

Матюхіна Н.П., доктор юридичних наук,
професор кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

СЕКТОР БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ШЛЯХІВ ТА УМОВ РЕФОРМУВАННЯ

Успішний розвиток України як суверенної, демократичної держави, гарантування прав та свобод людини і громадянина, зміцнення авторитету Української держави у сучасному світі вимагають подальшого реформування сектору безпеки. Відзначимо, що за висновками зарубіжних дослідників поняття «реформування сектору безпеки» здебільше асоціюється із постконфліктними ситуаціями, однак воно може мати місце у країнах, що розвиваються та країнах, в яких відбувається перехід від авторитарного режиму до демократії. Крім того, процеси реформування сектору безпеки відбуваються і у розвинутих країнах.

Визначимось щодо окремих умов та шляхів реформування сектору безпеки України, зосередивши головну увагу на організаційно-правовому механізмі забезпечення цих умов.

За роки незалежності в Україні створено широку нормативно-правову базу, яка регулює діяльність органів сектору безпеки. В той же час за сучасних умов вона потребує змін та вдосконалення. Передусім, мова йде про необхідність законодавчого визначення поняття «сектор безпеки», уточнення правового статусу органів, що входять до його складу, врегулювання порядку проходження державної служби співробітниками цих органів, їх правового та соціального захисту, забезпечення ефективності контролю (у тому числі громадського) за сектором безпеки та інше.

Актуальним завданням є створення чіткої вертикалі державного управління сектором безпеки. Важливо відзначити, що без вирішення цього завдання реформи можуть залишатися розпорошеними між окремими органами і призведуть до звичних вже результатів чисельних концепцій, комплексних програм тощо, що

приймались до цього часу. Система управління сектором безпеки має розглядатися з позиції забезпечення узгодженості діяльності як суб'єктів стратегічного управління, так і виконавчої ланки сектору, з урахуванням як загальних засад цієї діяльності, так і особливостей її організації в окремих державних органах, а також недержавних структурах безпеки. Ця система має базуватись на розмежуванні повноважень між суб'єктами, координації їх діяльності, взаємодії з органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства. Повною мірою підтримуємо підхід, за яким саме побудова міжвідомчої архітектури управління має бути основоположним принципом розбудови сучасної системи забезпечення національної безпеки.

У зв'язку з питанням, що розглядається, звернемось до рекомендацій та інших документів з питань реформування сектору безпеки авторитетних міжнародних організацій.

Програмного значення мають доповіді Генерального секретаря ООН з проблем реформування сектору безпеки: Доповідь Генерального секретаря «Забезпечення миру і розвитку: роль Організації Об'єднаних Націй у підтримці реформ у сфері безпеки» (A/62/659) 23 січня 2008 року та Доповідь Генерального секретаря «Забезпечення безпеки держав та суспільств: посилення комплексної підтримки, яку Організація Об'єднаних Націй надає реформуванню сектора безпеки» (A/67/970–S/2013/480) 13 серпня 2013 року. Фактично основні положення цих доповідей та рекомендації, що в них містяться, закладають основу для запровадження та реалізації реформаторських змін у секторі безпеки. Зокрема, відмічалось, що успішне реформування сектору безпеки – це не просто заходи, які націлені на окремі компоненти даного сектору і спрямовані на підвищення ефективності та професіоналізму їх кадрів. Підкреслювалась принципова важливість загальносекторальних ініціатив, які впливають на визначення стратегії сектора, управління ним та його архітектуру. Держави мають застосовувати цілісний та прозорий підхід до реформ сектору безпеки, заснований на процесі інклюзивного діалогу між відомствами різних рівнів, які представляють всі гілки влади і інститути сектору безпеки, національними правозахисними інститутами, громадянським суспільством. Існує також потреба у більш глибокому розумінні та урахуванні ролі

недержавних суб'єктів в контексті забезпечення безпеки і сприяння реформуванню сектора безпеки [1].

Безсумнівно корисними для України (з урахуванням тих змін та викликів, яких зазнає сьогодні сектор безпеки) має досвід та ініціативи Європейського Союзу (ЄС) щодо реформування сектору безпеки. Відзначимо, що у 2005-2006 рр. Рада Євросоюзу та Єврокомісія прийняли власні документи, які визначали концепцію реформування сектору безпеки і можливі дії цих інститутів. А у липні 2006 р. Рада ЄС прийняла рішення об'єднати ці дві концепції у рамочний документ, який визначає політику ЄС у сфері реформування сектору безпеки. В його основу покладено визначення «реформування сектору безпеки», яке використовується Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) [2, с.6-8].

Показовим є те, що хоча на сьогодні існують різні підходи до визначення поняття «реформування сектору безпеки» (виникло наприкінці 90-х рр. 20 ст.), однак саме навколо визначення, запропонованого Комітетом ОЕСР з надання допомоги в цілях розвитку, спостерігається певне зближення позицій. Таким чином, реформування сектору безпеки означає перетворення (трансформацію) сектора/системи безпеки, що «охоплює всі суб'єкти, їх ролі, обов'язки та відповідальність, а також їх діяльність, з тим, щоб забезпечити функціонування системи та управління нею таким чином, який найбільшою мірою відповідає демократичним нормам та розумним принципам належного управління і, відповідно, сприяє нормальній роботі системи (сектору) безпеки» [3, с. 20]. При цьому реформування сектору безпеки представляє собою системний підхід, при якому переслідуються дві основні цілі: по-перше, забезпечення демократичного і цивільного контролю над сектором безпеки і, по-друге, створення ефективного та не обтяжливого для бюджету сектору безпеки, наприклад, шляхом реструктуризації або підвищення людського або/та ресурсного (матеріального) потенціалу.

На думку Комітету з надання допомоги в цілях розвитку ОЕСР реформування сектору безпеки повинно: - бути соціально орієнтованим, заснованим на демократичних нормах і принципах прав людини і верховенства закону; - розглядатися в якості рамки для застосування системного підходу до реагування на

різні виклики безпеці, з якими стикаються держави і їхні громадяни; - ґрунтуватися на діяльності по реалізації міжгалузевих стратегій, що спираються на широкий аналіз ряду потреб держави та її громадян у сфері безпеки та правосуддя; - розроблятися з дотриманням основних принципів управління, таких як прозорість і підзвітність; - реалізовуватися через прозорі процеси і заходи, спрямовані на підвищення інституційного та людського потенціалів, необхідних для ефективного функціонування політики в області безпеки і справедливого відправлення правосуддя [4, с.21-22; 2 с.288-289].

Для підтримки реформ у різних країнах ЄС розроблений ряд інструментів. З-поміж них цивільні та військові місії у межах «Загальної політики безпеки і оборони». На прохання України Радою ЄС із закордонних справ 22 липня 2014 р. було прийнято рішення щодо розгортання Консультативної місії ЄС з реформування сектору цивільної безпеки України. Угода між Україною та ЄС щодо статусу Консультативної Місії була підписана 17 листопада 2014р., а 04 лютого 2015 р. Верховна Рада ухвалила Закон №0003 "Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Союзом щодо статусу Консультативної місії Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки України".

Завершуючи, сформулюємо окремі висновки щодо проблеми, яка розглядалась, і які впливають із змісту даних тез.

В основу змін сектору безпеки мають бути покладені принципи, апробовані у розвинутих європейських демократіях: верховенства права, законності, відповідності сектору безпеки політичному устрою держави, ефективності, цілісності, відкритості для демократичного громадського контролю; прозорості та інших.

Реформування сектору безпеки як невід'ємна складова процесу модернізації держави повинно здійснюватись у контексті реформування системи правоохоронних органів та інших органів сектору безпеки, відбуватись за участю громадянського суспільства. Воно не повинно обмежуватись змінами внутрішньовідомчого характеру.

Підкреслимо й те, що реформа сектору безпеки має бути можливою для реалізації з точки зору якості її кадрового потенціалу (професіоналізм, готовність до змін, дієвість соціального та правового захисту тощо), а також і інших ресурсних можливостей. І що є не менш важливим реформаторські ініціативи і відповідно запроваджені зміни мають позитивно сприйматись та підтримуватись суспільством. Важливо відзначити також і те, що розробка реформаторських змін, а особливо їх реалізація потребує багато часу, тобто це поступовий процес, який не дає миттєвих результатів. Особливо, якщо мова йде про комплексне запровадження як процесуальних, так і інституційних змін.

Список літератури

1. Обеспечение безопасности государств и обществ: усиление комплексной поддержки, которую Организация Объединенных Наций оказывает реформированию сектора безопасности: Доклад Генерального секретаря. A/67/970–S/2013/480, 13 августа 2013 г. [Електрон. ресурс]. – Режим доступа: http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/24289/A_67_970-RU.pdf?sequence=5&isAllowed=y
2. The European Union and Security Sector Reform/Edited by David Spence and Philipp Fluri. – Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2008. – 376 p.
3. Security System Reform and Governance. – Paris: OECD, 2005. – 144 p. [Електрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>
4. OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting security and justice. - Paris: OECD, 2007. – 256 p. [Електрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.poa-iss.org/RegionalOrganizations/OECD/Instruments/OECD%20SSR%20Handbook.pdf>