором безпеки: європейський досвід

Шановні колеги!

Насамперед дозвольте привітати учасників форуму та висловити вдячність його організаторам.

Хочу зазначити, що парламенти перебувають у центрі демократії. Жодна установа уряду, жодна гілка влади не може бути виключена з-під парламентського контролю. Це стосується всіх організацій сектору безпеки: збройних сил, поліції, прикордонних військ, напіввійськових підрозділів, розвідувальних служб і приватних охоронних компаній.

Парламенти повинні не тільки розробляти комплексну безпекову політику, а й здійснювати нагляд над усіма організаціями, що задіяні в секторі безпеки. Парламентський контроль буде завершеним лише тоді, коли він здійснюватиметься над усіма головними аспектами діяльності відомств та установ, зокрема, над політикою, особовим складом, фінансами, операціями, закупками техніки та обладнання, зброї та систем зброї.

Багато парламентів, особливо тих, що діють у країнах перехідного типу чи там, де відбувається процес консолідації, наражаються на труднощі у розумінні широких комплексних питань, що постають перед сектором безпеки. Вони постійно отримують відповідну інформацію від силових структур, аналізують її. Хоча для багатьох парламентів це дуже складна річ.

Крім того, парламенти у країнах сталої демократії стикаються з новими викликами, які вони повинні контролювати. Усі ці проблеми для них є дуже складними, оскільки відсутній відповідний персонал, відповідний рівень освіти з питань оборони і безпеки.

У Європі питання демократичного і парламентського контролю над збройними силами набувають дедалі більшої вагомості через різні причини.

Наприклад, скасування військового призову у багатьох європейських країнах - в Голландії, Бельгії, Франції, Італії, Іспанії, Португалії спричинило дискусії щодо демократичного контролю над збройними силами. Дехто вважає, що повністю добровільні війська, побудовані на добровільному принципі, значно важче піддаються контролю, ніж армія, що діє на принципах призову.

Крім того, за останні десятиліття всі європейські країни були залучені до скорочення збройних сил. Водночас, вони стали свідками того, що, окрім виконання ними суто мирних місій чи місій з врегулювання миру, на них покладається дедалі більше завдань, пов'язаних із військовими сферами. А це знову таки призводить до напруження в політичних та військових стосунках.

Практика показує, що демократичний парламентський контроль над міжнародним аспектом військового співробітництва та установами набуває дедалі більшої актуальності в разі розширення військової діяльності на міжнародному рівні.

І тому не випадково, деякі країни Центральної та Східної Європи на запит міжнародних організацій НАТО та ОБСЄ повинні були реформувати свої політично-військові відносини відповідно до демократичних принципів. Окрім того, в більшості країн перехідного типу політичні та демократичні реформи передували реформам сектору безпеки.

Перш, ніж реформувати сектор безпеки, країни перехідного типу прийняли нові конституції, надали повноваження законодавчим органам та встановили цивільний контроль над військовими. І це дуже важливо, оскільки реформування сектору безпеки повинно здійснюватися на демократичній основі, демократичним способом.

Щодо цього політична воля окремих парламентарів відіграє надзвичайно велику роль.

Хочу ще раз підкреслити, що, незважаючи на численні проблеми, з якими стикаються парламентарі під час реформування сектору безпеки та здійснення парламентського контролю за ним, головним у вирішенні цих важливих для суспільства питань залишається політична воля, яка відіграє вирішальне значення як для політичної парламентської системи, так і для сектору безпеки загалом.

Г . ОМЕЛЬЧЕНКО

**Роль парламентського комітету Верховної Ради України у боротьбі з
корупцією та організованою злочинністю**

Шановні пані та панове!

Прийміть сердечні привітання і від імені парламентського Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю.

У своєму виступі я хочу привернути вашу увагу на досить важливі питання співпраці Україна НАТО в такій галузі, як боротьба з міжнародним тероризмом, відмивання грошей, транснаціональна злочинність та корупція.

Ні для кого не є таємницею, що злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, поширення корупції, міжнародного тероризму є реальними потенційними загрозами національній безпеці будь-якій країні і, зокрема, Україні.

В нашій державі напрацьовано та прийнято відповідні документи, що регулюють діяльність України НАТО. Це Хартія про особливе партнерство між Україною і НАТО, план дій Україна-НАТО тощо.

Це, до речі, підтверджується і положенням статті 7 Закону „Про основи національної безпеки України” та нещодавно затвердженій Президентом України Віктором Ющенком Стратегії національної безпеки України, в якій, зокрема, зазначається, що Україна також стала об’єктом зростаючої зацікавленості міжнародних злочинних угруповань, зокрема, у сфері відмивання “брудних “грошей.

У зв’язку з цим, виникає запитання, як працював наш парламент у цьому напрямі?

Чи було в Україні забезпечено відповідну законодавчу базу для протидії корупції, міжнародному тероризму і організованій злочинності? Як народний депутат України чотирьох останніх скликань і як один із керівників цього комітету, я ствердно відповідаю – так.

Верховна Рада України за останні роки прийняла низку законів, спрямованих на ефективну протидію корупції, міжнародному тероризму і організованій злочинності.

Зверну вашу увагу на окремі з них. Це, насамперед:

- Закон про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю, 1993 рік;

- Закон „Про боротьбу з корупцією”, 1995 рік;
- Закон про запобігання та протидію відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, 2002 рік;
- Закон „Про боротьбу з тероризмом”, 2003 рік тощо.

Окрім того, парламентом України, за сприяння нашого комітету, ратифікував практично всі міжнародні конвенції Організації Об’єднаних Націй та Ради Європи, спрямовані на посилення боротьби із тероризмом, організованою злочинністю та корупцією.

На сьогоднішній день можна констатувати, що законодавча база достатня для ефективної протидії цьому страшному соціально-політичному суспільному явищу, яке існує в нашій державі. Водночас, за оцінками міжнародної організації щодо індексу сприйняття корупції, за минулий рік Україна знову опустилася на одно із останніх місць.

Між іншим, хочу зазначити, особливо для присутніх на нашому зібранні представників іноземних держав. В Україні відбувся такий політичний парадокс. На останніх виборах до парламенту народ України підтвердив свій вибір, зроблений ним під час виборів Президента України В. Ющенка у 2004 році.

До парламенту прийшли політичні партії, що представляли національно-демократичні сили, сили, які протидіяли колишньому кучмівському режиму. Вони мали всі шанси створити в парламенті коаліцію і продовжити реалізацію принципів демократичної революції 2004 року.

В результаті відомих вам подій в Україні було встановлено ще більший, ніж колишній кучмівський, злочинний режим, проти якого боровся весь український народ.

Сьогодні, на мій погляд, ситуація, яка склалася в державі, в парламенті України, в структурах виконавчої влади не сприяє ефективному проведенню парламентського контролю над сектором безпеки.

Шановні колеги, я уважно слухав виступи усіх учасників Круглого столу і дуже вдячний усім вам за об’єктивну оцінку справ в Україні, за той досвід, яким ви поділилися з нами на цьому зібранні.

Хочу висловити особливу подяку за ті оцінки, тенденції і висновки, які зробив пан Джеймс Шерр.

І на завершення зазначу, я переконаний, що ми вийдемо із сьогоднішньої ситуації, що на майбутніх дострокових виборах українські виборці, український народ зробить правильний вибір.

В. ЧУМАК

Роль парламенту в забезпеченні цивільного демократичного контролю над сектором безпеки

Шановні колеги!

У своєму виступі я хочу зупинитися на понятті цивільного демократичного контролю і ролі парламенту в цьому важливому питанні.

Зазначу, що коли ми вживаємо в українському понятті термін „цивільний демократичний контроль”, то ми більше всього концентруємося на питаннях цивільного контролю, тобто контролю з боку парламенту, уряду і менше всього ми концентруємо свою увагу на питаннях демократичного контролю, тобто реального контролю з боку інститутів громадянського суспільства за діяльністю у секторі безпеки.

На жаль, більшість із нас розуміє демократичний контроль як перевірку діяльності чи ревізію. Але якщо перекласти визначення ”демократичний контроль” з англійської мови, то ми матимемо набагато глибший зміст цього поняття. Це не лише перевірка діяльності, але і можливість бути учасником формування політики у цій сфері.

І коли інститути громадянського суспільства відсторонені від визначення цієї політики, то такий громадський цивільний контроль буде малоефективним.

Без сумніву, за останню каденцію парламент України зробив багато кроків у вирішенні цього важливого питання.

По-перше, це прийняття профільного закону.

Але хоча закон встановлює, як уже зазначав пан Горбулін, керованість з боку владних структур, чітку вертикаль контролю між вищими інститутами держави та складовими сектору безпеки, в ньому, на мій погляд, і це є серйозним недоліком, не прописані критерії ефективності демократичного контролю з боку інститутів громадянського суспільства.

Відсутність ефективності критеріїв не дає нам можливості оцінювати його наявність взагалі. Закон визначає різні механізми контролю, який покладається саме на владні структури.

Насамперед це парламентський контроль, про який сьогодні багато говорили, і який, на мою думку, є дієвим, тому що він має досить багато складових. Це депутатські комітети, спеціальні депутатські слідчі комісії, бюджетний процес тощо.

А як реагують інститути громадянського суспільства? Як реагують недержавні організації на недемократичність у сфері управління в секторі безпеки? Яким чином вони можуть показати свою оцінку, своє ставлення до тих чи інших процесів, які відбуваються в секторі безпеки?

На мій погляд, таким рівнем або мірилом ефективності може служити рівень довіри або недовіри до інститутів сектору безпеки, які існують у суспільстві.

Взагалі в демократичних країнах саме підтримка або непідтримка тих чи інших суспільних інститутів веде до реалізації або нереалізації їхньої політики. І це закономірно, бо політика, яку вони пропонують, виробляється разом з спільнотою, разом з громадою на основі широких публічних консультацій.

Що ми бачимо в Україні? Поки що у нас не запроваджено широких публічних консультацій, як важливого механізму обов'язкового обговорення головних напрямів політики, яка проводитиметься в українському суспільстві.

Напевно, парламентарям треба прислухатися до таких пропозицій і ввести такі обов'язкові публічні консультації під час вироблення політики в різних сферах, а особливо в сфері національної безпеки і оборони. В Україні існує досить велика кількість потужних аналітичних центрів, які можуть надати свої пропозиції з цих питань.

Щодо рівня довіри, я хотів би зазначити таке: якщо силові структури держав не користуються довірою населення, постає запитання, чи потрібно запроваджувати законом якусь відповідальність за таку діяльність? Дослідження, що проводили компанія „Соціальний моніторинг” та Інститут соціальних досліджень в Україні в березні 2007 року щодо рівня довіри та недовіри громадян України до складових сектору безпеки, показало, що Служба безпеки України користується довірою у 44% громадян, недовірою – 47% громадян; міліція - 32% громадян, недовірою - 64% громадян; судові органи підтримують 31% громадян України і не підтримує - 62%; органи прокуратури підтримують 32% і не підтримують – 58 %.

Збройні сили відповідно – 53% і 41%.

Якщо порівняти ці дані з показниками щодо підтримки або непідтримки громадянами України Церкви та релігійних організацій, то релігійні організації підтримують 46 відсотків наших громадян, і не підтримує 44%. Тобто, рівень довіри до

Збройних Сил в Україні на сьогоднішній день набагато вищий, ніж до релігійних організацій.

Це говорить про те, що саме відкритість Збройних Сил України, прозорість їхньої діяльності (видання Білої книги, систематична публікація офіційних звітів про свою діяльність) значно підвищили рівень довіри наших громадян до Збройних Сил.

На жаль, у нашій країні не приділяється достатньої уваги діяльності правоохоронних органів. Правоохоронні органи залишаються закритими для суспільства, їхня діяльність незрозуміла для більшості громадян і тому рівень підтримки з їх боку занадто низький.

Чому це відбувається? На мій погляд, поки політичні сили вважатимуть складові сектору безпеки інструментом політичної конкурентності, говорити про якусь їх більшість, відкритість або прозорість буде неможливо.

Якщо навіть громадськість буде готова до більш відкритого діалогу з правоохоронними структурами, з структурами розвідки, прокуратури або судового органу влади, бюрократичний апарат цих органів не буде готовий до відкритої співпраці з громадськістю. Він робитиме все для того, щоб реформи по відкритості цих органів проходили як можна повільніше.

Оскільки в суспільстві поки що не має чіткого розуміння змісту демократичного контролю над сектором безпеки, то і не вибудовується його дієва система.

Незважаючи на те, що ми вже два роки говоримо про системне реформування правоохоронних органів, ми до цих пір не маємо єдиного державного погляду на те, яка система правоохоронних органів нам потрібна.

І головне не те, яка система за своєю структурою – це не так важливо, якою буде структура цієї системи, а головне – які принципи і яка філософія буде закладена у підвалини діяльності цієї системи.

Якщо вона будуватиметься на застарілих принципах діяльності системи, що існували до тепер, то наш рух до демократизації цих інститутів буде досить повільний.

Якщо ми застосовуватимемо зовсім інші критерії, іншу філософію і інші цінності в процесі розбудови системи правоохоронних органів та всього сектору, а саме, який кінцевий результат ми хочемо бачити, що ми хочемо бачити - чи це інструмент захисту держави, про що наголошують постійно наші чільники, чи інструмент захисту прав громадян, які базисні

цінності покладені в діяльність цієї системи, тоді ми досягнемо реальних змін у цих структурах та поступу у сфері демократичного цивільного контролю.

На жаль, у програмах політичних партій, основних політичних гравців, які нині представлені у парламенті, не існує чітких поглядів щодо реформування сектору безпеки. Це досить важливий елемент держави, але політичні партії поки що не можуть представити громадськості, українському суспільству свої погляди з його функціонування і організації.

І насамкінець, я хотів би зазначити, що тільки спільна політика, спільна участь інститутів держави і громадського суспільства у процесі встановлення системи ефективного демократичного контролю в Україні, а також у виробленні критеріїв його ефективності, критеріїв його діяльності може дати позитивний результат.

М. СУНГУРОВСЬКИЙ

Парламентський контроль над сектором безпеки: проблеми та шляхи підвищення його ефективності

Шановні пані та панове!

У своєму виступі я хотів би привернути вашу увагу на таке.

Питання, яке ми сьогодні обговорюємо, досвід, яким ми обмінюємося, вкрай важливий для нашої держави. Чому?

Тому що, *по-перше*, для України це позначення загальної системи координат, у яких відбувається реформування й функціонування сектору безпеки.

По-друге, це позначення тих векторів, по яких у регіональній, глобальній системі безпеки йде процес реформування.

І, *по-третє*, це так зване найкраще правило. Це досвід демократичних країн, яким може скористатися Україна.

Зазначу, що тут виникає одне «але». Практика будь-якої країни, і це є природно, відрізняється від іншої. У кожній країні є свої традиції та свої особливості. Досвід інших країн втілюється в практику через усвідомлення еліти. Те саме відбувається і в Україні, де в

процесі реформування сектору безпеки втілюються в життя державні рішення та досвід країн сталої демократії.

Які ці рішення? Як вони втілюються в життя? Це, переважно залежить від політичної еліти нашої держави. Україна має одну важливу особливість, яка заважає її просуванню вперед. Це розрізненість, відсутність єдності у середині політичної еліти. У нас відсутня відкритість тих програм, стратегій чи концепцій, які готує політична еліта держави. Чому це відбувається? Тому що вони бояться критики з боку своїх опонентів.

Але головне питання не у цьому, не в відсутності відкритості. Візьміть, наприклад, наш бюджет. Чим він нас не влаштовує з погляду прозорості? Він досить докладний та прозорий. Але навіть уважно вивчаючи його, ми не можемо чітко зрозуміти напрямок нашого руху, чого ми досягнемо в майбутньому, куди ми йдемо? З одного боку, – прозорість, а з другої – незрозуміло. Отож за таким принципом діє наша політична еліта. Зовні – все прозоро, відкрито, видно кожен крок, а куди йдемо, чого досягнемо в перспективі – невідомо.

Тепер щодо парламентського контролю. Нині для нас це дуже важливо. Чому?

Виступаючи в цій залі вже зазначали, що англійське звучання терміна “контроль”, вірніше, розуміння цього поняття, є трошки ширшим, ніж у нас.

Це не тільки контроль, не тільки, власне, контроль і постановка цілей.

З моральної точки зору, контролювати може той, хто сам на себе бере відповідальність із визначення цієї мети, визначення об'єкту контролю.

А тепер давайте проаналізуємо. За 16 років існування України як незалежної держави силові структури жодного разу не одержали бюджетних коштів хоча б на рівні своїх мінімальних потреб.

Тут присутні шановані мною народні депутати багатьох скликань і вони підтвердять, що попри систематичне недофінансування силових структур, парламент жодного разу не зняв з них певної частини обов'язків, які вони мали виконувати. Жодного разу. І навіть не було такої ініціативи. Я розумію, яку роль тут відіграє уряд, Мінфін України, хто тут найголовніший.

На жаль, парламентарі навіть не проявили такої ініціативи. Але на парламентській трибуні вони неодноразово ставили запитання міністрам силових структур, чому вони не виконали ті чи інші завдання, що стоять перед їх відомствами. Це, на мою думку, не допустимо.

А чому це відбувається? А тому, що у нас прийнята така політика, політика малих кроків. А в рамках чого провадяться такі кроки? Кожен із цих кроків начебто правильний. Але до чого приведе їх сукупність? Цього ніхто сказати не може.

Виступаючі уже порушували питання, чому в Україні відсутній ефект від прийнятої Стратегії національної безпеки. А хто може відповісти, яке місце займає цей документ у рамках державної політики?

На мій погляд, відповісти на це питання дуже важко. Чому?

Бо в нас відсутній об'єкт захисту. У нас є стратегія захисту, а об'єкту захисту немає. У нас, на мою думку, об'єктами захисту мають бути громадяни, держава. Так є в усіх країнах, але кожну країну відрізняє одну від другої процес досягнення національних інтересів. У нас він не визначений у жодному документі.

Тоді, що ми захищаємо? Як ми будемо свою систему безпеки? Як ми фінансуємо, як ми реформуємо свій сектор безпеки?

На сьогодні у нас є концепція реформування міліції, Служби безпеки, реформування Збройних Сил. Але концепція реформування сектору безпеки в Україні відсутня.

То, що ми тоді реформуємо? І як ми потім все це проконтролюємо?

Може, з цього необхідно починати, тобто розставити все на свої місця, а уже потім визначитися, що є демократичний контроль, цивільний контроль, де вони поєднуються, хто за що відповідає, хто і як його здійснює, яких кінцевих результатів ми досягнемо.

Виходить, що в Україні начебто щось робиться. Але результат дуже низький. Склалася ситуація, яку ми всі звикли називати системною кризою, з якої ми поки не бачимо шляхів виходу.

М. ВІНК

ДОСВІД ПАРЛАМЕНТУ БЕЛЬГІЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЦИВІЛЬНОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ РОЗВІДКИ ТА ПОЛІЦІЇ

Пані та панове!

Дозвольте мені привітати вас та подякувати організаторам Круглого столу, на якому ми розглядаємо дуже важливу, на мій погляд, проблему здійснення цивільного демократичного контролю над сектором безпеки і оборони.

Це, як уже було вірно зазначено, неодмінна умова забезпечення безпеки на службу нації, на службу громадянина.

Бельгія надає уваги демократичному контролю вже давно. Але лише останнім часом ми розробили і прийняли відповідні законодавчі акти, що дало змогу нам організувати належний парламентський контроль над службою безпеки і поліцією.

У 80-ті роки ХХ століття у Бельгії відбулося багато різних потрясінь і трагічних подій.

Низка комуністичних та терористичних угруповань, приватна міліція створили підпільну мережу, яка діяла в країні та за кордоном і, можливо, як зазначала преса, мала відношення до здійснення терористичних актів у 80 -ті роки.

Все це викликало шалену критику та нарікання на діяльність служб безпеки.

Дві слідчі парламентські комісії, які вивчали діяльність цих служб, дійшли висновку, що розвідувальна та поліцейська служби нашої країни працювали у такій зоні, яка вийшла з-під контролю парламенту.

І не дивно, що в звіті парламентських комісій було запропоновано розробити відповідне законодавство стосовно здійснення контролю над силовими структурами відповідних служб.

1991 року в Бельгії було прийнято закони, які передбачали створення відповідної комісії та комітету по контролю за діяльністю розвідслужби та поліції. Контроль, що здійснює цей комітет, стосується двох законодавчих актів – це, насамперед, захист конституційних прав, які гарантують безпеку особи, а також координацію та дієвість відповідних служб безпеки.

Контроль постійного комітету не заміняє контроль з боку парламенту, не заміняє контроль з боку міністрів і виконавчих та судових органів влади.

Цю роботу виконує відповідна комісія, що створена у Сенаті, яка отримує відповідні звіти від органів, що проводять контроль. І цей комітет узагальнює результати діяльності відповідних розвідувальних служб.

Контроль, який організований відповідно до законодавства, спрямований передусім на те, щоб надавати законодавцям і виконавчій гілці влади відповідні рекомендації. Він розроблений на засадах політичних рішень. Саме з цією метою при парламенті було створено контрольні органи. Їхня місія полягає у тому, щоб визначати, чи дійсно відповідальні особи мають належним чином перебирати ті чи інші контрольні функції, а також перевіряти, наскільки силові структури відповідають вимогам і стандартам.

Загалом ми дійшли позитивного висновку. Після того, як набрав чинності закон, ми надали оперативний інструмент для діяльності. Таким чином, ми досягли послідовності, логічності у наших діях.

Зазначу, що саме демократичний контроль з боку парламентарів над відповідними службами підвищив їхню відповідальність, рівень виконання ними своїх службових обов'язків. Це свідчить про те, що ці служби позитивно сприйняли ідею про абсолютну необхідність такого контролю.

З другого боку, це дало можливість членам парламенту чіткіше уявити реальність буття, яке існує серед цих служб, та ті великі проблеми, з якими стикаються ці служби. При цьому парламентарії не тільки надавали уряду відповідні рекомендації, але саме парламентарії сприяли створенню та поліпшенню діяльності відповідних структур у цих органах, виділяли їм відповідні ресурси, посилили особовий склад.

На засіданні комітету часто заслуховують звіти міністрів, виробляють відповідні рекомендації комітету, враховують усі потреби і всі ті вимоги, що були виявлені внаслідок проведених розслідувань.

На засіданнях комісії регулярно заслуховують звіти відповідних керівників і працівників, пропозиції, їхнє бачення удосконалення роботи.

Я можу впевнено сказати, що у нас встановився певний рівень довіри щодо контролю і тих інстанцій, які ми нині контролюємо.

Якщо система хоче мати успіх, хоче добитися успіху, то вона має дуже чітко усвідомлювати, що треба виконувати відповідну роль, яку покладено на неї.

Враховуючи важливість роботи, яку виконують розвідувальні служби нашої країни, контроль над їхньою діяльністю повинен відбуватися належним чином.

Хочу підкреслити, що це не треба обмежувати діяльністю лише бельгійських спецслужб.

Бельгія посідає провідне місце у Європі. Брюссель є столицею Європейського Союзу. В Бельгії розміщена штаб-квартира НАТО та інших організацій.

В цій ситуації ми не піддаємося ілюзії, що можемо забезпечити свою безпеку своїми власними службами, оскільки діяльність інших спецслужб на нашій території перебуває поза межами нашого контролю.

Відповідні працівники цих служб мають дотримуватися наших законів. І хоча все це побудовано на джентльменських угодах, вони, по суті, виходять з підзаконного контролю, реального контролю. Це стосується не тільки тих, хто працює на дружні нам країни.

У своєму виступі я поділився з вами певним досвідом, бельгійським досвідом, який, на мою думку, може бути корисним для України.

Г. КРЮЧКОВ

Нові підходи у здійсненні парламентського контролю як серцевини цивільного контролю над силовою сферою

На мою думку, особливе звучання нашій зустрічі, далеко не першій з цієї тематики, надає те, що вона відбувається в той період, коли наша держава переходить на парламентсько-президентську модель влади.

У межах регламенту я хотів би окреслити два-три питання, які, на мій погляд, набувають сьогодні особливої актуальності та гостроти. Принципово нові умови парламентсько-президентської республіки вимагають нових підходів у здійсненні парламентського контролю, громадського контролю, передусім парламентського, як серцевини цивільного контролю над силовою сферою.

Не розвиваючи цю тему, я хотів би тільки зазначити, що для нас на даному етапі дуже важливе значення має досвід країн, в яких ці питання відпрацьовані.

Три приклади.

Перше. Це досвід Конгресу США у вирішенні кадрових питань у сфері безпеки, оборони, зовнішньої політики. Мені здається, що для нас це було б дуже і дуже важливо, якби ми цим досвідом скористалися широко.

Друге. Досвід парламентів Сполучених Штатів Америки, Великої Британії, РФ та інших держав, де створено окремі парламентські комітети, які системно, компетентно займаються ввинятково проблемами безпекового сектору, комплектуються відповідним чином і

функціонують з урахуванням специфіки цієї делікатної сфери. На жаль, пропозиції створити такий комітет не підтримав нинішній склад Верховної Ради України.

Я глибоко переконаний, виходячи із власного досвіду, оскільки 6 років очолював комітет, для нас підкомітету замало, зважаючи на реальний стан на цій ділянці державного будівництва.

І третє. Дуже цікавим є досвід Федеративної Республіки Німеччини, де існує інститут уповноваженого бундестагу по обороні. В Конституції цієї країни записано, що інститут введено для охорони основних прав і як допоміжний орган бундестагу під час здійснення ним парламентського контролю. Можливо, нам і не потрібен такий інститут, у нас є інститут Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, але форми, методи роботи цієї німецької інституції, на мій погляд, були б дуже-дуже цікавими.

Ще одне питання. Тут ішлося про громадський контроль. Говорилося, що у нас створено громадські ради при Службі безпеки України, в інших силових структурах. Це дуже добре. Але сьогодні вже потрібно зважити на те, яку роль відіграють ці інститути і як до них прислухаються.

Я вхожу до складу громадської ради, що створена при Службі безпеки України.

Ми з великою відповідальністю взяли за виконання цього, на наш погляд, важливого доручення. Ми звернулися до уряду з деяких питань, пов'язаних з соціальним захистом працівників цієї сфери. Ми надали підтримку. Але є і інші факти. Президент видав указ про те, що заступниками голови Служби безпеки можуть бути тільки військові. Цей указ, на нашу думку, не відповідає ні декларованій лінії на демілітаризацію цієї структури, ні рекомендаціям Парламентської Асамблеї Ради Європи, які ми зобов'язалися виконувати.

Ми звернулися до Президента з цього питання. На жаль, відповіді ні від Президента, ні від його канцелярії ми не отримали.

У членів ради викликає серйозне занепокоєння ситуація, що склалася навколо Служби безпеки України. Часта зміна її керівництва, велика плінність кадрів, невиважені заяви деяких посадовців, і як наслідок, небезпечне зниження професіоналізму в її діяльності, дискредитація служби.

Нещодавно ми обговорювали це питання на високому фаховому рівні – громадсько-політичній організації „Український форум”, який я теж тут представляю. На жаль, депутати не відгукнулися на запрошення взяти в ньому участь. А даремно. За підсумками обговорення було прийнято підсумковий документ, який я передав організаторам цієї зустрічі. На наш

погляд, його можна було б використати під час підготовки проекту нової редакції Закону „Про Службу безпеки України”.

І насамкінець. Я не можу не зачепити таку дуже болісну для нас тему, як стан справ з дотриманням законності. Нині нам доводиться зустрічатися з непоодинокими фактами неповаги до закону, навіть до Конституції України, ігнорування, зокрема і з боку високих посадових осіб, судових рішень. Наприклад, як сприймати, те, що на порушення закону, згідно з яким заступників голови Служби безпеки України, керівників департаментів призначає Президент за поданням голови Служби безпеки. Голови Служби безпеки немає, а ці посадовці призначаються. Як можна розцінити цю ситуацію?

Або інше питання. Є закон, є конституційне положення про Раду національної безпеки і оборони України. Це – інститут конституційний і йому належить дуже відповідальна роль у координації всієї роботи на цій ділянці. Я вже не кажу про спроби деяких людей у недалекому минулому, які хотіли використати цей інститут в своїх інтересах. Я про інше: в Конституції і в законі чітко записано, хто може бути членом Ради національної безпеки, чітко визначено посади і зазначено, що членами Ради національної безпеки і оборони України можуть бути і керівники інших центральних органів виконавчої влади. Президент своїм указом включає Генерального прокурора, голову Верховного Суду, голову Національного банку, голову профільного Комітету Верховної Ради. Нівелюється один з головних принципів – це розподіл влади.

Чому таке допускається? Це, на мій погляд, має безпосереднє відношення до порядку денного нашого Круглого столу. Будемо відвертими, громадськість України уважно стежить, чим обернеться створення антиконституційного комітету національного порядку, похід на Київ для повалення нинішнього уряду і захоплення влади та інші подібні акції, якою буде реакція і позиція найвищих органів влади і безпекових структур у цій ситуації.

І ще одне питання, поза межами свого виступу, я хотів би висловити щире подяку Женевському центру демократичного контролю над збройними силами, і особисто вам, пане Колстон.

Я високо ціную те, що у нас давно склалися добрі ділові стосунки, я вдячний вам за ту неоціненну допомогу, яку ви надали нам у випуску українською, російською і англійською мовами збірника законодавчих актів з питань національної безпеки і оборони.

Щире і сердечне вам спасибі.

Е. ФІАНО

Деякий досвід роботи парламентського комітету італійського парламенту з питань контролю над розвідувальними та безпековими службами

Шановні пані та панове!

Дозвольте мені від імені парламентського комітету італійського парламенту з питань контролю над розвідувальними та безпековими службами щодо дотримання таємниць висловити щире подяку організаторам конференції.

Сьогодні обговорюються дуже актуальні й надто важливі питання.

За минуле десятиліття наша безпека, безпекова оборонна політика пройшли глибокі зміни. Це, в свою чергу, вимагає нового визначення дорадчої і контролюючої ролі, яку має відігравати наш парламент.

Це саме ті можливості, які дають нам змогу порівнювати все, що ми маємо, ділитися чи набувати передового досвіду.

В Італії ми маємо відповідний досвід. Цю службу було започатковано 1977 року. В італійському Сенаті було створено комітет, який я очолюю.

В нашій країні було прийнято закон, до якого було включено багато нових положень. На той час це був дуже передовий досвід, навіть порівняно з міжнародним законодавством.

1977 року ми прийняли положення, дуже схоже до того, що діяло у Сполучених Штатах Америки і в Федеративній Республіці Німеччині.

Я хочу надати для вашого ознайомлення цей документ, в якому показано перелік усіх наших законодавчих актів з цього питання.

Зверну вашу увагу на те, що в нашій країні двопалатний парламент. До цього контролюючого комітету входять чотири сенатори вищої і три сенатори нижчої палати. Їх завдання полягає в тому, щоб контролювати діяльність цих служб, щоб вони повністю відповідали інституційній меті, яку визначено нашим законодавством.

Парламентський комітет може запитувати у прем'єр-міністра інформацію щодо основоположних керівних вказівок, які безпосередньо мають відношення до силових структур. Комітет проводить розслідування у сфері боротьби з організованою злочинністю та у тих сферах, які належать, за законом, до сфери відповідальності цих спецслужб.

Комітет зобов'язаний уважно прислуховуватися до пропозицій, що надходять від парламентської меншини і опозиції, ми також повинні контролювати всі ті пропозиції, що надходять від різних джерел – від уряду, науковців, суддів, засобів масової інформації, тобто від тих, хто має відповідні знання, компетентність стосовно цих питань, узагальнювати їх та подавати у вигляді звітів.

Канцелярія прем'єр-міністра подає піврічні звіти на розгляд парламенту, в яких надається інформація про розвідувальні служби.

Усі документи цього комітету засекречені, і це чітко визначено, оскільки пов'язано з категорією секретності. Наші доповіді подаються на розгляд парламенту після ретельного ознайомлення та оцінки. Комітет потім висловлює свою думку і подає відповідні висновки до парламенту. Тепер на цьому етапі до роботи залучається парламент.

Відповідно до нашого закону, державна таємність охоплює всі документи, акти, інформацію, які можуть завдати шкоди демократичній державі, відповідно до міжнародних угод чи питань оборони, чи тих органів, які створено Конституцією.

Вони також повинні нести відповідальність за дотримання безпеки і секретності. Запити на інформацію формулюються в нашому міжпарламентському комітеті і ексклюзивна компетенція надається лише прем'єр-міністру, який пояснює на комітеті, чи можна державну таємницю чи секретність отримувати або взяти до уваги.

Комітет своєю більшістю може зробити висновок, що державна секретність не має підстав, і тоді документ можуть передати на відкритий розгляд обох палат парламенту. Це може спричинити великі складнощі для уряду, якщо серед його членів мали місце зловживання чи корупція.

Закон 1977 року ввів певні обмеження і деякі з цих обмежень є притаманними для самої суті цієї структури. Це стосується організаційних питань і того, як треба керувати цією службою чи цими спецслужбами. А інші положення виходять уже за межі особливостей цих структур і треба їх змінювати. Тобто вони мають глобальний характер.

1977 року розвідувальна служба в Італії формувалася у період “холодної війни” і тоді був чітко визначений супротивник. Там була чітка військова структура, але, після “холодної війни” розвідувальні служби вже маю справу з прихованим противником, як у межах Італії, так і поза її межами. І це виходить за межі такої стабільної чіткої організації. Тут уже все більш розмито, можуть виникати різні види загроз. А тому нині нам необхідні такі служби, які матимуть загальну координацію, координацію на центральному рівні.

На завершення маю сказати що зміни на міжнародній арені в структурах безпеки та оборони дають змогу дійти висновку, що інструменти розвідувальної політики мають відігравати дедалі більшу роль.

Враховуючи те, що наші супротивники готові в будь-який момент напасти на беззахисних громадян, розвідувальні служби можуть бути дуже важливими в плані запобігання таким нападам. Навіть у міцних демократичних країнах необхідно перебудувати розвідувальні служби і адаптувати їх до поточної ситуації, щоб унеможливити протиріччя між концепцією безпеки та свободи.

Чим менше ми приділятимемо увагу безпеці, тим більше ризику для дотримання конституційних гарантій. І демократичні принципи фактично зникають.

Ми повинні зміцнити парламентський контроль. Тому що саме тут ми можемо досягти синтезу між тими потребами, які ми відчуваємо щодо безпеки. Разом з тим необхідно забезпечити свободу і права громадян.

Ми реформуємо нашу розвідувальну службу і, насамперед, ми зміцнюємо роль розвідувальних органів і відповідно роль парламентського контролю над цими органами.

Додаток 1

Б. Леонов

ОХОРОНА ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ: ДОСВІД -ЧЛЕНІВ НАТО

Норми, що встановлюють відповідальність за суспільно небезпечні діяння проти державної таємниці, містяться у розділі XIV “Злочини у сфері охорони державної таємниці, недоторканності державних кордонів, забезпечення призову та мобілізації” Особливої частини Кримінального кодексу (далі КК) України – ст. 328 “Розголошення державної таємниці” і ст. 329 “Втрата документів, що містять державну таємницю”.

Основною метою вдосконалення законодавства (зокрема кримінального) у сфері захисту інформації з обмеженим доступом є його наближення до норм і стандартів НАТО (п. IV.3 розділу IV Плану дій Україна – НАТО, схваленому рішенням Державної ради з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України від 06.02.2003 № 2).

У компаративному аспекті особливої уваги заслуговують нормативні підходи постсоціалістичних країн, з числа держав-членів НАТО, оскільки Україна прагне стати членом цієї організації. Йдеться про кримінальні кодекси таких держав: Латвія, Литва, Болгарія, Естонія, Польща.

“Злочини проти держави” – таку назву має глава X Особливої частини Кримінального закону (далі КЗ) Латвійської республіки, яка містить норми, що передбачають відповідальність за злочини у сфері охорони державної таємниці (ст. 94 – умисне розголошення державної таємниці, ст. 95 – розголошення державної таємниці з необережності). Крім цих злочинів, у главі XXIV “Злочини на службі в державних установах” Особливої частини КЗ розглянуто і такі злочини, як розголошення відомостей, що не підлягають розголошенню (ст. 329), розголошення відомостей, що не підлягають розголошенню, після звільнення з посади (ст. 330).

Злочинами у сфері охорони державної таємниці литовський законодавець вважає розголошення державної таємниці (ст. 125), а також поширення державної таємниці (ст. 126). Крім цього, статтями 296 – 297 КК Литви передбачено кримінальну відповідальність за незаконне добування та розголошення службової таємниці.

Глава XII (Злочини проти обороноздатності Республіки) КК Республіки Болгарія має три розділи, перший з яких називається – “Злочини проти державної таємниці”.

До злочинів проти державної таємниці належать такі злочини, які полягають у розкритті державної таємниці (ст. 357), розголошенні чи поширенні відомостей, пов'язаних із діяльністю служб безпеки, поліції з притягнення штатних та позаштатних таємних співробітників (ст. 357-А), втраті документів чи матеріалів, що містять державну таємницю (ст. 358), розголошенні державної таємниці з необережності (ст. 359). Також кримінальна відповідальність передбачена за розголошення заборонених законом, наказом або іншим адміністративним розпорядженням відомостей військового, господарського чи іншого характеру, що не містять державної таємниці (ст. 360).

Глава 2 “Злочини проти держави” Особливої частини Пенітенціарного кодексу Естонії містить дві норми, що передбачають відповідальність за злочини у сфері охорони державної таємниці (ст. 73 – розголошення державної таємниці, незаконне перетинання державного кордону, ст. 74 – втрата інформації, що містить державну таємницю).

Норми, що передбачають відповідальність за злочини у сфері охорони державної таємниці, об'єднані в главі XXXIII “Злочини проти охорони інформації” Особливої частини КК Республіки Польща.

Злочинами у сфері охорони державної таємниці польський законодавець вважає такі злочини, як розкриття або незаконне використання інформації, що становить державну таємницю (§ 1 ст. 265), розкриття інформації, що становить державну неумисне розкриття інформації, що становить державну таємницю, яка стала відомою у зв'язку з виконанням публічної функції або отриманим повноваженням (§ 3 ст. 265).

Окрім цих злочинів, у цій главі серед злочинів проти охорони інформації є й такі, як незаконне розкриття публічною посадовою інформації, що становить службову таємницю (§ 2 ст. 266), незаконне розкриття або використання інформації особою, якій ця інформація стала відомою у зв'язку з виконанням роботи, публічною, громадською, господарською або науковою діяльністю (§ 2 ст. 266), незаконне розкриття листа шляхом приєднання до каналу, призначеному для передачі інформації (§ 1 ст. 267), незаконне псування, видалення або зміна запису інформації, що має істотне значення (§ 1 ст. 268), знищення, псування, видалення або зміна запису на комп'ютерному носії інформації, що має особливе значення для обороноздатності держави, безпеки зв'язку, функціонування урядової адміністрації, іншого державного органу або адміністрації органу місцевого самоврядування (§ 1 ст. 269). Вважати ці посягання злочинами у сфері охорони державної таємниці не дуже коректно, оскільки їх предмет не має посилань на відомості, що становлять державну таємницю.

Проведений аналіз норм кримінального законодавства згаданих держав дає змогу дійти таких висновків:

1. Держави-члени НАТО не мають єдиного підходу щодо відображення в кримінальному законодавстві розглядуваних злочинів.

2. Для кримінального права постсоціалістичних держав, зокрема тих, що утворилися на теренах колишнього СРСР, характерна тенденція включення до групи злочинних посягань, спрямованих на інтереси держави, норм, що передбачають відповідальність за злочини у сфері охорони державної таємниці.

3. У жодному з проаналізованих КК злочини у сфері охорони державної таємниці не виділено в окремий розділ чи главу, а об'єднано з іншими злочинними діяннями.

4. Розміщення в КК України 2001 р. названих злочинів серед інших злочинів проти держави (у розділі XIV Особливої частини) загалом відповідає регіональним особливостям у межах так званого пострадянського простору, а також підходам, що характерні для держав-членів НАТО.

В. Леонов

Військово-цивільні відносини та питання розвитку демократичного контролю над Воєнною організацією держави

У Радянському Союзі питання про цивільний контроль над військовою політикою, над військовим командуванням, так само, як і про парламентський контроль над виконавчою владою, природно, не виникало. Керівництво було єдиним, складалося воно з військових і цивільних керівників, і не випадково тоді вживали і нерідко вживають і дотепер термін “військово-політичне керівництво”. У демократичних країнах такого поняття немає, тому що там військово-політичного керівництва не може бути загалом. Відповідно до основних принципів організації демократичної держави керівництво завжди політичне і найважливішою його функцією, крім усього іншого, є політичний, тобто цивільний контроль і керування військовим командуванням, військовою політикою і військовим будівництвом.

Нині, коли Україна намагається будувати демократичну модель державного устрою й використовує при цьому відпрацьовані західні принципи, таке питання постало перед українським суспільством. Мова, зрозуміло, не про те, що західні принципи ідеальні та універсальні для всіх держав. Власне кажучи, західні принципи народилися не в США і,

навіть, не у Великобританії, вони просто склалися на визначеному етапі розвитку європейської цивілізації, до якої Україна, з усією її специфікою, безумовно, належить. Тому вірніше вести мову про європейські, а не західні принципи державного устрою. Саме в цьому контексті варто розглядати питання цивільного, у тому числі парламентського, контролю над військовою організацією і її діяльністю.

Навіщо взагалі потрібний такий контроль? За висловленням одного мислителя, «демократія – це коли люди без зброї віддають накази людям зі зброєю». Демократичний устрій держави спирається на усі визнані і суворо дотримувані правила життя і діяльності, легалізовані в конституції і законах, гарантовані поділом влади, політичним плюралізмом і демократичною волею. Сучасна армія, покликана захищати країну від зовнішньої загрози, іманентно має величезні можливості силового впливу на своє власне суспільство. Для того щоб ні у військових, ні у зловмисних політиків не виникло спокуси порушити “правила гри”, використовувати армію та інші силові структури заради протизаконного захоплення або утримання влади, ці збройні інститути мають перебувати під контролем суспільства, що здійснюється через відповідні державні структури відповідно до прийнятих законів.

Крім того, сучасна зброя революційно змінила характер можливої війни. Вона може означати раптову фізичну загибель держави і всього суспільства, неправильні військові рішення можуть бути непоправні і їхні наслідки – незворотні. Під час сучасних воєн йдеться вже не просто про перемогу або поразку країни, а саме про її фізичне виживання, тобто про найголовніший принцип із усіх мислимих державної політики. Звідси теж випливає необхідність постійного і твердого політичного контролю і над розвитком військової доктрини і стратегії, і безпосередньо, над застосуванням військової сили всередині держави. Нарешті, величезна вартість нинішніх армій передових держав навіть у мирний час припускає максимальну участь суспільства, тобто платників податків, в основних рішеннях з військової політики і військового будівництва – через повноважні державні органи і гранично припустиму відкритість інформації. Це потрібно, щоб звести до мінімуму вплив відомчих інтересів і промислових груп, що лобіюють, на оборонну політику країни.

У демократичних країнах політичний контроль над військовою організацією і військовою політикою ґрунтується на трьох «китах». По-перше, це контроль і участь законодавчої влади у військовій політиці і військовому будівництві. По-друге, йдеться про інститут цивільного міністра оборони. І, по-третє, це відкритість інформації, допуск преси і громадських організацій до життєдіяльності збройних сил і інших силових структур.

Парламент – невід’ємний елемент контролю. Затверджуючи військові асигнування по дрібних статтях і контролюючи їхню витрату, парламент стає форумом, на якому представники Міноборони повинні переконливо обґрунтовувати свої запити. І оскільки грошей, звичайно, на все не вистачає, менш обґрунтовані статті відкидаються. Тим самим обмежується практика закритих міжвідомчих компромісів, що веде до розпорошення засобів, так само, як і волюнтаристичних рішень на основі особистих зв’язків генералів і конструкторів з державними лідерами.

Роль бюджетного процесу в парламентському контролі над військовою політикою особливо велика. Тому бюджет для парламенту – це головний, а, можливо, і єдиний спосіб усе-таки сказати своє слово в такому важливому питанні, як формування і здійснення військової політики держави.

Звичайно, парламент розробляє низку законів, що стосуються організації оборонних структур у державній системі, наприклад, Закон “Про оборону України”. Регламентувати відносини армії і суспільства покликані також закони “Про Збройні Сили України”, “Про загальний військовий обов’язок і військову службу”, що регулює питання комплектування збройних сил, зокрема, Закон “Про альтернативну (цивільну) службу” тощо. Але ця частина діяльності Верховної Ради за її впливом на формування оборонної організації держави все-таки не є прямо військовою політикою, військовим будівництвом. Перелічені закони – це закони, власне кажучи, адміністративні.

Інша справа – поточна військова політика. Безумовно, парламент може сказати своє слово й щодо цього – насамперед через бюджет, що є головною і найважливішою прерогативою Верховної Ради. Однак у роботі з формування державного бюджету і військового бюджету як його дуже важливої і значної частини, парламент наштовхується на низку істотних труднощів. По-друге, обговорення бюджету і проходження бюджетного процесу в парламенті. В США, наприклад, витрачається близько року на всебічне обговорення і наступне затвердження конгресом чергового федерального бюджету, включаючи і військові витрати. В Україні на це відведено набагато менше часу. Уряд, навіть тоді, коли вчасно встигає внести черговий бюджет до Верховної Ради, робить це наприкінці серпня – початку вересня. Таким чином, менш трьох місяців залишається на проходження всього бюджетного процесу: на те, щоб бюджет було розглянуто у комітетах, основних фракціях і депутатських групах; щоб потім він був поставлений на обговорення в першому

читанні; щоб потім до нього було внесено виправлення і його було прийнято у другому й у підсумку в третьому читаннях, а після цього підписано президентом.

Навіть якби весь цей складний процес йшов ідеально гладко і не виникало ніяких суперечностей, трьох місяців було б недостатньо. У ситуації, коли Верховна Рада розрізнена, коли в ній існують найчастіше протилежні підходи до таких важливих питань, як організація оборони, цивільний контроль, оборонний бюджет, коли є протиріччя між усіма гілками влади, нарешті, в умовах, коли президент може в будь-який момент накласти вето, завжди виникає колосальний дефіцит часу. І це вже не питання організації – це політична проблема. З початку грудня Рада працює під сильним тиском з боку виконавчої влади, президента, зацікавлених відомств, громадськості і преси. Від неї вимагають прийняти бюджет хоча б у тому виді, у якому він є, щоб не залишити державу з початку нового року без фінансування, при цьому навіть ті відомства, що приходять у парламент зі скаргами на недостатнє фінансування і протестують проти урядового кошторису, починають квапити депутатів, виходячи з принципу: бери, що дають, аби не було гірше.

Тому весь процес має бути перебудовано з погляду його розпорядку. Бюджет необхідно вносити до Верховної Ради не в серпні-вересні, а для початку, як мінімум, у травні, а в наступному, може бути, навіть на початку року, щоб парламент мав достатньо часу його ґрунтовно розглянути, не виявляючись під чисто політичним, найчастіше демагогічним пресингом, що змушує приймати бюджет у запропонованому вигляді з мінімальними виправленнями.

Ще один момент – це порядок представлення інформації в парламент, зокрема військовий бюджет, де ще досить сильні традиції таємності. Розділ “Національна оборона” мають розглядати у більш розгорнутому вигляді, оскільки весь бюджет приймають у вигляді закону, оскільки затвердження всього кількох рядків дає змогу урядові довільно маніпулювати засобами всередині цих позицій упродовж року і тим самим дає владу над військовою політикою не парламентові, а виконавчим відомствам, насамперед Мінфіну.

Але проблема ще складніша. Навіть якщо військовий бюджет буде затверджуватися як закон водночас по кілька статей, такі функціональні статті, як “утримання ЗС”, будь вони навіть розбиті на “грошове постачання”, “забезпечення паливом”, “комунальні платежі”, “перевезення” тощо, мало що говорять тим у парламенті і країні, хто цілком обґрунтовано хоче брати участь у формуванні військової політики і військового будівництва. Адже для

переважної більшості депутатів Держдуми, навіть для тих, що займається цим питанням спеціально, з таких статей зовсім не ясно, які оборонні пріоритети висуватимуться на перший план, до яких воєн держава готуватиметься, які види озброєнь і військової техніки необхідні, як це може вплинути на її роль і місце в глобальній і регіональних стратегічних балансах і на її участь у договорах про обмеження і скорочення озброєнь.

Для того щоб парламент і будь-яка зацікавлена людина могли зробити свій висновок про військову політику, ґрунтуючись на розподілі асигнувань, бюджет національної оборони необхідно бути представляти, у трьох основних розрізах. По–перше, як його нині і представляють, за функціональними статтями, такими як “закупівля озброєнь і військової техніки”, “військове будівництво”, “утримання” тощо. По–друге, з даних Державного бюджету повинно бути зрозуміло, як розподіляється військовий бюджет між видами Збройних Сил і родів військ та організаціями МО. Це дасть змогу уже впевненіше судити про те, які пріоритети оборонної політики держави. І по третє, бюджет має бути розписаний не просто за видами Збройних Сил, а за основними стратегічними завданнями, наприклад: сили швидкого реагування, стратегічні сили стримування, миротворчі сили, управління й інформаційне забезпечення і т.д.

Коли депутати розглядатимуть військовий бюджет, у якому необхідні кошти представлені по-різному, але усі сходяться в підсумку до загальної суми, тоді вони зможуть порівнювати всі три основних розрізи, зробити свої висновки і відповідним чином внести вклад у формування військової політики.

Ще один момент, третій, полягає в тому, що парламент, приймаючи бюджет, не в змозі самостійно проконтролювати його виконання, тому що, за Конституцією парламент має законодавчі і представницькі функції, але не має контрольних. Виконання бюджету парламент контролює побічно, через Рахункову палату, висновки якої за запитамі депутатів надходять із затримкою і часто є констатацією пост-фактуму порушень бюджетного закону виконавчою владою, що не має для неї ніяких наслідків. Звідси такі проблеми, як тривалі затримки з виплатою грошового постачання, щорічна продовольча криза в армії, зупинка багатьох галузей оборонної промисловості, занепад військової науки. Таким чином, ще один пункт необхідних виправлень до Конституції – наділення парламенту контрольними повноваженнями і створення відповідних механізмів, що давали б змогу йому прямо проконтролювати, як виділені кошти доводяться до адресата.

Тепер про інститут цивільного міністра оборони. Мати цивільну особу на чолі військового відомства незвично і несумісно з радянськими традиціями. Навіть у тих рідких випадках, коли на пост військового міністра призначали цивільного (як, наприклад, Дмитра Устинова), йому негайно надягали золоті погони, щоб не створювати небажаного прецеденту. Змінити ці давні традиції нелегко, особливо за нинішнього внутрішнього становища України, коли економічна і політична ситуація в країні відрізняється високим рівнем нестабільності, а армія переживає вкрай важкі часи. Виступаючи проти такого нововведення, часто посилаються на традиції і на те, що армія, до цього не готова. Однак справа тут не в традиціях. Хіба що, посилаючись на традицію, можна казати, що не в традиціях колишнього СРСР і багато чого іншого: наприклад, демократія, правове суспільство, економіка для нестатків широкого вжитку тощо. Те саме стосується і до заперечень проти вивчення закордонного досвіду.

В авторитарному і тоталітарному суспільстві (чи то абсолютизм, “реальний соціалізм”, фашизм або типові режими третього світу) питання про цивільний контроль над армією і військовою політикою просто не порушується. Військова і політична влада там глибоко інтегровані, тому що військова сила служить основою влади, головною заставою режиму політичного, економічного та ідеологічного примусу. Саме там військова сила стає основою держави і головною метою його економічної і політичної діяльності, чому самі класики марксизму дали ємну назву – мілітаризм. У такому суспільстві не тільки не виникає думки про цивільного міністра оборони, а й самі державні лідери мілітаризуються. Недарма російські царі і радянські вожді мали пристрасть до розкішних мундирів і надавали самі собі вищі військові нагороди і звання. Якщо на чолі держави не відставний, а чинний генералісимус, маршал, генерал, полковник, фюрер або дуче, то про характер режиму можна судити безпомилково. Відповідно, такий лідер керує армією та іншими силовими структурами власноручно або через вірних воєначальників (яких тримає під невиспущим наглядом і усуває за найменшої підозри).

Главою демократичної країни іноді вибирають відставного воєначальника як Дуайта Ейзенхауера в США або Шарля де Голля у Франції, але немає жодної демократичної держави, де на чолі військового відомства не стояла б цивільна людина – якими різними не були б національні традиції таких країн, як США, Франція, Ізраїль, Індія або Японія. Це, звичайно, не випадковий збіг, а чітка закономірність.

При цьому цивільний міністр зовсім не обов'язково розумніший, миролюбніший або кращий за військового в індивідуальному відношенні, і не тому він потрібніший. Суть справи в іншому: інституційно цивільний призначенець завжди буде провідником політики президента або прем'єра в міністерстві оборони, тоді як військовий міністр оборони неминуче є представником збройних сил в уряді або при президенті. Ні президент, ні який-небудь його помічник не можуть контролювати військову політику ззовні міністерства оборони, якими формальними повноваженнями вони не були б наділені, якщо політичне керівництво не має прямої і постійної присутності усередині цієї замкнутої системи.

Чи здатна загалом цивільна людина керувати військовою організацією? Відповідаючи на це запитання, потрібно підкреслити, що в сучасних умовах у передових військових державах керувати міністерством оборони не означає командувати військами. На це є Генштаб, командуючі на театрах воєнних дій. У міністра оборони інші функції, насамперед пов'язані з довгостроковою підготовкою армії та оборонної промисловості до оптимальних способів захисту країни від зовнішніх загроз. Так, наприклад, сила американської армії не тільки в обсягах фінансування і новітньому озброєнні, а й в ефективному управлінні ресурсами, твердому контролі над відомчими інтересами, стратегічному і технічному новаторстві, – і все це прямо пов'язано з інститутом цивільного міністра.

Колосальні за масштабами, вартістю і складністю сучасні збройні сили вимагають, щоб з боку політичного керівництва ними займалися щоденно і з опорою на апарат підбора та аналізу інформації, що підлеглий тільки міністрові до складу якого входять і цивільні адміністратори, технічні фахівці, інженери, економісти, політологи тощо. Інакше величезна і монолітна військова організація неминуче зорієнтує по вектору своїх відомчих інтересів будь-яку вищу інстанцію – шляхом відповідного підбору інформації захищеної від критичного аналізу оцінок і сценаріїв. Цьому чимало сприяють щільна завіса таємності, нечисленність (а донедавна відсутність) незалежних військових експертів, а також могутня емоційна аура самої тематики військової безпеки.

Широка участь парламенту надає великі можливості цивільному міністрові в його відносинах з військовими відомствами. З іншого боку, цивільному представникові Міноборони, як правило, легше знайти спільну мову з депутатами, а їм – вести з ним діалог на рівних з військових питань. На відміну від цього, з військовим міністром парламентарії виявляють або підлеслеве запобігання, або грубу ворожість.

Щоб виключити келійність у самому парламенті та забезпечити кращу підготовленість законодавців під час прийняття рішень, потрібні максимальна відкритість військової інформації, залучення незалежних експертів та альтернативних думок з академічних кіл і громадських організацій. Немає ніяких розумних причин, з яких поінформованість і активність депутатів у військовій політиці повинні бути менше, ніж в економічних і соціальних питаннях. І це третій елемент контролю.

Але, крім цих загальних обов'язкових принципів, цивільний контроль набув особливої важливості у нинішній ситуації, коли і країна, і армія переживають найтяжчий період трансформації з не зовсім ясними перспективами. Коли в країні відбуваються бурхливі зміни, що супроводжуються небувалим загостренням внутрішньополітичної боротьби, залучення силових структур до політики може мати дуже небезпечні наслідки. Єдиною гарантією від цього є суворий цивільний контроль, причому саме цивільний, законодавчо закріплений у відповідних інститутах, а не в неформальних зв'язках того або того політичного інституту з воєначальниками.

Зрозуміло також, що главу настільки важливого відомства, як Міністерство оборони, має призначати президент і він не може не бути його лояльним сподвижником і провідником його позиції у військовій сфері. І тут цивільний міністр зі своїм апаратом є ніби буфер між політичним лідером і збройними силами. Поки у влади даний президент і міністр оборони, армія, в рамках конституції і законів, виконує їхні вказівки. Якщо після виборів посади обіймуть інші посадові особи, армія прийме їх як належне і виконуватиме свої завдання із забезпечення оборони країни у відповідності до визначених орієнтирів і пріоритетів.

Військовий же міністр, за визначенням, – це найстарший і в ідеалі найдостойніший офіцер збройних сил, який стоїть на вершині безперервної командної ієрархії. Як лояльний соратник конкретного лідера, він неминуче втягує всю цю армійську піраміду в політичні баталії даної керівної групи. З цивільним міністром в армії, власне кажучи, “контрактні” відносини на законодавчій основі. У крайньому випадку, якщо такий міністр віддасть незаконний наказ, армія відносно безболісно відмовиться його виконувати. Якщо подібний наказ віддає військовий міністр, то його невиконання підриває принцип беззаперечного підпорядкування і єдиноначальності, веде до розколу армії з усіма пагубними наслідками. А виконання – виводить збройні сили з правового поля. Тоді вони стають збройним суб'єктом політичної боротьби й водночас об'єктом запеклого суперництва між різними політичними

силами, що буквально розривають армію на частини і не дають їй виконувати свою законну справу.

Названі негативні моменти яскраво проявилися в Росії і у серпні 1991 року, і в жовтні 1993 року, і в чеченській епопеї 1994 – 1996 років, що втягла армію у виконання невластивих їй і сумнівних у правовому відношенні функцій у Чечні, у вир політичних пристрастей. Було б, звичайно, спрощенням відносити усе на наявність військового, а не цивільного міністра оборони – детонатором криз у всіх цих випадках стали дії вищих політичних керівників.

Схильність керівника держави до монополізації контролю над армією, опори на силові способи розв'язання внутрішньополітичних проблем, зневага правовими нормами ставить його самого в зростаючу залежність від збройних сил і інших силових структур, призводить до втрати політичним керівництвом контролю над військовою політикою і над застосуванням військової сили, що яскравіше всього проявилось в Росії в чеченській кампанії 1994 – 1996 років. Це становить найбільшу небезпеку для суспільства загалом, і особливо коли воно перебуває в стані найтяжких, погано продуманих і ще гірше впроваджуваних в життя змін, найбезпосереднішим чином віддзеркалюється на стані армії, і тим більше це погано для перспектив військової реформи.

У Радянському Союзі Міністерство оборони і ВПК, за винятком окремих епізодів, мали повну самостійність у визначенні військових потреб, планів і програм озброєнь. Вище керівництво здебільшого лише штампувало їхні запити, не вникаючи у питання військової доктрини і стратегії, систем озброєнь і оборонної діяльності інших держав. Але зате воно жорстко контролювало політичне місце, ідеологію і дії військових через усепроникаючу структуру Главпура й органи безпеки.

Президент не може прямо керувати збройними силами і їхнім реформуванням у мирний час: у нього занадто багато інших державних турбот. Робити це можна тільки через цивільного діяча безпосередньо всередині Міністерства оборони на вищій посаді, за постійного узгодження і контролю з боку парламенту.

Незалежно від особистих якостей, цивільний міністр, будучи забезпечений військовою експертизою, загалом повинен бути більш нейтральний у визначенні пріоритетності видів збройних сил, їхніх завдань, розподілу асигнувань, вибору програм озброєнь. Військовий міністр завжди є вихідцем з якого-небудь визначеного виду збройних сил і роду військ. Якщо він гарний офіцер і досяг високих звань, він має бути патріотом своєї професії, але це робить

його необ'єктивним у виборі пріоритетів. Те стосується незмінних суб'єктивних моментів у призначеннях на вищі військові посади. Цивільний міністр, на відміну від військового, не пов'язаний з іншими офіцерами десятиліттями спільної служби, історією дружби і ворожнечі і тому може більше керуватися чисто діловими розуміннями в кадровій політиці. Зміна одного військового міністра оборони на другого нерідко збігається як із призначеннями, так і зі звільненнями вищих воєначальників і військових чиновників за особистими, а не діловими мотивами.

Серйозна військова реформа, як і будь-яка зміна усталеного способу життя, не може не викликати невдоволення різних груп і відомств, тим більше, що важливим її аспектом є істотне скорочення чисельності збройних сил, зміна їхньої видової структури і принципів комплектування, зниження оборонного замовлення й ін. У цьому плані перед цивільним міністром не стоїть дилема: підтримувати свою популярність у військах або зберігати лояльність президентів. Спроби поєднати те й те заважають проводити необхідні, хоча і хворобливі перетворення, затягують стагнацію й у той же час ускладнюють відносини президента з армією. Цивільний міністр, не будучи висуванцем військового соціуму, може дозволити собі бути непопулярним, а після відходу з посади не залишається в армійському середовищі.

Україна порівняно з 1991 роком досягла значних успіхів у проведенні заходів, необхідних для перетворення безсистемних залишків частин колишньої Радянської армії та силових органів республіканського підпорядкування у національні Збройні Сили та Воєнну організацію відповідно. Звичайно, ще багато істотних проблем потребують свого розв'язання. Разом з тим після завершення процесу інституалізації воєнної сфери та важелів демократичного цивільного контролю над нею триває робота щодо приведення Воєнної організації до відповідних стандартів, які існують у демократичному громадянському суспільстві.

Загалом реформи збройних сил 90-х рр. ХХ ст. мали на меті три головні цілі:

1. Демократизація — забезпечення підзвітності військових політичному керівництву обраному демократичним шляхом (інакше вони становитимуть загрозу) та раціональне використання ресурсів, необхідних для воєнної сфери.

2. Адаптація до нового безпекового середовища, що включало урегулювання розмірів збройних сил та визначення обсягів бюджетних асигнувань залежно від загроз безпеці; підготовку військових до виконання нових завдань, наприклад, миротворчих.

3. Інтернаціоналізація. Останнім часом дедалі більше військових діють поза межами національних кордонів разом з підрозділами інших держав. У цьому зв'язку відбувається часткове підпорядкування військових міжнародному командуванню та організаційним структурам; підвищення рівня взаємосумісності під час виконанні спільних операцій; проводиться вивчення іноземних мов, удосконалення системи контролю та командування.

У цьому контексті необхідно зазначити, що серед важливих кроків у процесі приведення Воєнної організації до потреб сьогодення є: деталізація та розподіл функцій між військовими формуваннями, ліквідація надмірних та дублюючих структур.

Потребує вжиття заходів процес зміцнення державних аналітичних структур. Необхідно також посилити оперативну та прикладну спрямованість соціального забезпечення військовослужбовців та запровадити практику залучення неурядових дослідних центрів і організацій до проведення незалежних цивільних експертиз з питань національної безпеки і оборони. Незважаючи на всі недоліки останньої редакції Воєнної доктрини, вже сам факт розробки та оприлюднення такого документа є публічним декларуванням державою своїх цілей, намірів та пріоритетів у воєнній сфері, яка традиційно була закритою для суспільства. Останнє завдяки цьому отримує додаткові можливості знати та формулювати своє ставлення до воєнної політики держави, а влада, яка, зі свого боку, заінтересована у легітимізації своїх дій, більшою мірою орієнтуватиметься на суспільну думку. Водночас навіть прийнята Доктрина не є зібранням раз і назавжди встановлених правил. Їх треба уточнювати, доповнювати та конкретизувати з урахуванням змін воєнно-політичної обстановки, характеру та змісту воєнних загроз, умов будівництва, розвитку та застосування Воєнної організації держави.

У питанні залучення Збройних Сил України до виконання внутрішніх функцій у мирний час принципово важливим залишається визначення державних органів, які мають право приймати таке рішення для надання сприяння МВС України, порядку прийняття рішення та доведення до відома безпосередніх виконавців, як повинно здійснюватися політико-ідеологічне та матеріальне забезпечення спеціальних операцій. Чіткий правовий розподіл повноважень різних рівнів влади не повинен допустити появи двох крайнощів:

надмірної концентрації повноважень у руках однієї посадової особи у воєнній сфері та колегіальної безвідповідальності при прийнятті рішень у надзвичайних ситуаціях. Реалізація зазначених заходів у контексті підвищення ефективності існуючої системи ДЦК стане важливою умовою для підвищення рівня національної безпеки держави.

Ефективний ДЦК і високий рівень довіри до військових не можна забезпечити без відкритості процесів обговорення та прийняття важливих державних рішень з питань політики національної безпеки та оборони. При цьому важливе значення має розподіл компетенції та функціональних обов'язків між цивільними та військовими органами. Таким чином, цивільні керівники здійснюють політичне і адміністративне управління та вирішують питання всебічного забезпечення військ, а воєнне керівництво відповідає за вирішення виключно професійних військових питань і здійснює управління їх повсякденною діяльністю.

Пріоритетними напрямками контролю виконавчої та законодавчої гілок влади слід визнати контроль за формуванням воєнної політики та використанням фінансового чинника як головного засобу поліпшення ситуації у воєнній сфері. Доступ парламенту до інформації щодо політики у сфері безпеки і оборони, право парламенту ухвалювати бюджети або змінювати та накладати на них вето, а також ухвалювати законодавчі акти із зазначеної проблематики, сприяють перетворенню парламенту на ефективно діючий інститут держави та важливий елемент системи ДЦК.

Водночас важливим елементом ефективного ДЦК, окрім сильного та компетентного парламенту, є поінформоване громадянське суспільство. У цьому контексті необхідно зазначити, що парламентський нагляд може мати успіх за умови, якщо парламент має підтримку інших гілок та органів влади й, на додаток до цього, підтримку сильного та поінформованого суспільства. Отже, парламент повинен бути вінцем "піраміди" державних та громадських акторів. Фундамент цієї "піраміди" також складають суди та органи юстиції. При цьому головним обов'язком військової прокуратури та судів є контроль за дотриманням законодавства у військах та забезпечення конституційних прав військовослужбовців.

Цивільний контроль над військовою політикою й Збройними Силами може переслідувати такі цілі: забезпечити ефективну розробку й реалізацію військової політики; підвищити військову міць Збройних Сил; домогтися раціональної взаємодії політики й військової стратегії; зміцнити зв'язок між армією й суспільством; підвищити миротворчий потенціал держави та суспільства, не допустити мілітаризації країни; забезпечити баланс між

надійною військовою безпекою країни і можливостями економіки; успішно вирішити політичні та стратегічні завдання в боротьбі з міжнародним тероризмом, а також при відбитті можливої агресії.

Інтеграція Збройних Сил у демократичну державу безпосередньо залежить від освоєння військовослужбовцями цінностей демократичного суспільства, які синтезують увесь позитивний духовний потенціал. Збройні Сили України сумісні не тільки з демократичним устроєм суспільства, а й з демократичними цінностями. Демократичні цінності: справедливість, рівність перед законом, гласність, толерантність, відповідальність, людське достоїнство, плюралізм, можливість відстоювати свою думку, миролюбство, верховенство закону, права й волі, дотримання законів, чесність, правдивість – невід’ємна частина діяльності політичного й стратегічного керівництва, всієї військової діяльності. Єдність колективізму та індивідуалізму є гарантією успішної взаємодії політики і військової стратегії. Впровадження демократичних цінностей сприятиме ліквідації духовної кризи в державі і її Воєнній організації.

Інтеграція Збройних Сил у демократичне суспільство приведе до поняття “військовослужбовець – громадянин у військовій формі”, який зобов’язаний захищати демократію від авторитаризму й тоталітаризму. Військове утворення, система виховання, демократична соціалізація особистості є основою, що з’єднує військовослужбовця і громадянина.

Інтеграція Збройних Сил у демократичне суспільство дасть змогу зміцнити миротворчий потенціал України, що відповідатиме демократичній правовій державі з ринковою економікою; забезпечити надійну військову безпеку. Інтеграційні процеси забезпечать гідне становище військовослужбовця як громадянина, розвинуть його ініціативу й політичну активність, що дасть змогу проводити військову реформу не тільки зверху, а й знизу. Включення Збройних Сил України у демократичний простір сприятиме переосмисленню минулого і створить правдиву військову історію.

Інтеграція Збройних Сил також сприятиме боротьбі з міжнародним тероризмом, яка можлива не всупереч демократії, а завдяки демократичному устрою, завдяки демократичним цінностям.

Воєнна організація – основний гарант національної безпеки держави; особливий інститут правової держави, побудованої на демократичних принципах, основа силової

компоненти державного “примушення”, що є однією з державоутворювальних ознак. Воєнна організація – гарант суверенітету та стабільності конституційного устрою держави й у цій якості має чітко окреслену внутрішню функцію та уособлення можливостей та престижу держави. Воєнна організація – це особлива, закрита, корпоративна, професійна структура, яка має власну природу та сферу діяльності, власну специфіку функціонування та етику внутрішнього управління.

Збройні Сили – уособлення морального та фізичного здоров’я нації та квінтесенція культурної, наукової, технологічної, економічної та творчої могутності держави. Крім того, армія національної держави може бути ефективною тільки тоді, коли вона будується на загальнонаціональних засадах. Армія має виконувати винятково свою професійну справу, тобто, у мирний час – навчатися воювати, в особливий період – успішно воювати. Армію потрібно створювати з людей, які впевнені у необхідності служби у її лавах та особисто заінтересованих у цьому.

Воєнна організація повинна бути загалом самодостатня для виконання покладених на неї професійних завдань та бути (мати можливість) сумісною зі світовою та регіональними системами воєнної безпеки. Воєнна організація має перебувати під постійним контролем з боку держави та суспільства, відкрита для громадян своєї держави у всьому, окрім: воєнних технологій, планування, внутрішніх службових відносин та професійної оперативно-бойової діяльності. Водночас воєнна організація не повинна бути небезпечною для демократичних засад державності, у ній має бути заборонена будь-яка комерційна та політична діяльність; в умовах мирного часу вона не повинна економічно обтяжувати державу.

Основним елементом Воєнної організації й надалі залишатимуться Збройні Сили України, орієнтовані на захист зовнішніх інтересів держави, що знаходить відображення в їх структурі, технічному оснащенні, бойовій підготовці військ тощо. Водночас Внутрішнім військам МВС України належить основна роль у виконанні більшості завдань територіальної оборони охоронного, режимного, ізоляційно-обмежувального та бойового характеру, що стосується переважно державних об’єктів на значній території, а також найважливіших об’єктів життєзабезпечення в містах. При цьому органи МВС виконують функції профілактичного, режимного, ізоляційно-обмежувального характеру, переважно щодо населення, транспортних засобів, об’єктів, підпорядкованих територіальним органам державної влади і місцевого самоврядування, об’єктів зв’язку, транспортних вузлів і споруд, окремих підприємств галузей національної економіки тощо.

ДОДАТОК 2

José Lello

President of the NATO PA

Keynote Presentation

Thank you for the invitation to address this important meeting on the role of parliaments in national security and defence. As a member of the Portuguese parliament and as the President of the NATO Assembly, this subject has a familiar ring.

For the last decade, the NATO Assembly has assisted parliaments in transition countries in developing the tools and expertise necessary for them to play an effective role in defence and security. This is a process in which the Rada has been closely involved. I am pleased to say that we have developed a constructive working relationship involving special seminars and parliamentary and staff training programs which we hope have been of benefit.

The Assembly's activities in this field have reinforced NATO's work in projecting stability through its program of partnership and cooperation. Our participation in this NATO-Ukraine roundtable is a good example of how the government and parliamentary side of the Alliance should be working together, particularly in this important area. I should also acknowledge the participation of our partners from the Geneva-based institute for the democratic control of armed forces with whom the Assembly enjoys a positive and mutually beneficial relationship.

The importance of parliaments to defence and security should be self-evident. As the elected representatives of the people, parliamentarians are at the heart of the democratic system. They represent the electorate from whom the armed forces are drawn and whose taxes pay for their upkeep. In democracies, parliamentarians should occupy a central role in defence and security both as legislators with formal responsibilities and also as the representatives of their voters. During the Cold War parliamentary support for defence was always seen as crucial. However, the circumstances of that period meant that direct parliamentary involvement in the management of defence was frequently minimal. In today's environment, when the threats to our security are more diffuse and we are required to deploy armed forces beyond national territory, I believe there is a new emphasis on parliamentary responsibilities and the need for parliamentary involvement.

The role of parliaments in defence and security is part of a broader framework that exists in all democracies to ensure that the armed forces and security services are under the control of, and fully accountable to, democratically elected authorities. This democratic control is a fundamental principle for all members of the Atlantic

Alliance. It is essential to the effective functioning of democracy because it ensures that:

- the armed forces and security services occupy an appropriate place in national priorities;
- do not absorb an excessive proportion of the nation's resources;
- nor exert an undue influence on the development of policy.

It is also important for the armed forces themselves as it ensures that they remain part of the society that they protect.

Democratic control, therefore, is central to the Alliance. It is also of critical importance to transition countries as it frees them from the legacy of the past in the shape of large, wasteful and often largely unaccountable armed forces, allows them to move ahead with much needed economic and social reforms and facilitates their cooperation with NATO's armed forces in Alliance missions. It is no coincidence, therefore, that democratic control features prominently in NATO's 1994 enlargement study as one of the goals that would – be members must achieve. However, in an Alliance as diverse as NATO, it should be no surprise that national approaches on how to achieve this goal vary. Nevertheless, while there is no single formula there are a number of benchmarks which provide the foundations – these include:

- the need for clarity in constitutional arrangements for the command and control of the armed forces in peace and war;
- civilian leadership and personnel in the Ministry of Defence;
- an independent judiciary;
- parliamentary oversight;
- maximum transparency and openness;
- and armed forces comfortable with their role in society.

There are differences in the way we do things because we each have different national experiences. Most of our countries at some time in their history have experienced the need to ensure that their armed forces are firmly and unambiguously subordinated to the democratic process. We, in Portugal, are no exception. Many of you will remember that until the 1970's Portugal had an authoritarian government and was involved in two costly colonial wars in Africa – costly in terms of both expenditure and our armed forces. Neither the government nor the armed forces were democratically accountable. The revolution of 1974 saw the restoration of democracy, the ending of these wars and the consequent development of mechanisms that reasserted democratic control and returned the military to their barracks and to their correct position in society.

We were pleased to share these lessons with our colleagues in Central and Eastern Europe, when in making the transition to democracy and in preparation for NATO membership, they had to develop the structures, mechanisms and mentalities needed to align themselves with Alliance practices. Indeed one of the first of the

Rose-Roth series of seminars initiated already in 1991 to help partner parliaments was held in Lisbon on this Portuguese experience.

The Assembly continues this assistance to this day not only in our relationship with the Rada but in our work with partners in the Balkans and the Caucasus. It is also gratifying to see that parliaments who have made the transition to democracy are now lending their assistance and their experiences to others

It should be pointed out in that in the early years of NATO partnership, the focus of attention was on the reform of defence forces as the most directly relevant to Alliance membership and to NATO's own competence. However, in view of the range and scope of the threats we face, it has become rapidly evident that defence and security form a seamless thread. Our focus, therefore, must also include the security services such as border guards, interior forces, police and intelligence services. How this assistance is handled, by whom and in what relation to the European Union's increasing interest in security sector reform is beyond my presentation today. However, it is clear that in our reform efforts defence and security should be seen together, as is the case in the cooperation between NATO and Ukraine.

Today, the focus of this meeting concerns the parliamentary element of the framework of democratic control. I wish to use this presentation to outline my thoughts on the roles and responsibilities of parliaments in defence and security, identify the requirements for effective parliamentary involvement, but also the factors which influence and sometimes impede this effectiveness.

Again, it is necessary to preface these remarks with the observation that, as with governments, our parliaments vary considerably in the powers and responsibilities they have in defence and security. Some, like the US Congress, wield significant power and influence. Others make more modest contributions. In this respect, I should add that several parliaments in new member countries have developed structures and competences that, in terms of effectiveness, compare favourably with some traditional members.

While our parliaments play different roles, one theme is common to all – the role concerning public opinion and support. Alliance communiqués emphasize repeatedly that a defence and security policy cannot endure without the support of the publics it is deemed to protect. Parliamentarians are at the forefront of this campaign for public support. On the one hand, they have the direct responsibility to explain and justify to their electorates why expenditure is necessary on defence and why lives must be put at risk and on the other to reflect the concerns of their publics to their governments. As I have already noted, this responsibility has become even more significant today when we are required to deploy our forces to distant regions to face threats to our security that are not immediately obvious to our publics.

Beyond their role towards public opinion, parliaments have more formal responsibilities in defence and security. All parliaments have the fundamental task of holding their executives to account for the policies and expenditure required for the defence and security of the nation. But beyond this, they should also scrutinize, oversee and monitor the development and implementation of these policies as well as the running and organization of the armed forces themselves.

Accountability is exercised most directly through the annual voting of the necessary funds. What is known as the "power of the purse" requires governments to explain and justify their expenditure demands. The voting of expenditure is an important responsibility. However, of itself, it is not enough. Parliaments should receive not just the final expenditure figures, but a detailed breakdown. Beyond that, parliament should be consulted on the development of the budget and also on its implementation. Effective scrutiny and oversight requires regular and systematic consultation on all aspects of defence and the armed forces and security services. In addition, many parliaments are also involved in the initiation of legislation concerning the armed forces.

Many parliaments have the constitutional requirement to be informed on the deployment of forces abroad. Some have the right to participate through formal consultation and authorisation. However, it is important to emphasize that irrespective of such formal powers, most governments will want to be sure of the support of their parliaments, and therefore their publics, for overseas deployments. These formal consultation processes have a particular relevance today because of the increase in the number of overseas deployments. The need for parliamentary authorisation can easily delay the national implementation of a collective decision, whether by NATO or the EU, with obvious consequences for the operational effectiveness of the mission. This political consideration has implications for the potential deployment of the rapid reaction forces that both NATO and the EU have developed. The need to reconcile the requirement for democratic accountability with that of operational effectiveness is a permanent theme in today's military operations.

As I shall discuss later, the degree of parliamentary involvement and intrusion into the work of the executive depends on a variety of factors and involves a careful balancing of responsibilities and competences. It is a relationship that parliament and the executive evolve over time.

The parliamentary structures needed for scrutiny and oversight are easily defined: specialized committees – budget, defence, internal security, foreign affairs - each with the capacity to hold hearings and examine officials and experts; regular parliamentary debates, parliamentary enquiries, timely and informed reports. I should add in this respect that parliamentary work in defence forms an important part of the general security environment and the creation of a defence community in which security is freely and openly discussed. Something all countries should aim for.

Developing these structures is one thing, making them work is another. The most perfect set of rules, regulations and structures are of little use if the executive will not cooperate by making the necessary information available or government officials will not answer questions.

For this reason, I would like to focus the rest of my remarks on a number of factors that influence and sometimes impede the effectiveness of parliamentary involvement.

First, the special nature of defence. Defence is not just another spending department. It brings with it certain characteristics and qualities that can complicate the relationship between the executive and parliament.

Defence is first and foremost about the security of the nation. This has several consequences. First, it means an emphasis on secrecy and confidentiality. The provision of information to parliament can be limited for reasons of national security. With the passing of the Cold War, this factor is less inhibiting but confidentiality is still used to restrict the flow of information. Parliaments deal with this in different ways. Some give members of the relevant Committees security clearances, others hold closed meetings, others again operate on the assumption that information is provided by the Executive on a "need to know" basis – the problem being that it is the executive that decides "the need". This is an area where each parliament will evolve its own approach.

This problem of confidentiality is even more acute when considering parliamentary oversight of the intelligence services and raises the obvious question of "who guards the guardians". This is clearly a sensitive area and again, each parliament must develop its own approach.

Second, defence is "special" because ultimately it means preparing for conflict and the possible loss of life. This means there is a tendency for the military professionals to resist the intrusion of outsiders or non-professionals. This raises the question of the dividing line between the political and military sphere of influence and the division of competence and responsibility. Are there certain areas where the military should be left to pursue their business unimpeded by political interference or supervision? Common sense would suggest that certain areas or activities are the preserve of the military professionals, such as the development of military doctrine and tactics or the training and education of the armed forces. Likewise, operational aspects of missions should be left to the armed forces and the executive.

However, there are several "grey areas" where the line dividing political and military competence is easily blurred. One obvious and topical area concerns the deployment of forces abroad and the consequent development of rules of engagement or the imposition of national caveats. Both are areas where military and political considerations can easily run counter to each other. The deployment of United Nations forces in the former Yugoslavia in the 1990's demonstrated time

and again the difficulty of imposing rules of engagement that satisfied both political considerations and operational requirements. Likewise, the debate last year in the Dutch parliament over the nature of the mission Dutch forces were to fulfil in Afghanistan was a good example of the problem of reconciling political and operational considerations in these new missions.

However, accepting that there are areas and circumstances where the military should be allowed to pursue their business unimpeded by the political side, it should be well understood that, at some point, these activities must come under the scrutiny of political leadership to ensure that they reflect and are consistent with political aims and priorities. All activities must be finally accountable. The executive should have the flexibility to exercise power responsibly but must always be mindful that parliament is watching.

Regarding the powers of the executive, one of the lessons of the past is the importance in Presidential systems to ensure that there is no room for uncertainty or confusion in the responsibility for the command and control of the armed forces in peace or in war. The role of the President and the relationship between the President, government and armed forces should be as clear as possible and leave no room for divided loyalties. In several countries a lack of clarity in these relationships has created a source of friction between the government and the armed forces, and is something parliament itself should be alert to.

My third factor is the need for cooperation between the executive and parliament. No executive enjoys the idea that the legislature is looking over its shoulder. Officials and civil servants in particular frequently find parliamentary intrusion in their affairs a nuisance. Whatever the "nuisance" factor, the reality is that the executive must come to terms with and acknowledge parliament's role and responsibilities. Again, experience has shown that in several partner countries, the armed forces, unused to democratic accountability and civilian intrusion in their affairs, have been reluctant to acknowledge or accept the role and competence of parliament. Frequently they have been deeply resistant. However, these are attitudes that have to change over time, even if it means waiting for a new generation of military leaders.

There were also instances where new parliaments, distrustful of the military as a result of their role under the Communist regimes, attempted to involve themselves in areas best left to the competence of the military, such as the writing of military doctrine. However, experience rapidly showed that this was not the best use of parliamentary time or expertise.

There are, then, inevitably areas of tension between the executive and the legislative particularly in the areas I have just discussed. However, the blurring of lines of responsibility and competence between the military and political spheres argues for greater cooperation between parliament and the executive, rather than less. This cooperation requires that each party recognizes and respects the

competence of the other. In some partner countries, this has required a change in attitude on the part of the executive and armed forces towards parliament. For the parliamentary side, it has meant developing the expertise needed to be an effective counter-weight to the executive.

Developing this competence is easy for the defence professionals, after all, it is their full-time job, but not so easy for the parliamentary side.

Which brings me to my fourth point - the need for parliamentary experience and expertise. Developing expertise in defence and security takes time and perseverance. However, parliamentarians have many other domestic concerns and responsibilities and, as most of us know from bitter experience, there are few votes to be gained from being an "expert" on defence.

Therefore, in order to assist them in their work, parliamentarians should be supported by qualified advisors - independent of the executive -, committee staff, research departments and institutions, and outside bodies of expertise. An informed and inquisitive media is also an important element of this support structure. With respect to this support, I am sure many of my colleagues look enviously at the enormous resources at the disposal of Congress in the form of staff and dedicated research bodies. Indeed, in the early years of transition some partner parliaments attempted to copy the Congressional model by trying to develop similar research and staff capacities - until they found how much these would cost!

The NATO PA itself comprises part of this support network as the focus of its work is precisely to raise parliamentary awareness of defence issues through parliamentary dialogue and making available information in a timely and accessible fashion. Most of our members would agree that the Assembly's work provides a valuable resource base on which to draw.

The important consideration in developing a support structure for parliament is to ensure that in carrying out its function of oversight and scrutiny, parliament should not have to rely on information provided solely by the executive.

It is important to demonstrate to the executive branch and particularly the military that parliamentarians take their responsibilities seriously. However, I should emphasize that, in my view, members of parliament do not need to be security experts to exercise their functions of oversight and scrutiny effectively. Certainly, a level of expertise is helpful in posing the correct questions and in understanding the answers! However, in the final analysis, it is the responsibility of the executive to present its arguments in a manner and using terms that are comprehensible to the non-professional.

The all-important relationship between the executive and parliament must be based, therefore, on mutual respect for the role, responsibility and competence of the other.

In conclusion, I hope that some of my remarks on the role of parliaments have struck a chord among my fellow parliamentarians and those members of the executive present. Let me repeat my belief that in today's security environment the role of parliaments in developing and managing our defence and security has increased significantly. Parliamentary involvement in its various forms ensures the democratic component that must underpin our policies. The challenge we face in Afghanistan today demonstrates the importance of governments and parliaments working together to ensure that our policies represent a comprehensive and coherent approach and enjoys the active support of our publics.

In developing the appropriate level of parliamentary involvement, we can share ideas, experiences and lessons learned. However, the role that emerges will be determined by pressures and influences at home. In all of our countries, both full members and partners, the relationship between parliament and the executive is never static. It is constantly evolving. In understanding this relationship, we have much to share and learn together, members and partner parliaments alike. It is in this spirit that I look forward to our exchanges during this meeting.

Jaime Lahoz

Senior Fellow, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces

Opening remarks

As a member of the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, I would first of all like to sincerely thank the NATO Parliamentary Assembly, the Verkhovna Rada, and the National Security and Defence Council of Ukraine for their willingness to hold this roundtable.

I would also like to add that it is an honour for me to share this platform with my distinguished colleagues, such as the audience that accompanies us today.

Last December, I had the chance to attend a seminar in Kiev as well, namely on "Cooperation between civil servants and professional military in governance of the Security Sector". One of the conclusions of that seminar was that "A close contact with the politicians on the defence and security issues should be developed and maintained. Not only during the times of reform, but afterwards as well".

I consider this conclusion not only applicable to the case of Ukraine but to all democratic countries or countries in the process of democratization. Looking at the title of this roundtable, I think that encouraging and improving contacts between politicians and the military should be one of the main tasks of parliament in the field of security sector governance.

But, of course, that is not the only task. The roles of Parliament in defence budgeting, defence Procurement, oversight of intelligence services, control of military missions, and in the process of sending troops abroad, are all of crucial importance.

I am confident that these issues and many others will be discussed today.

Thank you very much

Speech

Parliaments are at the centre of a democracy. No branch or institution of the government can be exempted from parliamentary oversight. This includes all organisations of the security sector, such as the armed forces, police, border guards, paramilitary units and intelligence services, and private security companies. Parliaments have to develop a comprehensive security policy as well as oversee all organisations within the security sector. Parliamentary oversight is only complete when it oversees the major aspects of these agencies, namely the policies, personnel, finances, operations and procurement of equipment and weapons systems.

Many parliaments, especially those in democracies in transition or those in the process of consolidation, face difficulties in understanding the vast and complex security sector, getting relevant information and analysing military data. But also parliaments in consolidated democracies face new challenges when they have to oversee new military missions or security and defence policy on a supranational level. All these problems are aggravated by the lack of parliamentary staff and education in the field of defence and security matters, which are one of the most common problems that parliaments face with regard to the security sector.

In Europe, the issue of democratic and parliamentary control of the armed forces is becoming increasingly important, for several reasons.

For instance, the abolition of military conscription in several European countries (the Netherlands, Belgium, France, Italy, Spain, Portugal) raised a debate on the democratic control of the armed forces. Some people think that an all-volunteer force is more difficult to control democratically than a conscript army.

Moreover, during the last decade, all European countries have been involved in the downsizing of the armed forces, while these same countries have seen an augmentation of the tasks assigned to the military with the addition of peace missions. The processes of restructuring and downsizing the military resulted in a lower budget coupled with more tasks for the military. This has, consequently, put political-military relations under strain.

Similarly, as military activity increasingly takes place at the international level, democratic and parliamentary control of international military cooperation and institutions is also becoming increasingly relevant.

Finally, at the demand of international organisations such as NATO and the OSCE, post-communist countries in Central and Eastern Europe have had to reform their political-military relations according to democratic principles. Without the democratisation of political military relations, these countries would not have been permitted to become members of western international organisations. Moreover, in most transition societies, political democratic reform preceded security sector reform. Before reforming the security sector, transition societies adopted new constitutions, gave powers to legislatures and installed civilian ministerial control over the military. This was important, as security sector reform should be reformed in a democratic manner, not only meeting

functional military demands but also attaining the demands of societies. These four factors resulted in a renaissance of democratic control in both old and new democracies in Europe.

In this respect, the political will of individual parliamentarians is crucial. In fact, despite of the multiple problems that parliamentarians face, like the lack of expertise in defence issues or in human and budgetary resources, among the many aspects that both old and new democracies can learn from other democracies, perhaps the most important is that political will of parliamentarians is paramount for implementing reform of both the political/parliamentary system and the security sector.

Thank you very much.

Alex Dowling

Senior Fellow, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces

The principles laid down in the OSCE's Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security in 1994 enshrined the importance of democratic control of armed forces, providing a concrete standard to states in transition and a basic mechanism for regular monitoring. Placing armed forces under the civilian control of democratically accountable institutions, the Government and Parliament, was widely acknowledged as a key step in the transformation process. Indeed, it has been NATO that has led the way in implementing the principle in the PfP area as a criterion for Alliance membership.

The concept of the 'security sector' however, was in its infancy in 1994. As the states of Central, Eastern and Southeast Europe have undertaken the reforms necessary to achieve membership of the EU and NATO, it has become evident that

achieving democratic standards comparable to the Euro Atlantic region demands reform of all those institutions that contribute to the provision of security. Continued problems associated with the post-Soviet legacy such as corruption, secrecy and authoritarianism have highlighted the need to broaden reform efforts outwards from the defence sector alone.

Therefore, the security sector as we discuss it today encompasses all those state institutions, which have a formal mandate to ensure the safety of the state and its citizens against acts of violence and coercion such as: the armed forces, the police, gendarmerie and paramilitary forces, the intelligence and secret services, border and customs guards as well as judicial and penal institutions. It also includes those institutions of the state responsible for exercising the state's monopoly of the use of force, not least parliaments.

By neglecting efforts in one quarter, progress made in another can be swiftly undermined.

The importance of SSR in its broader form has been reflected by recent institutional developments. The OECD DAC's Guidelines on Security Sector Reform and Governance in 2004 acknowledged the need to engage the whole of government in the reform process. The OECD DAC approach to SSR has in turn provided the basis for the EU's Security Sector Reform Concept of 2006. Indeed, the latest EU-Ukraine Action Plan within the ENP addresses a wider variety of SSR-related issues, including reforms of law enforcement organs, the prosecution system and the judiciary.

At the heart of recent thinking on SSG is the concept of human security. The core role of the security sector is to promote and protect the security of the state's citizens first, and the state itself second. The rule of law cannot be based on the use of the security sector to the ends of the ruling elite, at the expense of citizens. Institutions such as military ombudsmen provide an additional safeguard to ensure that security services respect their function in an accountable manner.

Transparency and accountability are crucial facets of a security sector that operates within the principles of human security. If there is a sense that security forces may act with impunity, the public cannot have confidence that their interests are served. A transparent security sector also invites engagement in its activities.

Civil society engagement in defence and security affairs provides another important form of democratic control. It offers a means of independently scrutinising the activities of government and the security sector from the citizen perspective, promoting the people's interests in its functioning. The institutions of the state must in turn be prepared to engage with civil society in order to maximise its role.

The role of parliaments is central within the democratic architecture around which the security sector should operate. It should act as a representative check and balance, ensuring that the development and implementation of security sector laws and policies are reflective of the nation as a whole, addressing diverse needs and priorities. It is the meeting point between the citizens of the state and apparatus of the state, ensuring that the interests of the people are accounted for within the balance between security and liberty.

Transparency within the security sector and its government overseers is critical to ensure that the parliament's role is a central one. Nowhere is this more the case than in the intelligence services. The culture of secrecy that surrounds the work of intelligence agencies must be balanced against the need to ensure that parliament is empowered to scrutinise its activities. This challenge has been further complicated by the so-called 'global war on terror', in which external and internal security concerns have sometimes become unnecessarily blurred.

In this blurring of internal and external security, there is a danger that internal security forces can be seen as having less need for accountability mechanisms as politicians assert that the ends justify the means.

The focus on defence reform in Central, Eastern and Southeast Europe, led successfully by NATO at a time before others were yet promoting SSR, has left other elements of the security sector behind in a number of countries, threatening to undermine other reforms. Military, police and intelligence organisations may be required to play a key role in protecting the new political dispensation and the rights of citizens, but they can also subvert those rights and undermine or destroy the democratic project.

The relationship between the branches of the security services and those institutions mandated to oversee them must ultimately be based on mutual trust. A non-partisan appreciation of each other's role, divorced from political differences, offers the best environment through which each actor may relate to the other sectors. The security of both citizens and the state are common political interests that must be achieved through cooperation.

Lessons learned have made clear that all these components of SSR must be tackled together in transition states, with a strong emphasis on governance.

Tanja Petovar of the OECD DAC has summed up the principal SSR needs in post-communist states: 'The main SSR challenge facing the post-communist states is to limit the influence of the old military and secret police cadre and to restore democratic control over the use of force by state institutions. This challenge encompasses not just internal military and police reforms but also the establishment of impartial judiciaries, the strengthening of legislatures, and the empowerment of civil society. A number of states have made great strides in democratising their

societies and security systems, but most continue to face significant challenges in strengthening democratic governance of their security systems.

James Sherr

Fellow, Defence Academy of the UK, Conflict Studies Research Centre

Members of this audience have long been accustomed to hearing me speak independently. On this occasion, I hope you will allow me to speak personally.

This is a time to restate fundamentals. NATO's fundamental interest is not that Ukraine should become a member of NATO. NATO's interest is that Ukraine should become a secure democracy that projects security and not a troubled and unhappy democracy that arouses concern in Europe.

What are the features of a secure democracy? The first feature is confidence that the character of the state and its vital national interests will survive any political disagreement and outlast the tenure of any government or office holder. Everyone in this room understands and respects the historical reasons why, despite continual declarations of unity, Ukraine does not yet display this unity of sentiment and purpose. But disunity makes it all the more important to respect two other features that are present in secure democracies.

The second of these features is a respect for institutions as institutions, beginning with the armed forces, security services and police. These institutions are instrumental in deciding what the political and legal orders mean in practice. In the United Kingdom there is continual discussion about when the Prime Minister will step down and about what kind of government will follow him. But there is no discussion about how the outcome of this political process will affect the behaviour of the security service or the police, because everyone knows that it will have no affect at all. We believe that the character of institutions is more important than the character of politicians. Over the past few months, a small number of people inside the British government have been under investigation by the police because of allegations that the law has been violated in respect of the distribution of political honours. When the police enforce the law against people in power, the public knows that the police are acting in the service of law rather than power. But when the police apply the full force of the law only against ministers who have left power—and against their families and associates—then the public will naturally conclude that the police are acting in the service of power rather than law.

My third point is that democracy is secure when the country's citizens and its international partners have confidence that, within the framework of law, the armed forces, security services and police will carry out the publicly declared

policy of the state and government and not act as servants of hidden masters, outside powers or as a law unto themselves.

Since 1997, the declared policy of Ukraine towards NATO has been Distinguished Partnership—not just any partnership, but a distinguished partnership—and since 2005 it has been Intensified Dialogue. When I first came to Ukraine twelve years ago, those of us who sought to develop the NATO-Ukraine relationship met with the firmest and most helpful support from senior echelons of government, the Ministry of Defence and several other security structures. But there were others in other security structures who, in words often quoted to me at the time, regarded us as people 'seeking to weaken and damage Ukraine'. And they treated us accordingly, by displaying an unwelcome and often aggressive attention not only to ourselves but to our working colleagues and personal friends.

And then, it stopped. Well before 2004, well before 'orange' became a political word, relations with many of those who had regarded us with hostility became professional, productive and civilised. And they remained civilised during the turbulent year of 2004.

What, then, are we to make of the re-emergence of behaviour in the last few weeks and months that we thought we never would see again—mercifully, on a limited scale, but clear enough to those who experience it on the street, on our trips and in our favourite restaurants with our favourite friends? It is difficult to believe that the authors of these episodes have Ukraine's interests at heart and difficult to believe that they respect what Ukraine has achieved and what Ukraine and NATO have achieved together. But if these episodes continue, the question that will be posed in Brussels and other national capitals is what Ukrainians make of it: Ukrainians in security services, government and, most important in a parliamentary-presidential republic, Parliament. I fear I am not exaggerating when I suggest that the answer to that question will affect not only the image of Ukraine but the future of Ukraine.

1 The views expressed in this paper are entirely and solely those of the author and do not necessarily reflect official thinking and policy either of Her Majesty's Government or of the Ministry of Defence.

Todor Tagarev

**Associate Professor Chair, Defence and Force Management Department
"G.S. Rakovski" Defence and Staff College**

Your Excellencies, Ladies and Gentlemen,

In my presentation I will echo some of the concerns voiced at the end of the previous session by Mr. Hnatenko, Mr. Chumak, and Mr. Sunhurovskiy, and will present some possible solutions.

The topic of the presentation addresses the management of limited resources for security and defence, focusing on roles of parliament in the resource management process.

There are two premises, almost everyone in NATO and partner countries agrees with and accepts:

- The Parliament holds "the power of the purse"
- Policies, as defined and proposed by the Executive Branch, should be transparent.

The latter generally implies transparency to society as a whole, while security and defence policies shall be transparent at least to Parliament – the "holder of the purse."

My presentation builds on these two assumptions and is structured along four main issues: the understanding of transparency of security sector budgeting; tools to increase transparency in managing defence resources; applicability of the tools to the security sector; and the decision-making process.

Transparency of budgeting In democratic societies, the Executive branch is obliged to reveal, explain, and justify its plans and budget requests to Parliament and, if valid security concerns are not endangered, to society.¹ That means security sector organisations must reveal their intentions, explain the rationale, and justify and seek Parliamentary support, including through allocation of budget.

But is it sufficient if, for example, a defence minister comes to Parliament and states: According to our Constitution the armed forces must protect the territorial integrity and the sovereignty of the country; therefore you should give us two billion USD. Or if you do not give the Ministry of Defence two billion USD, or we will be compelled to start cutting personnel.

Furthermore, I would venture to say that presenting defence budget requests in 300 instead of 80 budget categories has almost nothing to do with increasing transparency. Transparency will be increased if every security organisation in the executive branch very clearly explains to Parliament not only how much money it needs, but also:

What will be output, or the result, once the money is spent or, using modern terminology, what capability the country will have given a certain budget allocation;

How these intended capabilities relate to current and anticipated security threats;
Are these capabilities reasonably balanced;

¹ David Greenwood, "Transparency of Defence Budgets and Budgeting," in *Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement*, Todor Tagarev, ed. (Sofia: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and George C. Marshall - Bulgaria, 2002), 27-38.

What would be the risks, i.e., the negative consequences, if the organisation is called to perform operations and it has the planned capabilities in place.

Availability of tools to present budget requests to Parliament in such way is far from trivial. In the communication between the executive and the legislature both sides should be able to:

Describe output in terms of capabilities;

Explain relationships with predicted future threats;

Assess balance and planning risks.

Such tools are not readily available,² but Allies have done considerable work with the Ukrainian defence establishment in the last two to three years in that respect. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces also rigorously supports these efforts.

The tool, tailored to the specific Ukrainian requirements, is designated as "program-based defence resource management."³ It is already fairly mature, and the understanding within the defence community is growing.

Now it is up to the Parliament to demand, possibly through respective amendments in law, that the defence ministry presents its plans and budget requests in a programmatic format, in which programs are used to:

explain how resources will be managed by function and in time in order to build and maintain requisite capabilities;

rationalize a good balance in the mix of planned capabilities; and

assess acceptability of planning risks given certain level of the defence budget.

Application to the Security Sector these principles of transparent budgeting and communicating with Parliament are fully applicable to every security organization and the security sector as a whole. There are some nuances, but the tools might be very similar.

The application of the approach to the security sector, comprehensively, would allow to:

Identify gaps in the capabilities, necessary to protect the security of the country;

Seek higher level efficiency through:

Coordinated development of security sector organisations (that me include specialisation of individual organisations in certain capabilities);

Coherent prevention and response to crises of various nature.

These are among the main objectives of security sector reforms in many countries.

Decision-making process

Scrutinizing budget proposals and voting the budget for defence and security is only one of the mechanisms for parliamentary control over the security sector.

There are many more mechanisms in mature democracies:

Through variety of public documents, such as white papers, other policy documents, annual reports, etc., Parliaments are regularly informed on intentions and plans of security sector organisations;

² Existing approaches are generally assessed as inadequate to meet the listed requirements.

³ Todor Tagarev, "Introduction to Program-based Defense Resource Management," *Connections: The Quarterly Journal* 5:1 (Spring-Summer 2006): 55-69. The article was published also in Russian in *Connections* and in Ukrainian in *Science and Defence*.

Sanctioning deployments, senior appointments, and major procurements, parliaments and their security and defence committees often develop in-depth understanding of the security problematics;

A National Audit Office, or Chamber, may be a particularly powerful tool for parliamentary control (and I intentionally use the word 'control' and not 'oversight'). Audits, that competently assess:

Organisational development plans;

Relationships between planned capabilities and future missions;

Balance of capabilities;

Capability gaps;

Planning risks

and the respective allocation of resources, as well as actual spending patterns, potentially can contribute to the increased efficiency of security policy and budgeting to the common good.

All this is the substance of parliamentary control.

Thank you for your attention.

СПИСОК АВТОРІВ

Багрій

Валентин – Головна служба оборонної політики Секретаріату Президента України

Бєлов

Олександр – Служба безпеки України; Радник Голови

Бодрук

Олег – Національний інститут проблем міжнародної безпеки при РНБО України; завідувач відділу

БОРСОНІ

АНДРАШ – Посольство Угорщини в Україні; Посол

ВІНК

Марк – Посольство Бельгії в Україні; Посол

Волков

Олександр – Верховний Суд України; заступник голови Ради Суддів України

Грін

ДЖЕЙМС – Офіс зв'язку НАТО в Україні; Голова

Голомша

Микола – Генеральна прокуратура України; заступник Генерального прокурора України

Горбулін

Володимир – радник Президента України, Голова Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України

Гуцал

Анатолій – Національний інститут проблем міжнародної безпеки при РНБО України; перший заступник директора

ДОВЛІНГ

Алекс – Женевський центр демократичного контролю над збройними силами

Колстон

Джон – Помічник Генерального секретаря НАТО з питань планування оборонної політики, співголова Спільної робочої групи з реформування оборонної сфери Україна – НАТО

Корендович

Віктор – Міністерство оборони України; начальник відділу

Крючков

Георгій – Український форум; виконавчий секретар

Лахос

Джеймс – Женевський центр демократичного контролю над збройними силами; старший науковий співробітник

Литвиненко

Олександр – Рада Національної безпеки і оборони України; керівник Департаменту

Левченко

Катерина – народний депутат України

Лелло

Жозе – Парламентська Асамблея НАТО; Президент

Леонов

Борис – Служба безпеки України; старший юрисконсульт

Леонов

Валентин – Національний інститут проблем міжнародної безпеки при РНБО України; державний експерт

Мельников

Олександр – Державна прикордонна служба України; заступник Голови

Мельник

Наталія – Міністерство закордонних справ України; аташе

Морозов

Павло – Служба зовнішньої розвідки; заступник Голови

Омельченко

Григорій – народний депутат України

Палаз

Міранда – Національний парламент Португалії; голова комітету з питань оборони

Петерсен

Ян – парламент Норвегії; член парламенту, голова делегації

Пирожков

Сергій – Рада національної безпеки та оборони України; заступник Секретаря з питань безпеки у зовнішньополітичній сфері

Самойленко

Юрій – Верховна Рада України; Комітет з питань національної безпеки та оборони, перший заступник голови

Свистович

Степан – Міністерство внутрішніх справ України;
перший заступник начальника штабу-начальник управління

Сингунгуровський

Микола – Український центр економічних і політичних досліджень
ім. О. Разумкова; директор воєнних програм

Тагарєв

Тодор – Штабний оборонний коледж ім. Г. Раковського, Болгарія;
професор кафедри

Токар

Любомир – Національний інститут проблем міжнародної безпеки при
РНБО України; вчений секретар

Фіано

Емануель – Палата депутатів Республіки Італія; секретар наглядового комітету з питань
розвідувальних служб, член парламенту

Хандогій

Володимир – Міністерство закордонних справ України; заступник міністра

Чумак

Віктор – Міжнародний центр політичних досліджень; директор

Шерр

Джеймс – Академія оборони Великобританії; науковий співробітник

Яценко

Володимир – Верховна Рада України; представник Уповноваженого з прав людини

СПИСОК АВТОРІВ

Багрій

Валентин – Головна служба оборонної політики Секретаріату Президента України

Бєлов

Олександр – Служба безпеки України; Радник Голови

Бодрук

Олег – Національний інститут проблем міжнародної безпеки при РНБО України; завідувач відділу

БОРСОНІ

АНДРАШ – Посольство Угорщини в Україні; Посол

ВІНК

Марк – Посольство Бельгії в Україні; Посол

Волков

Олександр – Верховний Суд України; заступник голови Ради Суддів України

Грін

ДЖЕЙМС – Офіс зв'язку НАТО в Україні; Голова

Голомша

Микола – Генеральна прокуратура України; заступник Генерального прокурора України

Горбулін

Володимир – радник Президента України, Голова Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України

Гуцал

Анатолій – Національний інститут проблем міжнародної безпеки при РНБО України; перший заступник директора

ДОВЛІНГ

Алекс – Женевський центр демократичного контролю над збройними силами

Колстон

Джон – Помічник Генерального секретаря НАТО з питань планування оборонної політики, співголова Спільної робочої групи з реформування оборонної сфери Україна – НАТО

Корендович

Віктор – Міністерство оборони України; начальник відділу

Крючков

Георгій – Український форум; виконавчий секретар

Лахос

Джеймс – Женевський центр демократичного контролю над збройними силами; старший науковий співробітник

Литвиненко

Олександр – Рада Національної безпеки і оборони України; керівник Департаменту

Левченко

Катерина – народний депутат України

Лелло

Жозе – Парламентська Асамблея НАТО; Президент

Леонов

Борис – Служба безпеки України; старший юрисконсульт

Леонов

Валентин – Національний інститут проблем міжнародної безпеки при РНБО України; державний експерт

Мельников

Олександр – Державна прикордонна служба України; заступник Голови

Мельник

Наталія – Міністерство закордонних справ України; аташе

Морозов

Павло – Служба зовнішньої розвідки; заступник Голови

Омельченко

Григорій – народний депутат України

Палаз

Міранда – Національний парламент Португалії; голова комітету з питань оборони

Петерсен

Ян – парламент Норвегії; член парламенту, голова делегації

Пирожков

Сергій – Рада національної безпеки та оборони України; заступник Секретаря з питань безпеки у зовнішньополітичній сфері

Самойленко

Юрій – Верховна Рада України; Комітет з питань національної безпеки та оборони, перший заступник голови

Свистович

Степан – Міністерство внутрішніх справ України;
перший заступник начальника штабу-начальник управління

Сингунгуровський

Микола – Український центр економічних і політичних досліджень
ім. О. Разумкова; директор воєнних програм

Тагарєв

Тодор – Штабний оборонний коледж ім. Г. Раковського, Болгарія;
професор кафедри

Токар

Любомир – Національний інститут проблем міжнародної безпеки при
РНБО України; вчений секретар

Фіано

Емануель – Палата депутатів Республіки Італія; секретар наглядового комітету з питань
розвідувальних служб, член парламенту

Хандогій

Володимир – Міністерство закордонних справ України; заступник міністра

Чумак

Віктор – Міжнародний центр політичних досліджень; директор

Шерр

Джеймс – Академія оборони Великобританії; науковий співробітник

Яценко

Володимир – Верховна Рада України; представник Уповноваженого з прав людини

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**Роль парламенту в сфері
національної безпеки та оборони**

*Матеріали міжнародного “Круглого столу” Україна – НАТО
(м. Київ, 26 березня 2007 р.)*

За загальною редакцією
доктора політичних наук О. С. Бодрука

Матеріали до друку підготував В. Литвиненко

Відповідальність за точність викладених фактів несуть автори

Національний інститут проблем міжнародної безпеки
Українва, 01133, Київ – 133, вул. Кутузова, 18/7
Тел. (044) 285 –34 – 66, факс(044) 284-81-35

Свідотство суб’єкта видавничої справи
Серія ДК 514 від 03.07.2001 р.

Підп. до друку формат 60/ 84 1/16. Папір офс. Гарнітура
Друк. офс.
Ум. друк. арк. Обл.- вид. арк. .Наклад 500 прим. Зам.

