

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 4 (52)

2004

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Президент Центру Анатолій Гриценко
Головний редактор Людмила Шангіна
Редактор Наталія Партач
Макет Павло Войтенко
 Олександр Москаленко
Техніко-комп'ютерна
підтримка Антон Балицький

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідоцтво KB № 4122

Журнал видається українською
та англійською мовами
Загальний тираж
3800 примірників

Адреса редакції:
01034, м. Київ, вул. Володимирська, 46
офісний центр, 5-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@uceps.com.ua
веб-сторінка: <http://www.uceps.org>

При використанні матеріалів
посилання на журнал
«Національна безпека і оборона»
обов'язкове

Редакція може не поділяти точки зору авторів

Фотографії:
Укрінформ — обкладинка, стор. 14, 27, 49, 50, 54,
56, 59, 63, 65, 67, 71, 73;
PhotoUA — стор. 5, 58;
www.razom.org.ua — стор. 23, 25;
УНІАН — стор. 28.

© Центр Разумкова, 2004

Підготовлено за фінансового сприяння
Відділу інформації та преси НАТО

З М І С Т

КОНТРОЛЬ НАД ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ В УКРАЇНІ: ЦИВІЛЬНИЙ, АЛЕ НЕ ДЕМОКРАТИЧНИЙ

(Аналітична доповідь Центру Разумкова)	2
1. ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ	3
2. СИСТЕМА ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ: ЕФЕКТИВНІСТЬ І НЕДОЛІКИ	11
3. НЕЛЕГІТИМНИЙ ВПЛИВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА ВИБОРЧІ ПРОЦЕСИ	26
4. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	36

ВИСТУПИ УЧАСНИКІВ КРУГЛОГО СТОЛУ

ПОТРІБНІ ЧІТКІ ПРАВОВІ НОРМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ <i>Іван БИЛАС</i>	39
ДЕРЖАВА ПОСТАВЛЕНА НА СЛУЖБУ ОЛІГАРХІВ <i>Михайло ВОЛИНЕЦЬ</i>	40
НЕ ТРЕБА ЗАКЛИКАТИ ДО РУЙНАЦІЇ — СЛІД ПРАВИЛЬНО ВИЗНАЧИТИ ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ <i>Ярослав КОНДРАТЬЄВ</i>	40
БЕЗ ЗМІНИ ПРЕЗИДЕНТА ТА УРЯДУ УКРАЇНИ ЖОДНІ ЗАКОНИ ВИКОНУВАТИСЯ НЕ БУДУТЬ <i>Василь ЧЕРВОНІЙ</i>	41
ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ — НЕ ПАНАЦЕЯ <i>Анатолій ГУЦАЛ</i>	42
ОХРАНОЙ ФУНКЦИИ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ СТРУКТУР БЕЗОПАСНОСТИ НЕ ИСЧЕРПЫВАЮТСЯ <i>Александр ДИЧЕК</i>	43
НЕОБХОДИМО РАССЕЧЬ ВЕРТИКАЛЬ <i>Сергей ГОНЧАРОВ</i>	44
ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ — НЕ САМОЦЕЛЬ <i>Юрий ГАВРИЛОВ</i>	45
РОЗШИРЕННЯ НАТО І ЄС: НАСЛІДКИ ДЛЯ РЕФОРМИ НЕВІЙСЬКОВОГО СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ <i>Джеймс ГРІН</i>	45
УСІ РОБЛЯТЬ ВИГЛЯД, ЩО УКРАЇНА ДОТРИМУЄТЬСЯ ВЛАСНОЇ КОНСТИТУЦІЇ І ВЛАСНИХ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ. АЛЕ ЦЕ НЕ ТАК... <i>Борис ТАРАСЮК</i>	47
ПОТРІБНІ СПІЛЬНІ ЗУСИЛЛЯ <i>Володимир МУХІН</i>	47
У ДЕРЖАВІ НЕ ВСЕ ГАРАЗД <i>Георгій КРЮЧКОВ</i>	48

ТОЧКА ЗОРУ

ЯКИХ ЗАХОДІВ ПОТРІБНО ВЖИТИ ДЛЯ НЕДОПУЩЕННЯ ПОЛІТИЗАЦІЇ СИЛОВИХ І ПРАВООХОРОННИХ СТРУКТУР, ОБМЕЖЕННЯ ЇХ ВПЛИВУ НА ПОЛІТИЧНІ ПРОЦЕСИ, ВТЯГУВАННЯ В ЕКОНОМІЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ, ЗРОЩУВАННЯ З КРИМІНАЛЬНИМИ СТРУКТУРАМИ? <i>Ніна КАРПАЧОВА, Георгій КРЮЧКОВ, Володимир МОЙСИК</i>	49
ПРИЙОМИ І МЕХАНІЗМИ ВПЛИВУ НА ВИБОРИ З БОКУ ВЛАДИ ВІДПРАЦОВУЮТЬСЯ <i>Юрій ПАВЛЕНКО</i>	51
ОСНОВНЫЕ СОЮЗНИКИ ПОЛИТИКОВ И БИЗНЕСМЕНОВ, СТРЕМЯЩИХСЯ ИГРАТЬ ПО ЧЕСТНЫМ И НОРМАЛЬНЫМ ПРАВИЛАМ, — ЖУРНАЛИСТЫ И ЮРИСТЫ <i>Евгений ЧЕРВОНЕНКО</i>	52

ІНТЕРВ'Ю

ВЛАСТЬ ЦВЕТА ХАКИ: ПУТИНСКУЮ ЭЛИТУ ОТЛИЧАЕТ ВОЕННАЯ ВЫПРАВКА <i>Ольга КРЫШТАНОВСКАЯ</i>	53
--	----

СТАТТІ

ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ УКРАЇНИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПОЛІТИЧНОЇ БОРОТБІ <i>Володимир БОЙКО</i>	55
ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ І ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ <i>Микола МЕЛЬНИК</i>	60
РОЛЬ СИЛОВИХ СТРУКТУР І ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У ВИБОРЧИХ КАМПАНІЯХ В УКРАЇНІ <i>Олександр ЧЕРНЕНКО</i>	66
ТРАНСФОРМАЦІЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ <i>Джеймс ШЕРР</i>	70

СОЦІОЛОГІЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ УКРАЇНИ	74
---	----

Умови отримання журналу — на нашій веб-сторінці:
<http://www.uceps.org/magazine>.

КОНТРОЛЬ НАД ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ В УКРАЇНІ: ЦИВІЛЬНИЙ, АЛЕ НЕ ДЕМОКРАТИЧНИЙ

Проголосивши себе демократичною і правовою державою, Україна тим самим зобов'язалась дотримуватися загально визнаних норм і принципів демократичного цивільного контролю над структурами безпеки (силовими структурами) — Збройними Силами України та правоохоронними органами.

За роки незалежності Україна досягла певних успіхів у створенні системи демократичного цивільного контролю над Збройними Силами. Водночас, система демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами перебуває лише у стадії формування. Існуюча зараз система контролю може вважатися цивільною, але не є реально демократичною. Причинами такого стану справ є недоліки в політичній системі та нерозвиненість громадянського суспільства в Україні, що, у свою чергу, зумовило тенденції недотримання правоохоронними органами принципів верховенства права і законності, призвело до обмеження незалежності судової системи та ЗМІ.

Відсутність сталих засад демократичного контролю над правоохоронними органами створює передумови для їх політизації, масових порушень прав і свобод громадян, корупції, що перешкоджають розвитку демократії в Україні, наближенню її до європейських стандартів.

Політизація правоохоронних органів є найбільш загрозливою на нинішньому, передвиборному етапі. Вона зумовлює перетворення правоохоронних органів на знаряддя політичної боротьби нинішньої влади за самозбереження, перешкоджає забезпеченню рівних умов політичної конкуренції, призводить до монополізації влади певними політичними силами.

Небезпечна ситуація може скластися у випадку реалізації “кризових” сценаріїв виборчої кампанії, у яких правоохоронні органи завжди є обов'язковим елементом. Реалізація таких сценаріїв, використання в них силових структур може розглядатися як спроба повернення до авторитаризму, зашкодить здійсненню громадянських прав та нормалізації політичних процесів в Україні, серйозно погіршить її міжнародний імідж.

На думку експертів Центру, напередодні виборів Президента України існує нагальна необхідність ще раз привернути широку увагу до проблем демократичного цивільного контролю над сферою безпеки в Україні та зробити все можливе для створення умов вільного і справедливого волевиявлення громадян.

Аналітична доповідь складається з чотирьох розділів.

- У першому розділі* аналізуються правові засади демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами в Україні та її міжнародні зобов'язання в цій сфері.
- У другому розділі* розглядаються система демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами, функції та повноваження її суб'єктів; аналізуються головні недоліки системи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами та їх причини.
- У третьому розділі* на підставі попереднього досвіду виборчих кампаній різного рівня визначаються можливі способи нелегітимного впливу правоохоронних органів на виборчий процес в Україні.
- У четвертому розділі* наводяться головні висновки та пропозиції стосовно підвищення ефективності системи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами в Україні та демократизації сектору безпеки загалом.

1. ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

Побудова демократичного суспільства в Україні неможлива без створення системи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами. Така система ґрунтується, насамперед, на відповідних нормах внутрішнього (національного) законодавства та міжнародних нормативно-правових актах, до яких приєдналася Україна.

Їх аналіз дає підстави стверджувати, що в цілому в Україні існує правова основа, необхідна для функціонування системи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами. Водночас, на законодавчому рівні закладені передумови надмірного зосередження повноважень з контролю над правоохоронними органами в Адміністрації Президента України та виконавчій гілці влади.

1.1 ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ В УКРАЇНІ ТА ДЕМОКРАТИЧНИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ НАД ЇХ ДІЯЛЬНІСТЮ: ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Вимоги внутрішнього законодавства до забезпечення демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами випливають із Конституції України та закріплені головним чином у двох базових законах, прийнятих 19 червня 2003р.: “Про основи національної безпеки України” (далі — Закон про основи національної безпеки) та “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” (далі — Закон про демократичний цивільний контроль). Конституційні засади та положення базових законів конкретизовані у статусних і галузевих законодавчих актах, що стосуються діяльності правоохоронних органів (спеціалізоване законодавство).

Конституційні засади демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами

Конституція України визначає, що Україна є демократичною правовою державою (стаття 1), в якій: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3); народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади (стаття 5); визнається і діє принцип верховенства права (стаття 8); закріплений розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6).

Названі принципи безпосередньо впливають на формування нормативно-правової бази демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами держави.

Поняття *демократичної держави* означає, що джерелом влади в країні є народ, який безпосередньо або через представників здійснює владу, а також *контролює* здійснення влади своїми представниками. Звідси випливає *право громадян контролювати діяльність владних, у т.ч. правоохоронних, органів і відповідний обов'язок державних органів інформувати громадян про свою діяльність, тобто діяти прозоро*. Демократія також передбачає *розподіл влади*, ефективну співпрацю між гілками влади та їх *взаємний контроль*.

Поняття *правової держави* означає, що *діяльність органів державної влади має відповідати принципу верховенства права*, тобто, *по-перше*, дії владних структур мають відповідати нормативним актам держави, *по-друге*, самі акти мають відповідати загальним принципам права: справедливості, рівності та *поваги до прав людини*.

Базове законодавство України про демократичний цивільний контроль над правоохоронними органами

Положення Конституції закріплені та розвинуті в названих вище базових законах, що містять загальні положення про роль і місце демократичного цивільного контролю в системі забезпечення національної безпеки України, одним із трьох головних об'єктів якої визначені “людина і громадянин — їхні конституційні права і свободи” (стаття 3).

Закон про основи національної безпеки визначає демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та іншими структурами в системі національної безпеки як один із головних принципів забезпечення національної безпеки України. До означених принципів віднесені також: пріоритет прав і свобод людини і громадянина; верховенство права; чітке розмежування повноважень і взаємодія

органів державної влади в забезпеченні національної безпеки; адекватність вжитих заходів характеру та масштабам загроз національним інтересам (стаття 5).

Демократичний цивільний контроль уможливується, зокрема, через дотримання зазначеного вище *принципу розмежування повноважень органів державної влади*, а також — через забезпечення *прозорості* в діяльності державних органів, що визначається Законом як один з основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України (стаття 8).

Закон про демократичний цивільний контроль містить, зокрема, визначення, основні завдання, загальні принципи та перелік суб'єктів контролю.

Демократичний цивільний контроль визначається як “комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни” (стаття 1).

Серед основних завдань демократичного цивільного контролю слід відзначити забезпечення пріоритету політичних підходів до спрямування діяльності правоохоронних органів (стаття 2). Проте, це жодним чином не означає *політизації* їх діяльності. Ідеться про спрямування суб'єктами контролю діяльності правоохоронних органів винятково на реалізацію завдань, “визначених засадами внутрішньої і зовнішньої політики”, тобто завдань, визначених законом. Водночас, одним із головних принципів цивільного контролю Закон визначає його *деполітизацію* та *деідеологізацію* (стаття 4).

До загальних принципів здійснення демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами Закон відносить наступні: верховенство права; *чітке розмежування функцій і повноважень* політичного керівництва правоохоронною діяльністю і професійного військового управління, *взаємодію і відповідальність* органів державної влади та правоохоронних органів, *судовий захист* суб'єктів цивільного контролю, а також *прозорість*, що передбачає інформування громадськості про стан справ у правоохоронних органах та про їх діяльність (статті 2, 4, 9, 11, 12, 14, 16, 18, 20)¹.

Суб'єктами цивільного контролю Закон визначає органи законодавчої, виконавчої і судової влади, а також громадян і громадські організації (стаття 6). Суб'єкти цивільного контролю мають *право запитувати* у правоохоронних органів інформацію та *отримувати відповідь*, у межах, передбачених законом (статті 10, 11, 18-20).

Закон формально передбачає *розподіл окремих повноважень глоск влади* у сфері контролю таким чином, щоб уникнути надмірної концентрації впливу на правоохоронні органи однієї з них. Так, бюджет на фінансування потреб правоохоронних органів розробляється Кабінетом Міністрів (стаття 15), затверджується Верховною Радою (стаття 8), а використання коштів контролюється Рахунковою палатою (стаття 12). Кабінет Міністрів розробляє програми реформування

правоохоронних органів і проекти законів (стаття 15), що затверджуються Верховною Радою (стаття 8).

Відповідно до Конституції України, Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. Він також очолює Раду національної безпеки і оборони; призначає за поданням прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів (у т.ч. міністра оборони, міністра внутрішніх справ), керівників інших центральних органів виконавчої влади (в т.ч. голову Служби безпеки України, голову Державної прикордонної служби та ін.).

Таким чином, відповідно до конституційних засад, участь Верховної Ради України у вирішенні зазначених кадрових питань не передбачена, а Уряду — обмежена. Це об'єктивно створює загрозу надмірного впливу Президента на керівництво правоохоронних органів.

Стаття 13 (ч.3) Закону про демократичний цивільний контроль відтворює відповідні конституційні повноваження в частині призначення на посади і звільнення з посад вищого керівництва правоохоронних органів Президентом України.

Аналіз положень Конституції України та базових законодавчих актів свідчить про те, що ці документи загалом передбачають побудову в Україні демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами на основі універсальних демократичних принципів: верховенства права, поваги до прав людини і громадянина, демократичної підзвітності, прозорості, деполітизації і деідеологізації контролю.

Водночас, уже на рівні Конституції України та базових законодавчих актів у сфері цивільного контролю закладені системні передумови неефективного розподілу повноважень і відповідальності між гілками влади — виняткові повноваження Президента України з питань контролю над правоохоронними органами не збалансовані з обмеженими повноваженнями Верховної Ради України.

Правоохоронні органи: законодавче визначення

Аналіз чинного законодавства України свідчить, що загальноприйнятого юридичного визначення поняття правоохоронних органів та чітких критеріїв віднесення державних органів до цієї категорії немає.

Закон “Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів” (1993р.) містить перелік, у якому до правоохоронних органів віднесені: “органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, що здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції” (стаття 2). Водночас, у відповідних статусних законах прямо названі правоохоронними лише кілька із структур: Служба безпеки України (СБУ), Управління державної охорони України, Державна прикордонна служба України та Військова служба правопорядку у Збройних Силах (ЗС) України.

¹ Реалізація принципу прозорості була б не лише задекларована, але й набагато краще забезпечена в разі прийняття запропонованого народним депутатом України С.Головатим проекту Закону України “Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України” (проект №3115 від 15 березня 1999р.). Див.: <http://www.rada.kiev.ua/zakon/PR1/TXT1/3100/p3115.htm>.

Критерієм виконуваних функцій послуговується і Закон про демократичний цивільний контроль, що визначає правоохоронні органи як “державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції” (стаття 1).

Однак, визначення правоохоронних органів за названим критерієм є очевидно недосконалим і не дозволяє чітко встановити коло існуючих у країні правоохоронних органів — оскільки, *по-перше*, чинне законодавство не містить визначення понять “правоохоронні” і “правозастосовні” функції, *по-друге*, немає жодного державного (і не державного) органу, який би у своїй діяльності не застосовував правові норми, тобто не виконував правозастосовні функції².

Відсутність чіткого юридичного визначення поняття правоохоронних органів ускладнює формування як загальних вимог до їх діяльності, так і єдиної узгодженої системи демократичного цивільного контролю над нею.

У цій доповіді коло правоохоронних органів обмежене тими, що виконують найбільш загальні завдання охорони правопорядку та забезпечення безпеки громадян і держави, а саме: **міліція, СБУ, податкова міліція, прокуратура**³.

1.2 ГОЛОВНІ ЗАКОНОДАВЧІ ВИМОГИ ДО ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Загальні положення Конституції України та базових законів з питань демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами та їх діяльністю конкретизовані у великій кількості спеціалізованих (статусних і галузевих) законів та інших нормативних актів (конкретні вимоги окремих законів наведені у врізці “*Спеціалізоване законодавство України про головні принципи діяльності правоохоронних органів*”, с.6-7⁴).

Їх узагальнення дає можливість виокремити головні законодавчо встановлені принципи діяльності правоохоронних органів, які, разом з показниками ефективності виконання зазначеними органами їх функціональних обов’язків, є водночас об’єктами, а стан їх дотримання — критеріями демократичного цивільного контролю.

Такими принципами є наступні: відповідність діяльності правоохоронних органів принципам верховенства права та законності; повага до прав і свобод людини і громадянина; позапартійність і деполітизація; демократична підзвітність; прозорість діяльності. Дотримання принципів підзвітності та прозорості діяльності, є і об’єктом, і необхідною умовою встановлення демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами.

Відповідність діяльності правоохоронних органів принципам верховенства права та законності

Принцип верховенства права є основоположним для будь-якої демократичної держави та передбачає діяльність правоохоронних органів винятково у відповідності з чинним законодавством, а також з



принципами справедливості, рівності та поваги до прав людини. Близьким цьому принципу, але не ідентичним за суттю є принцип *законності*, що полягає у неухильному дотриманні закону працівниками правоохоронних органів і виключає корупцію в діяльності цих органів, їх участь у підприємницькій діяльності та причетність до будь-якої діяльності кримінального та іншого протиправного характеру.

Принципи верховенства права і законності є визначальними в діяльності всіх державних органів та їх посадових осіб, у т.ч. правоохоронних. Їх основою є згадане вище конституційне положення про визнання принципу верховенства права, а також про те, що органи державної влади, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19).

Відповідність службової діяльності працівників правоохоронних органів принципам верховенства права та законності на нормативно-правовому рівні забезпечується законодавчими приписами діяти відповідно до вимог Конституції та законів України, регламентацією їх повноважень, а також заходами відповідальності за порушення закону — вихід за межі наданої влади або повноважень, зловживання наданими правами тощо.

Усі статусні закони, що регламентують діяльність правоохоронних органів, передбачають положення про те, що її правовою основою є Конституція України, закони України та інші нормативно-правові акти, а також відповідні міжнародні документи, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України. Оскільки Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі та повинні відповідати їй (стаття 8), то можна стверджувати, що **правовою основою діяльності правоохоронних органів насамперед і визначальним чином має бути Конституція України.**

Порушення вимог закону тягне за собою **відповідальність**, яка, залежно від характеру порушення та його наслідків, може бути дисциплінарною, адміністративною та кримінальною.

² Докладно див.: Мельник М., Хавронюк М. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність. — Київ, 2002, с.23.

³ В Україні прокуратура має подвійну природу — це одночасно і правоохоронний орган, і орган контролю над іншими правоохоронними органами. Див. також статтю В.Бойка “Правоохоронні органи України як інструмент політичної боротьби”, розміщену в цьому журналі.

⁴ З метою охоплення всього спектру чинників (загроз), здатних негативно впливати на реалізацію базових прав і свобод громадян до функцій правоохоронних органів віднесені такі функції, як оперативно-розшукова, розвідувальна та контррозвідувальна діяльність, боротьба з тероризмом тощо. Тому до аналізу внутрішнього законодавства залучені законодавчі акти, що вносять ці види діяльності.

СПЕЦІАЛІЗОВАНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО ГОЛОВНІ ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Відповідність діяльності принципам верховенства права та законності

Міліція. Закон "Про міліцію": діяльність міліції будується на принципах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням (стаття 3).

Міліція виконує свої завдання неупереджено, у точній відповідності з законом. Ніякі виняткові обставини або вказівки службових осіб не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій або бездіяльності міліції (стаття 5).

Працівникам міліції забороняється займатись будь-якими видами підприємницької діяльності (стаття 18).

СБУ. Закон "Про Службу безпеки України": діяльність Служби безпеки України, її органів і співробітників ґрунтується на засадах законності, поваги до прав і гідності особи, позапартійності та відповідальності перед народом України (стаття 3).

Податкова міліція. Закон "Про державну податкову службу в Україні": посадові особи органів державної податкової служби зобов'язані дотримуватися Конституції і законів України, інших нормативних актів, прав та охоронюваних законом інтересів громадян, підприємств, установ, організацій, забезпечувати виконання покладених на органи державної податкової служби функцій та повною мірою використовувати надані їм права (стаття 13).

Покладення на посадових осіб органів державної податкової служби обов'язків, не передбачених цим Законом та іншими актами законодавства України, забороняється (стаття 15).

Посадова чи службова особа податкової міліції, у межах повноважень, наданих цим Законом та іншими законами, самостійно приймає рішення і несе за свої протиправні дії або бездіяльність дисциплінарну відповідальність згідно із Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ або іншу, передбачену законодавством, відповідальність (стаття 25).

Прокуратура. Закон "Про прокуратуру": органи прокуратури України захищають у межах своєї компетенції права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом; вживають заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення (стаття 6).

Втручання органів державної влади і органів місцевого самоврядування, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій (рухів) та їх представників у діяльність прокуратури по нагляду за додержанням законів або по розслідуванню діянь, що містять ознаки злочину забороняється.

Вплив у будь-якій формі на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або добитися прийняття неправомірного рішення, тягне за собою відповідальність, передбачену законом (стаття 7).

Розвідувальні органи. Закон "Про розвідувальні органи України": діяльність розвідувальних органів України здійснюється на основі: законності; поваги і дотримання прав та свобод людини і громадянина; безперервності; поєднання в межах, визначених законом, гласних та негласних методів і засобів; розмежування сфер діяльності розвідувальних органів, взаємодії і координації їх діяльності; незалежності і оперативності у поданні розвідувальної інформації; позапартійності; підконтрольності і підзвітності відповідним органам державної влади в межах, передбачених законом.

Діяльність розвідувальних органів України не може використовуватися для вирішення не передбачених цим Законом завдань (стаття 3).

Оперативно-розшукова діяльність. Закон "Про оперативно-розшукову діяльність": оперативно-розшукова діяльність ґрунтується на принципах законності, дотримання прав і свобод людини, взаємодії з органами управління і населення (стаття 4).

Забороняється приймати рішення про проведення оперативно-розшукових заходів при відсутності підстав, передбачених статтею 6 Закону (стаття 6).

Контроль розвідувальна діяльність. Закон "Про контроль розвідувальну діяльність": основними принципами контролю розвідувальної діяльності є: законність; повага і дотримання прав та свобод людини і громадянина; позапартійність; конспірація, поєднання гласних та негласних форм і методів діяльності; комплексне використання правових, профілактичних та організаційних заходів; адекватність заходів щодо захисту державної безпеки реальним і потенційним загрозам; взаємодія з органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, юридичними та фізичними особами; підконтрольність та підзвітність відповідним органам державної влади в межах, передбачених законом (стаття 4).

Діяльність органів та підрозділів Служби безпеки України, що здійснюють контроль розвідувальну діяльність, не може бути використана для вирішення не передбачених цим Законом завдань (стаття 11).

Боротьба з тероризмом. Закон "Про боротьбу з тероризмом": боротьба з тероризмом ґрунтується на принципах: законності та неухильного додержання прав і свобод людини і громадянина; комплексного використання з цією метою правових, політичних, соціально-економічних, інформаційно-пропагандистських та ін. можливостей; пріоритетності попереджувальних заходів ... (стаття 3).

Боротьба з корупцією. Закон "Про боротьбу з корупцією": державний службовець або інша особа, уповноважена на виконання функцій держави, не має права: (а) сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; (б) займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вона працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики) (стаття 5).

Повага до прав і свобод людини і громадянина

Міліція. Закон "Про міліцію": до основних завдань міліції належить забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод та законних інтересів (стаття 2). Діяльність міліції будується на принципах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням (стаття 3).

Міліція поважає гідність особи і виявляє до неї гуманне ставлення, захищає права людини незалежно від її соціального походження, майнового та іншого стану, расової та національної належності, громадянства, віку, мови та освіти, ставлення до релігії, статі, політичних та інших переконань.

Міліція не розголошує відомостей, що стосуються особистого життя людини, принижують її честь і гідність, якщо виконання обов'язків не вимагає іншого.

Міліція тимчасово, в межах чинного законодавства, обмежує права і свободи громадян, якщо без цього не можуть бути виконані покладені на неї обов'язки, й зобов'язана дати їм пояснення з цього приводу (стаття 5).

СБУ. Закон "Про Службу безпеки України": діяльність СБУ здійснюється на основі дотримання прав і свобод людини. Органи і співробітники СБУ повинні поважати гідність людини і виявляти до неї гуманне ставлення, не допускати розголошення відомостей про особисте життя людини. У виняткових випадках з метою припинення та розкриття державних злочинів окремі права та свободи особи можуть бути тимчасово обмежені у порядку і межах, визначених Конституцією та законами України.

Неправомірне обмеження законних прав та свобод людини є неприпустимим і тягне за собою відповідальність згідно з законодавством.

Орган СБУ в разі порушення його співробітниками при виконанні службових обов'язків прав чи свобод людини повинен вжити заходів до поновлення цих прав і свобод, відшкодування заподіяної моральної та матеріальної шкоди, притягнення винних до відповідальності.

СБУ на вимогу громадян України у місячний строк зобов'язана дати їм письмові пояснення з приводу обмеження їх прав чи свобод. Такі особи мають право оскаржити до суду неправомірні дії посадових (службових) осіб та органів СБУ (стаття 5).

Податкова міліція. Закон "Про державну податкову службу в Україні": посадові особи органів державної податкової служби зобов'язані дотримуватися Конституції і законів України, інших нормативних актів, прав та охоронюваних законом інтересів громадян, підприємств, установ, організацій, забезпечувати виконання покладених на органи державної податкової служби функцій та повною мірою використовувати надані їм права.

За невиконання або неналежне виконання посадовими особами органів державної податкової служби своїх обов'язків вони притягаються до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та матеріальної відповідальності згідно з чинним законодавством.

Збитки, завдані неправомірними діями посадових осіб органів державної податкової служби, підлягають відшкодуванню за рахунок коштів державного бюджету (стаття 13).

При порушенні посадовою чи службовою особою податкової міліції прав і законних інтересів громадянина, відповідний орган державної податкової служби зобов'язаний вжити заходів з поновлення цих прав, відшкодування завданих матеріальних збитків, на вимогу громадянина публічно вибачитися (стаття 25).

Розвідувальні органи. Закон "Про розвідувальні органи України": діяльність розвідувальних органів України здійснюється на основі: законності; поваги і дотримання прав та свобод людини і громадянина; безперервності; поєднання в межах, визначених законом, гласних та негласних методів і засобів; розмежування сфер діяльності розвідувальних органів, взаємодії і координації їх діяльності; незалежності і оперативності у поданні розвідувальної інформації; позапартійності; підконтрольності і підзвітності відповідним органам державної влади в межах, передбачених законом (стаття 3).



Діяльність розвідувальних органів України не може використовуватися для обмеження прав і свобод громадян або з метою насильницької зміни конституційного ладу, усунення органів державної влади чи перешкодження їх діяльності (стаття 8).

Оперативно-розшукова діяльність. Закон "Про оперативно-розшукову діяльність": оперативно-розшукова діяльність ґрунтується на принципах законності, дотримання прав і свобод людини, взаємодії з органами управління і населення (стаття 4).

Одержані внаслідок оперативно-розшукової діяльності відомості, що стосуються особистого життя, честі, гідності людини, якщо вони не містять інформації про вчинення заборонених законом дій, зберігання не підлягають і повинні бути знищені.

Не підлягають передачі і розголошенню результати оперативно-розшукової діяльності, які відповідно до законодавства України становлять державну таємницю, а також відомості, що стосуються особистого життя, честі, гідності людини. За передачу і розголошення цих відомостей працівники оперативних підрозділів, а також особи, яким ці відомості були довірені при здійсненні оперативно-розшукової діяльності чи стали відомі по службі або роботі, підлягають відповідальності згідно з чинним законодавством, крім випадків розголошення інформації про незаконні дії, що порушують права людини.

Оперативно-розшукові заходи, пов'язані з тимчасовим обмеженням прав людини, проводяться з метою запобігання тяжким або особливо тяжким злочинам, їх припинення і розкриття, розшуку осіб, які ухиляються від відбування кримінального покарання або безвісти зникли, захисту життя, здоров'я, житла і майна працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, припинення розвідувально-підривної діяльності проти України.

Візуальне спостереження може проводитися з метою встановлення даних про особу та про її зв'язки у разі, коли є факти, які підтверджують, що нею готується або вчинено тяжкий злочин, для отримання відомостей, які вказують на ознаки такого злочину, а також для забезпечення безпеки працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів цих осіб.

Для одержання інформації забороняється застосовувати технічні засоби, психотропні, хімічні та інші речовини, що пригнічують волю або завдають шкоди здоров'ю людей та навколишньому середовищу (стаття 9).

Контррозвідувальна діяльність. Закон "Про контррозвідувальну діяльність": держава гарантує дотримання конституційних прав та свобод людини і громадянина при здійсненні контррозвідувальної діяльності. Не допускається обмеження прав та свобод людини і громадянина, крім випадків, передбачених Законом (стаття 11).

Боротьба з тероризмом. Закон "Про боротьбу з тероризмом": боротьба з тероризмом ґрунтується на принципах: законності та неухильного додержання прав і свобод людини і громадянина; комплексного використання з цією метою правових, політичних, соціально-економічних, інформаційно-пропагандистських та ін. можливостей; пріоритетності попереджувальних заходів ... (стаття 3).

Позапартійність і деполітизація

Міліція. Закон "Про міліцію": у підрозділах міліції не допускається діяльність політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету (стаття 3).

Працівники міліції не можуть бути членами політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету (стаття 18).

СБУ. Закон "Про Службу безпеки України": діяльність Служби безпеки України, її органів і співробітників ґрунтується на засадах законності, поваги до прав і гідності особи, **позапартійності** та відповідальності перед народом України (стаття 3).

Використання СБУ в партійних, групових чи особистих інтересах не допускається.

Діяльність партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичні цілі, в СБУ забороняється.

На період служби чи роботи за трудовим договором членство співробітників СБУ у таких об'єднаннях зупиняється (стаття 6).

Прокуратура. Закон "Про прокуратуру": працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких політичних партій чи рухів (стаття 6).

Розвідувальні органи. Закон "Про розвідувальні органи": діяльність розвідувальних органів України здійснюється на основі: законності; поваги і дотримання прав та свобод людини і громадянина; безперервності; поєднання в межах, визначених законом, гласних та негласних методів і засобів; розмежування сфер діяльності розвідувальних органів, взаємодії і координації їх діяльності; незалежності і оперативності у поданні розвідувальної інформації; **позапартійності**; підконтрольності і підзвітності відповідним органам державної влади в межах, передбачених законом (стаття 3).

Використання розвідувальних органів України будь-ким у партійних інтересах не допускається.

У розвідувальних органах України забороняється створення і діяльність організаційних структур політичних партій та інших об'єднань громадян, що мають політичні цілі. Членство та участь співробітників розвідувальних органів України у діяльності політичних партій та інших об'єднань громадян, що мають політичні цілі, не допускається (стаття 8).

Демократична підзвітність

Міліція. Закон "Про міліцію" встановлює, що контроль за діяльністю міліції здійснюють Кабінет Міністрів України і в межах своєї компетенції відповідні ради (стаття 25).

Заступник міністра внутрішніх справ України — начальник Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, начальники головних управлінь, управлінь МВС в областях, містах та начальники їх міських і районних відділів (управлінь) один раз на рік звітують перед відповідними радами про стан боротьби із злочинністю та охорони громадського порядку. Керівник місцевої міліції у встановлені відповідною радою строки звітує перед нею про стан охорони громадського порядку та громадської безпеки на відповідній території (стаття 7).

СБУ. Закон "Про Службу безпеки України" встановлює, що однією із засад діяльності СБУ, її органів та співробітників є відповідальність перед народом України (стаття 3).

Контроль за діяльністю СБУ здійснюють Президент України та уповноважені ним державні органи (стаття 32).

Постійний контроль за дотриманням конституційних прав громадян і законодавства в оперативно-розшуковій діяльності органів і підрозділів СБУ, а також контроль за відповідністю виданих СБУ положень, наказів, розпоряджень, інструкцій і вказівок Конституції і законам України здійснюється спеціально призначеними Президентом України посадовими особами. Повноваження цих посадових осіб та правові гарантії їх діяльності визначаються Положенням, що затверджується Президентом України.

СБУ регулярно, в порядку, визначеному Президентом України, інформує Президента, членів Ради національної безпеки і оборони України та посадових осіб, спеціально призначених Президентом України, з основних питань своєї діяльності, про випадки порушення законодавства, а також на їх вимогу подає інші необхідні відомості.

Голова СБУ щорічно подає Президенту України письмовий звіт про діяльність Служби безпеки України.

Водночас, голова СБУ регулярно інформує Верховну Раду України про діяльність Служби, стан державної безпеки, дотримання чинного законодавства, забезпечення прав і свобод людини та з інших питань. СБУ в порядку, встановленому законодавством, зобов'язана відповідати на запити постійних і тимчасових комісій Верховної Ради та народних депутатів України (стаття 31).

Голова СБУ щорічно подає Верховній Раді України звіт про діяльність Служби безпеки.

Розвідувальні органи. Закон "Про розвідувальні органи України" встановлює, що діяльність розвідувальних органів України здійснюється на основі підконтрольності і підзвітності відповідним органам державної влади в межах, передбачених Законом (стаття 3).

Прозорість діяльності

Міліція. Закон "Про міліцію": діяльність міліції є гласною. Вона інформує органи влади та управління, трудові колективи, громадські організації, населення і засоби масової інформації про свою діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо його зміцнення. За погодженням з міліцією, ЗМІ можуть акредитувати своїх журналістів при її органах. Не підлягають розголошенню відомості, що становлять державну або службову таємницю (стаття 3).

СБУ. Закон "Про Службу безпеки України": громадськість України через засоби масової інформації та в інших формах у визначеному законодавством порядку інформується про діяльність Служби безпеки України.

Забороняється встановлювати обмеження на інформацію щодо загального бюджету Служби безпеки України, її компетенції та основних напрямів діяльності, а також випадків протиправних дій органів і співробітників СБУ.

Не підлягають розголошенню відомості, що становлять державну, військову, службову та комерційну таємницю, а також інформація конфіденційного характеру, розголошення якої може завдати шкоди національній безпеці України, честі і гідності особи або порушити її законні права, крім випадків, передбачених законодавством в інтересах правосуддя (стаття 7).

Прокуратура. Закон "Про прокуратуру": органи прокуратури діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи з її зміцнення (стаття 6).

Дисциплінарна відповідальність передбачена, як правило, Дисциплінарними статутами, що регламентують проходження служби у відповідних правоохоронних органах, та встановлює різні форми дисциплінарних покарань — аж до можливості звільнення працівників за так званими дискредитуючими підставами.

Адміністративна відповідальність передбачена, зокрема, Законом “Про боротьбу з корупцією”, у якому йдеться, наприклад, про такі правопорушення, як: відмова фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисне затримання її, надання недостовірної чи неповної інформації; неправомірне втручання, з використанням службового становища, в діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними їх повноважень.

Кримінальна відповідальність передбачена Кримінальним кодексом України та настає в разі зловживання працівників правоохоронних органів. Зокрема, встановлена їх кримінальна відповідальність за такі діяння: перешкоджання здійсненню виборчого права (стаття 157); зловживання владою або службовим становищем (стаття 364); перевищення влади або службових повноважень (стаття 365); службове підроблення (стаття 366); завідомо незаконні затримання, привід або арешт (стаття 371); притягнення завідомо невинного до кримінальної відповідальності (стаття 372); примушування давати показання (стаття 373); порушення права на захист (стаття 374). Кримінальній відповідальності можуть підлягати й інші прояви зловживань працівників правоохоронних органів.

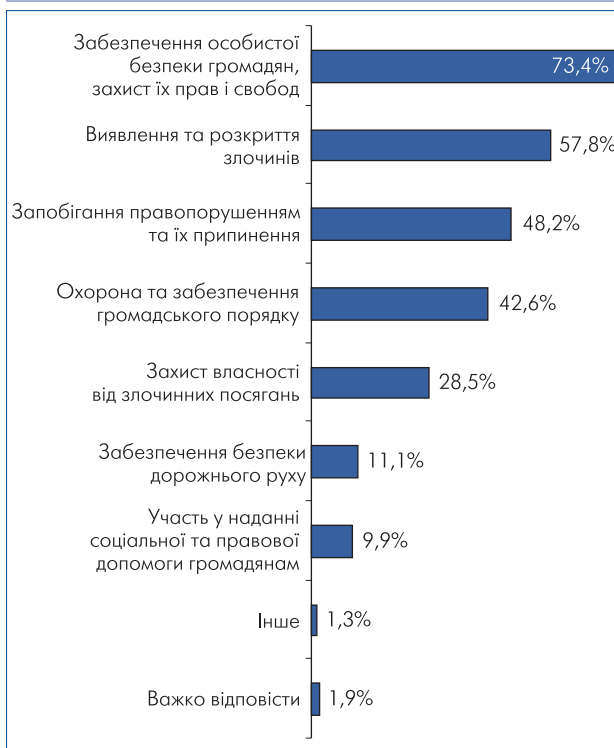
Повага до прав і свобод людини і громадянина

Діяльність правоохоронних органів має ґрунтуватися на принципі поваги до прав і свобод людини і громадянина — що впливає як із самого визначення *правоохоронних органів*⁵, так і наведених вище конституційних положень про зміст і спрямованість діяльності держави та її головні обов'язки. Власне, саме забезпечення прав людини і громадянина є головним завданням правоохоронних органів.

Примітно, що саме таким чином визначають завдання правоохоронних органів і самі громадяни. За результатами загальнонаціонального соціологічного дослідження, проведеного Центром Разумкова у квітні 2004р., переважна більшість (понад 73%) опитаних відзначили забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод як найважливіше для суспільства завдання правоохоронних органів (діаграма “Які із завдань, що стоять перед правоохоронними органами, є найважливішими для суспільства?”)⁶.

Головними правами людини, що безпосередньо стосуються діяльності правоохоронних органів, є право на життя, здоров'я, власність, повагу до честі і гідності особи, свободу і особисту безпеку, недоторканність житла, таємницю листування, телефонних розмов тощо. Дедалі більшої уваги надається також принципу захисту персональних даних — це право людини в Україні законодавчо ще не внормоване,

Які із завдань, що стоять перед правоохоронними органами, є найважливішими для суспільства? *
% опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох варіантів відповіді.

розроблений проект закону “Про інформацію персонального характеру”⁷.

Вимоги до правоохоронних органів у частині дотримання принципу поваги до прав і свобод людини і громадянина конкретизуються у відповідних законах, що регламентують їх статус, завдання та повноваження.

Позапартійність і деполітизація

Цей принцип передбачає заборону використання правоохоронних органів для досягнення політичних інтересів окремих угруповань чи осіб. Його дотримання є передумовою незалежності правоохоронних органів від впливу окремих політичних партій (угруповань, осіб).

Чинне законодавство України передбачає заборону: *по-перше*, членства працівників правоохоронних органів у політичних партіях; *по-друге*, використання правоохоронних органів у партійних інтересах.

Так, згідно із Законом “Про політичні партії в Україні” членами політичних партій не можуть бути: (1) судді; (2) працівники прокуратури; (3) працівники органів внутрішніх справ; (4) співробітники СБУ; (5) військовослужбовці. На час перебування на зазначених посадах або службі особи, які є членами політичної партії, зупиняють членство в ній (стаття 6).

Статусні закони про правоохоронні органи містять положення про заборону членства їх співробітників у політичних партіях чи громадських об'єднаннях і

⁵ Так, Закон “Про міліцію” визначає її як державний, озброєний орган влади, “який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян” (стаття 1).

⁶ Соціологічне дослідження проведено завдяки підтримці Інституту Сталих Спільнот (Монпельє, штат Вермонт, США) та Агентства США з міжнародного розвитку. Висловлені у публікації думки не обов'язково відбивають погляди Інституту Сталих Спільнот та AMP США.

⁷ Внесений народним депутатом України О.Задорожнім (проект №2016 від 23 липня 2002р.).



рухах, що мають політичну мету, а також заборону діяльності таких об'єднань у правоохоронних органах.

Демократична підзвітність

Ефективний цивільний контроль передбачає вимогу підзвітності (підконтрольності) правоохоронних структур демократичним органам влади, що поєднується із забезпеченням права контролю над цими органами з боку народу як джерела влади в демократичній державі — через представницькі органи влади (парламент, органи місцевого самоврядування).

Чинне законодавство України передбачає, зокрема, підзвітність (підконтрольність) правоохоронних органів Верховній Раді (через щорічні звіти їх керівників, відповіді на запити народних депутатів, парламентських комітетів, постійних і тимчасових комісій) та місцевим радам (через систематичне звітування перед радами керівників місцевих управлінь).

Водночас, реальні важелі контролю над правоохоронними органами виразно сконцентровані в повноваженнях Президента України, що охоплюють: можливість створення правоохоронних структур; призначення посадових осіб, уповноважених контролювати правоохоронні органи; затвердження положень, що встановлюють діяльність зазначених структур і посадових осіб. Так, Закон “Про Службу безпеки України” встановлює, що контроль за діяльністю СБУ здійснює Президент України та уповноважені ним державні органи (стаття 32). Постійний контроль — спеціально призначений Президентом посадові особи. Їх повноваження та правові гарантії діяльності визначаються Положенням, що затверджується Президентом України.

Прозорість діяльності

Цей принцип передбачає гласність діяльності правоохоронних органів, постійне та достатнє інформування про стан правопорядку в країні суб'єктів демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами, насамперед, громадськості — через ЗМІ та інші структури громадянського суспільства (громадські організації, політичні партії, окремі громадяни).

Принцип прозорості діяльності встановлюється майже всіма статусними законами, що встановлюють діяльність правоохоронних органів. Проте, перелік суб'єктів інформування не завжди є повним. Наприклад, серед суб'єктів, з якими взаємодіє міліція та які вона інформує про свою діяльність, відсутні політичні партії, що є головними учасниками виборчого процесу.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що в цілому норми законодавства України вимагають від правоохоронних органів та їх працівників дотримання принципів демократичного цивільного контролю та передбачає відповідальність за їх порушення.

Водночас, оскільки положення законів формувалися в різний час, з різною метою, вони часто ґрунтуються на різних підходах, що зумовлює наявність у загальному законодавчому масиві певних недоліків, які ускладнюють контроль суспільства над діяльністю правоохоронних органів і зміщують центр контролю над цією діяльністю в напрямі органів державної влади, насамперед, Адміністрації Президента України та виконавчої гілки влади.

1.3 МІЖНАРОДНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

Міжнародні зобов'язання України у сфері демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами можна умовно поділити на загальні та спеціальні. *Загальні* зобов'язання стосуються всієї сфери безпеки, в т.ч. діяльності правоохоронних органів; *спеціальні* — правоохоронних органів безпосередньо. Оскільки сфера внутрішнього правопорядку є тією частиною суверенітету, до якої жодна держава не бажає допускати надмірного втручання третіх сторін, то міжнародний правовий доробок у цій сфері містить переважно зобов'язання політичного характеру та загальні принципи.

Україна має міжнародні зобов'язання у сфері демократичного контролю над правоохоронними органами в рамках членства та співробітництва з ООН, ОБСЄ, Радою Європи, НАТО та ЄС.

Зобов'язання в рамках членства в ООН. Головним зобов'язанням держави в цій частині є зобов'язання поважати права людини, що випливає із Загальної декларації прав людини (1948р.) та ратифікації Україною таких документів юридично обов'язкового характеру, як Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966р.), Міжнародна Конвенція про ліквідацію усіх форм расової дискримінації (1965р.) та Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (1984р.)⁸.

Зобов'язання в рамках членства в ОБСЄ. Документи ОБСЄ мають переважно політично обов'язковий характер — для країн, що їх прийняли. Норми, що стосуються демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами, містить, зокрема, Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру Наради безпеки і співробітництва в Європі (1990р.). У Документі йдеться про те, що війська і поліція повинні контролюватися цивільними органами та бути їм підзвітними (п.5.6 глави 1).

Головним документом у сфері цивільного демократичного контролю над правоохоронними органами є **Кодекс поведінки з політично-правових аспектів безпеки**, прийнятий у рамках Будапештського документа 1994р. “У напрямі справжнього партнерства в новій ері”. Кодекс передбачає наступне: встановлення демократичного парламентського контролю над військовими, воєнізованими формуваннями і силами внутрішньої безпеки, а також над службами розвідки і поліцією є невід'ємною складовою стабільності і безпеки (п.20); названі формування повинні контролюватися демократичними органами, створеними відповідно до Конституції, і бути підзвітними їм (п.21); збройні сили мають бути політично нейтральними (п.23); держави-учасниці зобов'язані забезпечити захист прав людини військово-службовцям, а також співробітникам правоохоронних органів (п.32).

У квітні 2003р. прийнятий документ, що передбачає обмін інформацією стосовно Кодексу поведінки з політично-правових аспектів безпеки. Згідно з цим

⁸ Документи ратифіковані Україною відповідно: 19 жовтня 1973р.; 21 січня 1969р.; 26 січня 1987р.

документом, держави-учасниці зобов'язуються обмінюватися інформацією про: конституційно визначені процедури із забезпечення ефективного демократичного контролю над військовими, воєнізованими формуваннями, силами внутрішньої безпеки, розвідкою і поліцією (п.3а); конституційно визначені структури, що забезпечують такий контроль (п.3b); роль і завдання військових, воєнізованих формувань і сил внутрішньої безпеки, а також механізми контролю за тим, що вони діють винятково у межах, передбачених Конституцією (п.3с).

Зобов'язання в межах членства в Раді Європи. Юридично обов'язковим міжнародним зобов'язанням України, що стосується, серед багатьох інших, і правоохоронної сфери, є зобов'язання поважати права людини, що випливають з Європейської Конвенції про захист прав і основних свобод людини (1950р.)⁹.

Зобов'язання в рамках співробітництва Україна-НАТО. Документи, що розробляються в межах співробітництва Україна-НАТО, відбивають проблеми встановлення демократичного цивільного контролю над силовими (в т.ч. правоохоронними) структурами, можливо, найбільш повною мірою. Вони містять як зобов'язання загального характеру, так і конкретні заходи, що їх зобов'язалася вжити Україна у сфері забезпечення демократичного цивільного контролю над силовими структурами.

Зобов'язання загального характеру — зміцнення верховенства права, сприяння розвитку демократії, забезпечення прав людини — визначає **Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору** від 9 липня 1997р., що є політичним документом (стаття 2).

Зобов'язання загального характеру містить також **План дій Україна-НАТО** від 22 листопада 2002р.¹⁰ Водночас, у документі йдеться про реформування правоохоронних органів України та забезпечення дотримання ними (як і всіма державними структурами) принципу верховенства права (розділ I); визначаються головні принципи реформування оборонного і правоохоронного секторів та перетворення оборонних і правоохоронних структур на демократично контрольовані й ефективні організації (розділ II). Передбачається: зміцнення співпраці військових формувань з Парламентом і посилення парламентського контролю, підвищення ролі цивільних осіб у прийнятті рішень у сфері безпеки (ціль II.A.2); боротьба з корупцією і незаконною економічною діяльністю, в т.ч. — через діяльність правоохоронних органів (ціль I.1.A.8).

Цільовий План Україна-НАТО на 2003р., розроблений у рамках Плану дій Україна-НАТО, мав на меті зміцнення цивільного контролю над ЗС України та сферою безпеки в цілому (ціль I.1.A.7), що передбачало прийняття закону про демократичний цивільний контроль над ЗС та іншими військовими формуваннями України, а також підготовку цивільних службовців для правоохоронних органів.

Цільовий План Україна-НАТО на 2004р. розширює обсяг конкретних зобов'язань України за рахунок більшої уваги до забезпечення демократичності процесу виборів Президента України, зокрема, досягнення “неупередженості до кандидатів з боку органів державної влади, ...і службових осіб цих органів” (Ціль I.1.A.1). Також передбачається розширити взаємодію з Радою Європи з питань “забезпечення незалежності суддів, у т.ч. у відносинах між органами прокуратури та судами” (Ціль I.1.A.2), а також з іншими міжнародними інституціями з питань “забезпечення основних прав людини і громадянина, свободи ЗМІ та реалізації принципу верховенства права” (Ціль I.1.A.3).

Зобов'язання у рамках співробітництва Україна-ЄС. План дій Європейського Союзу у сфері юстиції і внутрішніх справ містить окремий розділ про співробітництво у правоохоронній сфері (розділ 3.3)¹¹. 22 жовтня 2003р. затверджений Графік дій ЄС щодо України у сфері юстиції і внутрішніх справ. Ці документи не містять безпосередніх згадок про цивільний демократичний контроль над правоохоронними органами, але в них ідеться про запровадження європейських стандартів у правоохоронній сфері та акцентується увага на *захисті персональних даних* — проблемі, що законодавчо в Україні поки що не врегульована.

Аналіз комплексу міжнародних нормативно-правових та інших документів, до яких приєдналася Україна, свідчить, що вони встановлюють наступні головні принципи діяльності національних правоохоронних органів: верховенство права, забезпечення прав людини і громадянина, прозорість діяльності, підзвітність і підконтрольність відповідним органам держави та структурам громадянського суспільства, деполітизація.

ВИСНОВКИ

У цілому, з національного законодавства та міжнародних зобов'язань України у сфері демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами випливає, що Україна зобов'язалася дотримуватися універсальних міжнародних принципів у цій сфері.

Співвіднесення цих принципів з результатами аналізу національного законодавства показує, що Україна формує внутрішню нормативно-правову базу демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами загалом відповідну міжнародним вимогам і міжнародним зобов'язанням держави.

Водночас, уже на рівні Конституції України та базових законодавчих актів у сфері цивільного контролю закладені реальні системні передумови для порушення демократичного балансу повноважень і відповідальності гілок влади з питань контролю над правоохоронними органами через фактичне надання Президенту України можливості виключного впливу на керівництво правоохоронних органів. ■

⁹ Ратифікована 17 липня 1997р.

¹⁰ Схвалений рішенням Державної ради з питань Європейської і євроатлантичної інтеграції України №2 від 6 лютого 2003р.

¹¹ План погоджений на IV засіданні Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС 12 грудня 2001р.

2. СИСТЕМА ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ: ЕФЕКТИВНІСТЬ І НЕДОЛІКИ

Вимоги національного законодавства до системи цивільного контролю над правоохоронними органами та міжнародні зобов'язання України у цій сфері виконуються через здійснення відповідних функцій суб'єктами контролю, а також через виконання самими правоохоронними органами їх обов'язків та дотримання ними принципів верховенства права та законності, поваги до прав і свобод людини і громадянина, позапартійності і деполітизації, підзвітності та прозорості діяльності.

Для оцінки ефективності системи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами необхідно, на додаток до аналізу її правових засад, розглянути основні функції суб'єктів системи, насамперед, з точки зору повноти охоплення контролем діяльності правоохоронних органів і збалансованого розподілу контролюючих функцій і повноважень між ключовими суб'єктами контролю, що є головним критерієм його демократичного характеру.

2.1 СИСТЕМА ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ: ВИЗНАЧЕННЯ, СУБ'ЄКТИ КОНТРОЛЮ ТА ЇХ ФУНКЦІЇ

Система демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами — це сукупність інститутів і законодавчо закріплених процедур і засобів, що забезпечують розподіл повноважень, обов'язків та відповідальності між такими суб'єктами: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; прокуратура; судові органи; громадяни та громадські організації; засоби масової інформації¹².

Таким чином, до числа суб'єктів демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами належать як державні, так і недержавні складові — що створює передумови для підконтрольності правоохоронних органів як державі в особі її відповідних інституцій, так і громадянському суспільству, окремим громадянам. Підконтрольність громадянському суспільству реалізується, насамперед, через ЗМІ, які, з одного боку, інформують громадян про стан правопорядку у країні, з іншого — доносять до правоохоронних органів громадські позиції та оцінки їх діяльності.

Система демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами та основні взаємозв'язки між її суб'єктами та об'єктами наведені на схемі

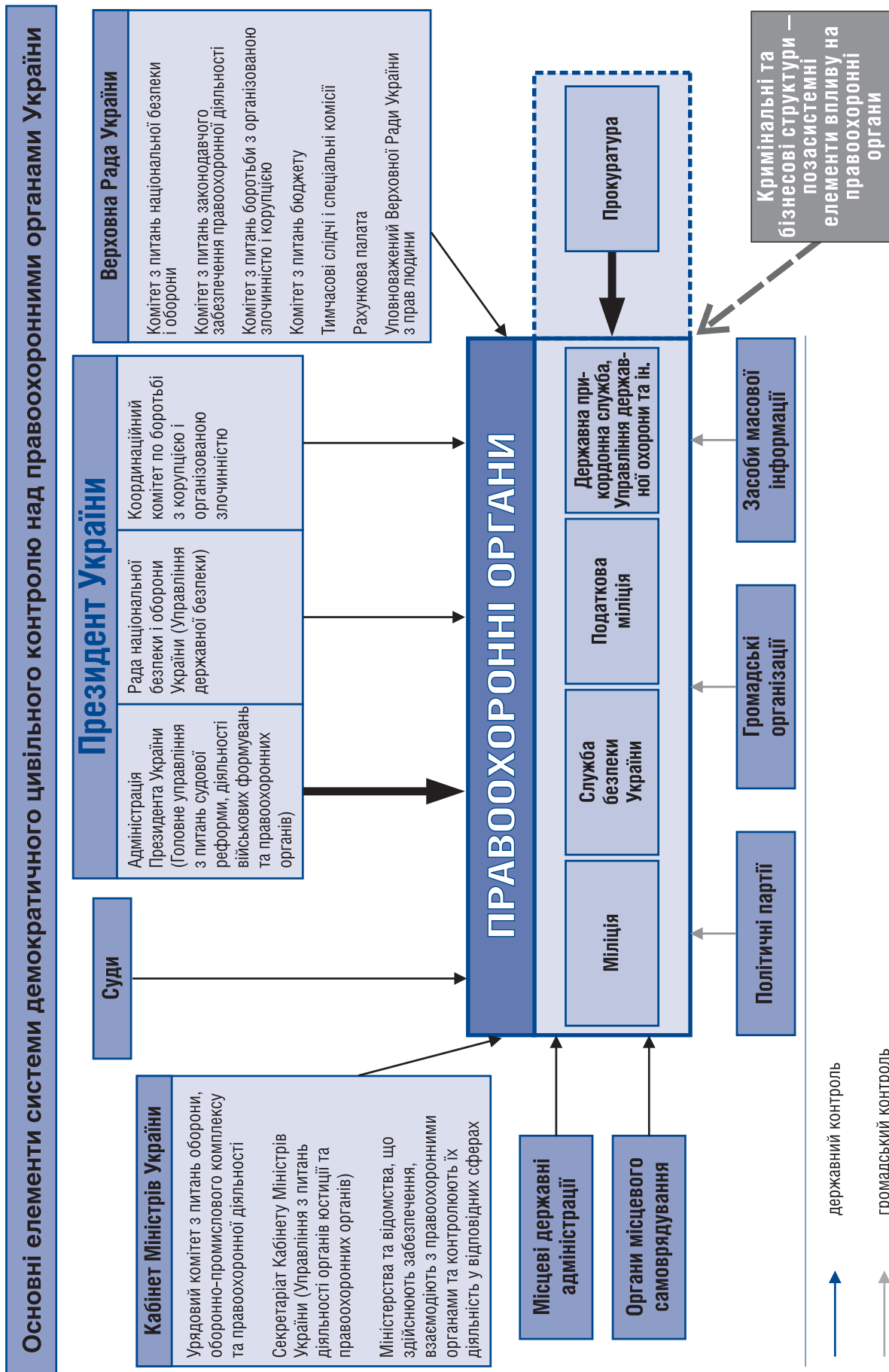
“Основні елементи системи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами України” (с.12). Нижче аналізуються конституційно визначені та законодавчо закріплені функції (повноваження) суб'єктів контролю та їх реальні можливості виконувати зазначені функції.

Президент України

Згідно з Конституцією України, Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Конституція передбачає, що Президент України: забезпечує державну незалежність, національну безпеку держави; призначає за поданням прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України (зокрема, міністра внутрішніх справ) і припиняє їх повноваження на цих посадах; призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань (у т.ч. — *одноособово призначає та звільняє голову СБУ*); здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; очолює Раду національної безпеки і оборони України; присвоює вищі військові звання та вищі спеціальні звання і класні чини; утворює суди у визначеному законом порядку; створює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України для здійснення повноважень Президента (стаття 106).

Водночас, законодавче втручання порядку здійснення Президентом його конституційних повноважень, відсутнє. Закон “Про Президента України”,

¹² Тут перелік суб'єктів (елементів системи) викладений відповідно до Закону про демократичний цивільний контроль (стаття 6). В наступному аналізі черговість суб'єктів подається дещо інакше — з урахуванням реального ступеню їх впливу на діяльність правоохоронних органів.





що вносився на розгляд Верховної Ради і мав регламентувати відповідно до Конституції статус Президента та його повноваження, досі не прийнятий.

За таких умов, наявність у Президента широких повноважень впливу на правоохоронні органи відкриває можливість їх довільного застосування. Уможливлено також не передбачене Конституцією України делегування повноважень Президента іншим органам та/або особам.

Координаційний орган при Президентіві України

Рада національної безпеки і оборони України (РНБОУ, секретар — генерал армії В.Радченко). Згідно з Конституцією України, РНБОУ є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентіві України, що “координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони”. Головою РНБОУ є Президент України, до її складу за посадою входять: прем’єр-міністр України, міністр оборони, голова СБУ, міністр внутрішніх справ, міністр закордонних справ. У засіданнях РНБОУ може брати участь Голова Верховної Ради України. Персональний склад Ради формується Президентом, її рішення вводяться в дію указами Президента (стаття 107).

Компетенція та функції РНБОУ визначаються Законом “Про Раду національної безпеки і оборони України”. До її функцій, зокрема, належать: внесення пропозицій Президентіві України стосовно реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; координація і здійснення контролю над діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в мирний час, а також в умовах воєнного або надзвичайного стану та за виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Для забезпечення функцій, що безпосередньо торкаються контролю над правоохоронними органами, в Апараті РНБОУ створене **управління державної безпеки** (керівник — В.Лозинський).

Сфера компетенції РНБОУ поширюється практично на всі аспекти життєдіяльності суспільства та відповідно — на державні органи, що її забезпечують (у т.ч. — правоохоронні). Водночас, порядок утворення та функціонування РНБОУ зумовлює визначальний вплив на її діяльність і рішення з боку Президента України.

Консультативно-дорадчі органи при Президентіві України

Як зазначалося вище, Президент України для здійснення своїх повноважень може створювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби.

Закону, що регламентував би порядок утворення та діяльності таких органів і служб, немає. Проте, на практиці існують кілька безпосередньо не передбачених Конституцією органів, що створені Президентом України та мають значний вплив на діяльність правоохоронних органів.

Адміністрація Президента України (глава — В.Медведчук). Згідно з Положенням про Адміністрацію Президента України (АПУ)¹³, цей орган здійснює організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інші види забезпечення здійснення Президентом України його повноважень, зокрема, у сферах національної безпеки і оборони.

До функцій АПУ, серед іншого, віднесені: підготовка для Президента пропозицій “щодо забезпечення державної незалежності, державного суверенітету, територіальної цілісності України, національної безпеки та оборони держави, законності і правопорядку”; забезпечення відносин Президента “з правоохоронними та іншими державними органами”; опрацювання подань “щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників органів виконавчої влади, суддів”; внесення пропозицій з питань присвоєння вищих військових звань... та інших вищих спеціальних звань і класних чинів”.

Для забезпечення цих функцій в АПУ існує спеціальний підрозділ — **Головне управління з питань судової реформи, діяльності військових формувань та правоохоронних органів** (керівник — В.Коваленко).

Названі функції надають АПУ та її спеціальному підрозділу реальні потужні важелі впливу на правоохоронні органи, що об’єктивно сприяє фактичній залежності їх керівництва від президентської Адміністрації. Водночас, оскільки статус та функції АПУ регламентуються винятково указами Президента, то цей орган не звітує і не відповідає перед іншими владними інституціями, прокуратурою, громадськістю України¹⁴.

Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю (голова — Т.Корнякова). Комітет створений Указом Президента України¹⁵. Положення про Комітет, прийняте у 2003р., визначає його як дорадчий орган, головними завданнями якого є “розроблення і подання Президентіві України пропозицій щодо пріоритетних напрямів єдиної державної політики у сфері боротьби з корупцією і організованою злочинністю, здійснення контролю за реалізацією заходів, спрямованих на таку боротьбу”¹⁶.

Попри такі важливі завдання, законодавчих підвалин діяльності Координаційного комітету немає. 7 квітня 2004р. Конституційний Суд визнав неконституційними положення Закону “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”,

¹³ Затверджене Указом Президента України №159 від 19 лютого 1997р.

¹⁴ Так, у відповіді на запит народного депутата України В.Семенюк стосовно порушення главою АПУ В.Медведчуком Конституції України та Закону “Про боротьбу з корупцією”, що виявилось в неправомірній відмові в наданні інформації, виконуючий обов’язки Генерального прокурора України І.Дріжчаний зазначив, що до глави АПУ “заходи прокурорського реагування не вживалися”, оскільки “Конституцією України та Законом України “Про прокуратуру” органам прокуратури не надано повноважень щодо нагляду за законністю у діяльності Адміністрації Президента України”. — Лист №0711/1-652703 від 10 лютого 2003р.

¹⁵ Указ Президента України №561 від 26 листопада 1993р.

¹⁶ Положення про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю. Затверджене Указом Президента України №402 від 13 травня 2003р.

що визначали Координаційний комітет як державний орган зі спеціальним статусом, а також відповідні положення указів Президента¹⁷.

Тим часом, саме на підставі рішень Координаційного комітету Президент України неодноразово приймав кадрові рішення стосовно керівників правоохоронних органів — зокрема, про звільнення з посади Генерального прокурора України С.Піскуна, звільнення з посад керівників підрозділів прокуратури та міліції Одеської, Львівської та інших областей.

Верховна Рада України

Згідно з Конституцією України, до повноважень Верховної Ради, що надають їй прями чи опосередковані можливості впливу на діяльність правоохоронних органів, належать: затвердження загальної структури, чисельності, функцій ЗС України, СБУ, МВС України; затвердження Державного бюджету України та контроль його виконання; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку; здійснення парламентського контролю; обрання суддів безстроково.

Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради. Відповідно, позиція профільних парламентських комітетів має певне значення при розгляді в Парламенті питань, що стосуються діяльності правоохоронних органів. Для підготовки та попереднього розгляду питань Верховна Рада може створювати **тимчасові слідчі і спеціальні комісії**.

Народні депутати України мають право звертатися із запитом до Кабінету Міністрів України та керівників інших органів державної влади.

Контрольні повноваження Парламенту здійснює також **Рахункова палата** (голова — **В.Симоненко**), що контролює використання коштів Державного бюджету України, та **Уповноважений Верховної Ради України з прав людини** (**Н.Карпачова**).

Контрольні повноваження **профільних комітетів** Парламенту суттєво звузилися з прийняттям Конституції 1996р., відповідно до якої серед функцій комітетів лишилися тільки здійснення законопроектної роботи, підготовка та попередній розгляд питань, віднесених до повноважень Верховної Ради¹⁸. Норми Закону “Про комітети Верховної Ради України”, що визначають контрольні повноваження комітетів, є недосконалими. На думку керівників окремих парламентських комітетів, це призвело до того, що звернення парламентських комітетів ігноруються, на них відповідають відписками або надають неправдиву інформацію, не несучи при цьому жодної відповідальності.

Не врегульована належним чином і діяльність **тимчасових слідчих і спеціальних комісій** Верховної Ради, результати якої засвідчили їх певну ефективність, особливо — у забезпеченні гласності в розслідуванні суспільно резонансних справ. Водночас, Президент



неодноразово накладав вето на відповідний закон, прийнятий Верховною Радою. За оцінками народних депутатів, політична мотивація при цьому очевидно переважала правову.

Діяльність **Рахункової палати** часто наштовхується на саботаж чиновників, у т.ч. правоохоронців. Закон “Про Рахункову палату” набув чинності лише після прийняття Конституції та подолання Верховною Радою президентського вето. Водночас, Президент України наклав вето на прийняті Верховною Радою зміни до Конституції, що передбачали надання Рахунковій палаті повноважень контролю не лише над використанням, але й надходженням коштів до Державного бюджету України.

Обсяги звернень громадян до **Уповноваженого Верховної Ради з прав людини** значно перевищують реальні можливості їх розгляду апаратом Уповноваженого. Водночас, правоохоронні органи не належним чином реагують на звернення Уповноваженого Верховної Ради з приводу отримання інформації. Загалом, інститут Уповноваженого Верховної Ради з прав людини ще не набув такого авторитету, яким він користується в розвинутих демократичних країнах, і не може вважатися ефективним механізмом здійснення парламентського контролю над правоохоронними органами.

Здійснення контрольних повноважень Парламенту іншими засобами також часто наражається на ігнорування з боку правоохоронних органів. При цьому порушуються права народного депутата України, передбачені Законом “Про статус народного депутата України”.

Суди

Відповідно до Конституції України, юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, в т.ч. за участю правоохоронних органів. Незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України (зокрема — Законом “Про судоустрій України”). Вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється. Суддя не може без згоди Верховної Ради бути затриманим чи заарештованим до винесення обвинувального вироку судом.

¹⁷ Рішення Конституційного Суду України №9-рп від 7 квітня 2004р.

¹⁸ Докладно див.: Парламент в Україні: головні тенденції та проблеми становлення. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Національна безпека і оборона, 2003, №2, с.2-29.



Водночас, призначення суддів на перші п'ять років їх повноважень здійснює Президент України. Він також утворює суди, призначає на п'ять років та звільняє з посад голів суду та їх заступників за поданням **голови Верховного Суду України (В.Маляренко)**.

Матеріально-технічне, інформаційне, фінансове, кадрове та організаційне забезпечення діяльності судів здійснюється через Державну судову адміністрацію, що є центральним органом виконавчої влади. Керівник цього органу призначається Президентом України за поданням прем'єр-міністра, погодженим із Радою суддів.

Таким чином, Президент та органи виконавчої влади мають дієві важелі впливу на діяльність судів, що негативно позначається на їх незалежності та провокує їх упередженість на користь виконавчої гілки влади¹⁹.

Кабінет Міністрів України

Згідно з Конституцією України, Кабінет Міністрів України (КМУ) здійснює заходи із забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. До повноважень прем'єр-міністра належить подання Президенту України кандидатур на призначення керівниками міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (в т.ч. *міністра внутрішніх справ*).

Робочим органом КМУ, завданням якого є формування та реалізація державної політики (згідно із стратегією, визначеною Кабінетом) у сфері, зокрема, правоохоронної діяльності є **Урядовий комітет з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності**²⁰. До складу Комітету належать: прем'єр-міністр України — голова Урядового комітету; міністр оборони — заступник голови Урядового комітету; міністри внутрішніх справ, закордонних справ, економіки та з питань європейської інтеграції, промислової політики, юстиції; перший заступник міністра фінансів; голова Державної прикордонної служби; перший заступник голови СБУ; заступник міністра Кабінету Міністрів (відповідно до розподілу функціональних повноважень); народні депутати України (за згодою). Рішення Урядового комітету, прийняті в межах його компетенції, є обов'язковими для виконання.

У структурі Секретаріату КМУ працює **Управління з питань діяльності органів юстиції та правоохоронних органів** (керівник — **Л.Биков**), однак, у відкритих джерелах інформація про його функціональні завдання та обсяг повноважень відсутня.

Водночас, Закон “Про Кабінет Міністрів України”, що регламентує порядок реалізації Урядом його функцій, внаслідок неодноразового ветовання Президентом України, досі не набув чинності.

Таким чином, Конституція України передбачає надання Урядові досить значних важелів впливу на діяльність правоохоронних органів. Проте, відсутність законодавчих механізмів їх реалізації та фактичне дублювання функцій Уряду в зазначеній сфері Адміністрацією Президента України значною мірою позбавляють Кабінет Міністрів можливості здійснювати його конституційні повноваження, що стосуються діяльності правоохоронних органів.

Місцеві державні адміністрації

Згідно з Конституцією України, місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; дотримання прав і свобод громадян. Керівники місцевих державних адміністрацій призначаються Президентом України.

Закон “Про місцеві державні адміністрації” встановлює їх суттєві повноваження в забезпеченні законності, правопорядку, прав і свобод громадян, зокрема, в частині забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю, утримання та матеріально-технічного забезпечення діяльності місцевої міліції та ін.

Призначення і керівників правоохоронних органів, і керівників місцевих державних адміністрацій однією посадовою особою — Президентом України, забезпечує певну “політичну єдність” цих структур і є чинником, що зменшує можливість конфліктів між ними (їх керівництвом). Але натомість зростає можливість політизації правоохоронців.

Поза тим, за сучасних умов керівники багатьох місцевих адміністрацій (насамперед, ті, які реалізують за допомогою посад власні бізнес-інтереси) досить толерантно ставляться до керівництва територіальних підрозділів правоохоронних органів, побоюючись можливості їх використання проти себе або свого оточення. Тому передбачені законодавством важелі впливу місцевих державних адміністрацій на правоохоронні органи не можуть бути використані ефективно.

Органи місцевого самоврядування

Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає досить широкі повноваження місцевих рад та їх виконавчих органів стосовно діяльності правоохоронних органів. Зокрема, до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад віднесене: заслуховування звітів начальників органів внутрішніх справ про стан боротьби зі злочинністю і керівників місцевої міліції про стан громадської безпеки та охорони громадського порядку на відповідній території; порушення перед відповідними органами питання про звільнення з посад цих керівників у разі визнання їх діяльності незадовільною. Також відповідними радами (за погодженням з територіальним управлінням МВС) приймаються рішення про утворення, реорганізацію, ліквідацію місцевої міліції.

¹⁹ Залежність суду від виконавчої влади може посилитися з прийняттям нової редакції Кримінально-процесуального кодексу України. Коментуючи її окремі положення, колишній голова Верховного Суду України В.Бойко зазначає: “Згідно з Кримінально-процесуальним кодексом України, кримінальну справу проти судді можуть порушити прокурор, слідчий прокуратури, МВС, Служби безпеки, податкової міліції, органи дізнання. Отже, коли рішення судді не сподобається представникам влади, перепон порушити проти судді кримінальну справу... практично немає, і це дає можливість допитати тероризувати суддів і працівників судів”. Див.: Бойко В. Український суд: між “хочемо” і “маємо”. — Політика і культура, 2003, №3, с.12.

²⁰ Постанова Кабінету Міністрів України “Про урядові комітети” №339 від 17 лютого 2000р.



Водночас, Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції” відносить призначення і звільнення з посад керівників місцевої міліції, начальників структурних підрозділів і дільничних інспекторів до компетенції начальників головних управлінь МВС, які лише погоджують кандидатури з відповідними радами. Отже, на рівні кадрових призначень визначальний вплив на діяльність місцевої міліції мають органи державної виконавчої влади.

Прокуратура

Закон “Про прокуратуру” передбачає здійснення прокурорського нагляду за дотриманням і правильним застосуванням законів широким колом суб’єктів, до яких належать і правоохоронні органи. Прокуратурі гарантується незалежність у здійсненні її повноважень від втручання будь-яких владних структур чи органів.

Генеральний прокурор України (Г.Васильєв) та підпорядковані йому прокурори також координують діяльність з боротьби зі злочинністю органів внутрішніх справ, Служби безпеки, податкової міліції, митної служби, Військової служби правопорядку у ЗС України та інших правоохоронних органів.

Загалом Прокуратура має дуже серйозні важелі впливу на діяльність правоохоронних органів. Однак можливості їх застосування в повному обсязі є обмеженими. Причиною цього є те, що Прокуратура, як і інші правоохоронні органи та силові структури, перебуває під визначальним впливом Президента України. “Політична єдність” Прокуратури та інших правоохоронних органів не дозволяє їй реально контролювати останні. Тому навіть дуже серйозні важелі впливу на практиці часто виявляються мало-ефективними.

Політичні партії

Конституція України в числі прав політичних партій не передбачає права здійснення ними контролю над правоохоронними органами. Відповідно, не передбачене таке право і Законом “Про політичні партії в Україні”.

Водночас, цей Закон гарантує партіям свободу діяльності, що передбачає, зокрема: можливість викладати публічно та обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; брати участь в обговоренні, оприлюднювати та обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні та недержавні ЗМІ; вносити до органів державної влади та органів місцевого самоврядування пропозиції, обов’язкові для розгляду цими органами. Це дозволяє партіям публічно висловлювати оцінки діяльності правоохоронних органів. Реальні ж важелі контролю над правоохоронними органами політичні партії можуть мати

лише у випадку, коли вони представлені у відповідних органах влади. Тому контроль над правоохоронними органами з боку *опозиційних* партій є обмеженим.

Громадяни та громадські організації

Відповідно до Конституції України, громадяни мають право звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов’язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (стаття 40). Це право закріплене та внормоване в Законі “Про звернення громадян”.

Що до громадських організацій, то Конституція України не передбачає їх права на здійснення контролю над правоохоронними органами. Водночас, Закон “Про об’єднання громадян”, що регулює діяльність громадських організацій країни, встановлює, зокрема, їх право на отримання від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформації, необхідної для реалізації їх цілей і завдань, внесення пропозицій до органів влади та ін.

Ці права теоретично можуть бути використані з метою забезпечення прозорості діяльності правоохоронних органів. Проте можливості їх практичної реалізації залежать від “доброї волі” правоохоронних органів, а відтак, фактично є декларативними²¹.

Засоби масової інформації

Закони “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”, “Про телебачення і радіомовлення” передбачають право працівників ЗМІ (журналістів) на вільне отримання, використання, поширення (публікацію) та зберігання інформації. При цьому органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають сприяти журналістам у здійсненні їх професійної діяльності.

Відповідно до Закону “Про інформацію”, кожен учасник інформаційних відносин для забезпечення його прав, свобод і законних інтересів має право на отримання інформації, зокрема, про діяльність органів державної влади. Законом передбачена відповідальність за необґрунтовану відмову від надання відповідної інформації та/або надання інформації, що не відповідає дійсності.

Згадані та інші закони створюють достатню законодавчу базу для діяльності ЗМІ, зокрема, спрямованої на забезпечення прозорості правоохоронних органів. Однак на практиці існують численні порушення цього законодавства²². Журналісти часто стають об’єктами переслідувань з боку правоохоронців за спроби цілком законного здобуття та поширення інформації про діяльність правоохоронних органів.

Особливо інтенсивно правоохоронні органи використовуються як засіб тиску на ЗМІ (насамперед, опозиційного спрямування) під час виборчих та

²¹ За результатами перевірки, здійсненої Головним контрольным управлінням та Головним управлінням з питань судової реформи, діяльності військових формувань та правоохоронних органів Адміністрації Президента України у 18 областях України, 60-70% заяв громадян “не повністю задовольняються”. — Стенограма брифінгу заступника глави Адміністрації Президента України — керівника Головного управління з питань судової реформи, діяльності військових формувань та правоохоронних органів В.Коваленка для ЗМІ 17 вересня 2003р.

²² Так, за даними Інституту масової інформації, протягом 2003р. в Україні зареєстровані 146 конфліктних ситуацій за участю ЗМІ; у 106 конфліктах прямо чи опосередковано були задіяні владні структури, в т.ч. 81 випадок пов’язаний з органами виконавчої влади, зокрема, правоохоронними — міліцією (14 випадків) і прокуратурою (12 випадків). Відзначається, що правоохоронні органи жодного разу не ставали на сторону журналістів, коли йшлося про конфлікт виконавчої влади і журналістів. Див.: Таран С. Інститут масової інформації опублікував моніторинг свободи слова за 2003 рік. — Ліберальна газета, №36/травень 2004р., с.7.



інших масових політичних кампаній. Це підтверджується як досвідом парламентської виборчої кампанії 2002р., так і значним посиленням тиску на незалежні ЗМІ, що спостерігається напередодні президентських виборів 2004р. Є підстави прогнозувати, що на виборах такий тиск може досягти максимальних масштабів.

Позасистемні елементи

Враховуючи реальну ситуацію в Україні, необхідно відзначити вплив на діяльність правоохоронних органів позасистемних елементів — кримінальних і бізнесових структур. Природно, що жодними офіційними документами участь цих структур у контролі над правоохоронними органами не передбачена. Водночас, існують численні свідчення про наявність такого впливу; він визнаний на найвищому рівні та постійно згадується, зокрема, у виступах, указах і розпорядженнях Президента України.

Так, у 1995р. в Розпорядженні “Про заходи щодо активізації боротьби з корупцією і організованою злочинністю” Президент вимагав від керівників правоохоронних органів “вжити необхідних заходів щодо посилення їх внутрішньої безпеки, звільнення співробітників, які встановили неділові стосунки з злочинним середовищем, компрометують державні органи”²³.

У 1998р. у виступі на засіданні Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю Президент України зазначав: “Небезпечно і неприпустимо, що криміналітет намагається диктувати свої правила вже не лише громадськості, рядовим громадянам, але й органам влади, і працівникам правоохоронних органів”²⁴.

У 2000р. Президент висловлював невдоволення фактом впливу бізнесу на правоохоронні органи, про що повідомляли ЗМІ: “держава не може реалізувати свою місію, коли її політику, “виходячи з корпоративних інтересів і цілей визначають ті чи інші особистості та групи”, які впливають на законодавчі і правоохоронні органи, судову практику, управлінські структури та ЗМІ”²⁵.

Нарешті, на початку 2004р. Президент України констатував: “Дедалі більше доводиться говорити про корупцію у правоохоронних органах та судовій системі”; правоохоронні органи “нерідко обслуговують злочинні оборудки”; втручаються у підприємницьку діяльність, “витісняючи кримінальні угруповання зі сфери “опіки” малого та середнього бізнесу та займаючи їхні доходні місця”. За оцінками експертів, які навів Президент, “на утримання правоохоронних “дахів” використовується близько 60% доходів від контрабанди”²⁶.

Отже, протягом майже 10 років ідеться про наявність взаємовпливу правоохоронних органів, підприємницьких і кримінальних структур, що свідчить про усталений характер явища та недостатню ефективність існуючої системи демократичного цивільного

контролю над діяльністю правоохоронних органів, зокрема, в частині забезпечення дотримання ними принципу законності.

Показовою є громадська думка з цього питання. За результатами соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова у квітні 2004р., громадяни України вважають, що найбільшим на правоохоронні органи є вплив Прокуратури — його відзначили 47,5% опитаних (діаграма “Хто має реальний вплив на діяльність правоохоронних органів?”).



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Водночас, 45,4% опитаних відзначають вплив на правоохоронні органи **кримінальних структур**. Вплив криміналітету на органи правопорядку громадяни відзначали в півтора рази частіше, ніж вплив місцевої влади, та більш ніж удвічі частіше, ніж вплив Верховної Ради, суду та Уряду. Хоча ЗМІ називають “четвертою владою”, лише 4,2% опитаних вважають, що вони реально впливають на діяльність органів охорони правопорядку. Ще нижче оцінюється вплив громадських організацій (1,5%), що свідчить про рівень розвитку в Україні громадянського суспільства та його реальні можливості встановити дійсно демократичний цивільний контроль над правоохоронними органами.

Аналіз основних функцій суб’єктів цивільного контролю над правоохоронними органами в Україні свідчить про досить широке загальне охоплення контролем сфер діяльності правоохоронних органів і достатній рівень деталізації контролюючих функцій.

²³ Розпорядження Президента України “Про заходи щодо активізації боротьби з корупцією і організованою злочинністю” № 35-рп від 10 лютого 1995р.

²⁴ Див.: Примаченко А. Кажеться, на этот раз испугались только министры... — Зеркало недели, 21 февраля 1998г.

²⁵ Президент вважає, що необхідно обмежити вплив олігархічних структур. — УНІАН, 16 листопада 2000р.

²⁶ Див.: Вступне слово та виступ Президента України Л.Д.Кучми на Всеукраїнській нараді з проблем боротьби з організованою злочинністю і корупцією та захисту прав людини, 29 січня 2004р. — <http://www.president.gov.ua/activity/zayavinterv/performance/226157124.html>.



Водночас, існує відчутний дисбаланс між обсягами функцій і повноважень Президента України і фактично підлеглих йому органів виконавчої влади, з одного боку, та законодавчої і судової гілок влади — з іншого.

Повноваження з контролю над правоохоронними органами Парламенту є обмеженими через, зокрема, законодавчу нерегульованість діяльності тимчасових слідчих комісій, перевантаженість апарату Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та часто неналежне реагування правоохоронних органів на звернення і запити Уповноваженого; судової гілки влади — через її фактичну залежність від виконавчої влади.

Відсутність закону про Президента України, що мав би регламентувати, зокрема, порядок здійснення Президентом його повноважень у сфері контролю над правоохоронними органами зумовлює можливість їх довільного застосування та/або делегування цих повноважень іншим органам, що можуть створюватися Президентом.

Можливості громадян і структур громадянського суспільства у сфері контролю над правоохоронними органами обмежуються переважно правом на запит та отримання інформації.

2.2 ДОТРИМАННЯ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ПРИНЦИПІВ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ: СВІДЧЕННЯ, ЗАЯВИ, ОЦІНКИ

Як зазначалося вище, принципи верховенства права та законності, поваги до прав і свобод людини і громадянина, позапартійності та деполітизації, демократичної підзвітності та прозорості є водночас і критеріями, що визначають стан системи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами, і вимогами до їх діяльності. В Україні ці вимоги виконуються не належною мірою — що визнається як суб'єктами демократичного цивільного контролю (цивільною владою, політиками, журналістами, громадянами), так і самими правоохоронцями.

Відповідність діяльності правоохоронних органів принципам верховенства права та законності

Діяльності правоохоронних органів притаманні несумісні з принципами верховенства права і законності прояви, зокрема, неналежне виконання функцій із забезпечення правопорядку, схильність до репресивних дій, корупція. Це визнають як глава держави, так і його політичні опоненти та громадяни України.

Президент України Л.Кучма неодноразово публічно висловлював стурбованість порушеннями законності в роботі правоохоронних органів. Зокрема, відзначалися такі явища, як “пасивність та нецілеспрямованість правоохоронних органів щодо виконання правових вимог у виявленні корупційних діянь, викритті винних у їх вчиненні”²⁷ та повільність “кардинального реформування діяльності правоохоронних органів, які за старою радянською звичкою тяжіють до каральних репресивних функцій”²⁸.

Партія “Реформи і Порядок” (лідер — В.Пинзеник), заява “Сила проти Правди” (10 березня 2001р.): “Майже 100 членів партії “Реформи і Порядок” та Молодого Руху — учасників покладання квітів до пам'ятника Шевченкові та установчої конференції комітету “За правду!” — були схоплені на залізничному вокзалі, по-звірячому побиті та кинуті за ґрати. ...Події останніх днів нагадують сумнозвісні часи тоталітаризму, коли патріотів України кидали за ґрати лише за спроби вклонитися Кобзареві. Так само діяли спецслужби гітлерівської Німеччини, витягуючи з вагонів та розстрілюючи просто на залізничних коліях тих, хто перекреслював нацистську свастику”.

Лідер Народного Руху України Б.Тарасюк: “Здійснюється наступ на громадянське суспільство, пресу та верховенство права. ...Режим вбив Георгія Гонгадзе, В'ячеслава Чорновола та Ігоря Александра й залишився безкарним”²⁹.

Громадська думка. Більшість громадян України переконані в низькому рівні поваги до закону з боку правоохоронців. Так, за результатами соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова у квітні 2004р., понад половини респондентів вважають, що, вибираючи між законними діями і діями нелегітимними, але матеріально вигідними або такими, про які отримано наказ від керівництва, правоохоронці віддадуть перевагу останнім³⁰. Причиною негативного ставлення до правоохоронних органів громадяни найчастіше називають їх корумпованість (на неї вказали 71,6% опитаних).

Про високий рівень корумпованості правоохоронних структур свідчать результати спеціальних соціологічних досліджень. За даними дослідження, проведеного Центром соціального прогнозування у жовтні 2003р., серед правоохоронних органів громадяни України не бачать некорумпованих; найбільш корумпованою є, на їх думку, Державна автомобільна інспекція (індекс її корумпованості склав 0,702); найменш — СБУ, індекс корумпованості — 0,197 (діаграма “Індекс корумпованості державних і суспільних інституцій”).

Тому цілком логічними виглядають і результати моніторингу громадської підтримки діяльності правоохоронних органів, який здійснює соціологічна служба Центру Разумкова. За його результатами, повністю підтримують діяльність СБУ, міліції та прокуратури лише 10-16% громадян України (діаграма “Рівень повної підтримки діяльності правоохоронних органів”).

Повага до прав і свобод людини і громадянина

Практика порушення правоохоронними органами прав і свобод людини і громадянина в Україні набуває системного характеру. Про це виразно свідчать матеріали, що їх оприлюднює Уповноважений з прав людини Н.Карпачова. Серед звернень до Уповноваженого перші позиції за кількістю посідають звернення з приводу порушення громадянських прав (у т.ч. права на справедливий судовий захист прав і свобод людини — майже 46% звернень, та свободи від порушення прав працівниками правоохоронних органів — майже 21%); значною є кількість звернень з приводу порушення особистих конституційних прав (у т.ч. права на

²⁷ Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки. Затверджена Указом Президента України №367 від 24 квітня 1998р.

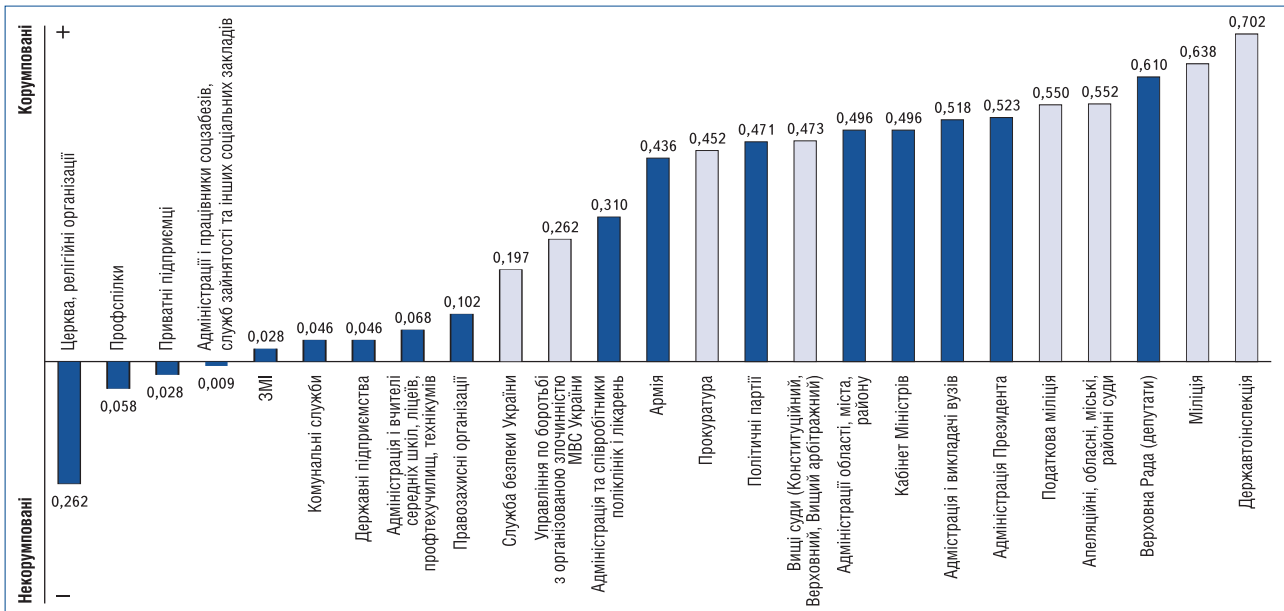
²⁸ Укринформ, 20 августа 2001г.

²⁹ Tarasyuk V. Political situation in Ukraine before presidential election. — *Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.*, March 31, 2004.

³⁰ Узагальнені результати соціологічного дослідження наведені у вірсіці “Громадська думка про правоохоронні органи України”, с.74 цього журналу.

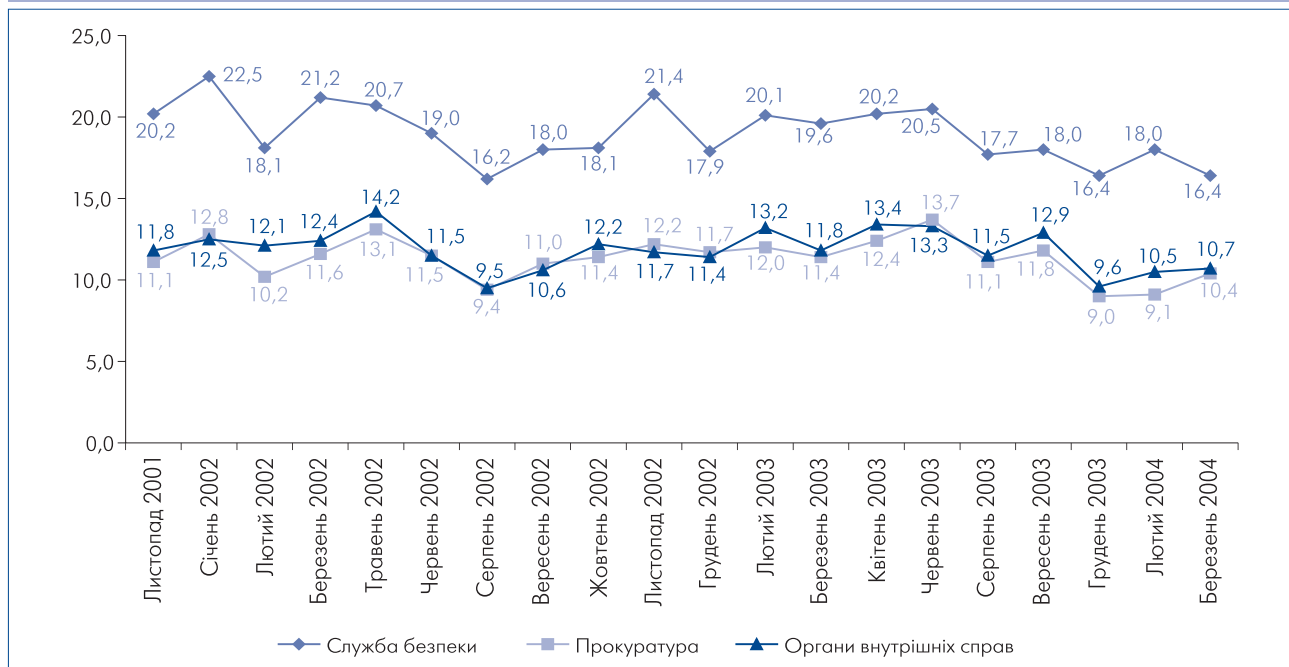


Індекс коруптованості державних і суспільних інституцій*



*Індекс коруптованості може набувати значення від -1,000 (абсолютно не корумпований орган) до +1,000 (абсолютна корумпованість), 0,000 — 50%-й рівень корумпованості. Джерело: Кореспондент.net, 21 листопада 2003р.; <http://www.korespondent.net>.

Рівень повної підтримки діяльності правоохоронних органів, % опитаних



особисту недоторканність, повагу до гідності, права на життя та ін.) — при цьому, у 2001р., порівняно з 2000р., кількість таких звернень зростає більш ніж удвічі³¹.

Найбільш виразним показником поваги правоохоронців до прав людини є неприпустимість застосування ними тортур або поведження чи покарання, що принижує гідність людини. В Україні практика такого поведження та покарань, на жаль, існує.

Це неодноразово відзначалося у звітах Уповноваженого з прав людини Верховної Ради України та міжнародних правозахисних організацій³².

У звіті Уповноваженого “Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні” зазначається: “Не може не викликати занепокоєння **порушення прав людини з боку працівників правоохоронних органів**. Боротьба з цим неприпустимим явищем є одним із

³¹ Доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини “Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні”; http://www.ombudsman.kiev.ua/publ/dopov_2/d_02_1.htm.

³² Наприклад, “Доповідь Уряду України за результатами візиту в Україну Європейського комітету із запобігання катуванням і нелюдському або такому, що принижує людську гідність поведженню або покаранню” (2000р.); щорічні звіти організації “Міжнародна амністія” та ін.



пріоритетних напрямів діяльності Уповноваженого, адже *широке застосування в країні недозволених методів впливу на особу, передусім органами дізнання і слідства, є ознакою тоталітарної, а не правової держави*³³.

Така ситуація підтверджує думку, яку висловив у 1998р. нинішній міністр оборони України **Є.Марчук** (генерал армії України, колишній голова СБУ, колишній прем'єр-міністр і колишній Секретар РНБОУ) і згідно з якою, за відсутності ефективного цивільного контролю “не існує надійних гарантій від тихого сповзання до тоталітарних методів “наведення порядку”, що неминуче пов'язано з обмеженням політичних прав людини, свободи особистості”³⁴.

Позапартійність і деполітизація

Як зазначалося вище, незбалансованість повноважень з контролю над правоохоронними органами між гілками та суб'єктами влади, загальні недоліки політичної системи в Україні об'єктивно зумовлюють політизацію правоохоронних органів. Це явище особливо часто відзначається суб'єктами контролю та визнається — а іноді відкрито демонструється правоохоронцями.

Народний депутат України Ю.Луценко: “Слід нормалізувати діяльність прокуратури, котра не займалася б політичними репресіями, а стежила за дотриманням законності...”³⁵

Лідер Соціалістичної партії України О.Мороз: “Необхідно змінювати всю систему влади, як ми і вимагаємо, щоб силові органи були підконтрольні Парламенту і не використовувалися як інструмент розправи з політичними опонентами”³⁶.

Перший заступник головного редактора тижневика “Дзеркало тижня” Ю.Мостова: “Роль силових міністерств у схемі державного управління розрослася до визначальної. Не використані, але наявні бази даних, ручне керування їх реалізацією перетворили переважну більшість об'єктів політичного процесу в країні на заручників. І долю цих заручників вирішують аж ніяк не в кабінетах силовиків, а там, де підписуються укази про їх, силовиків, призначення чи звільнення. У цьому випадку представники силових міністерств і прокуратури виявилися лише засобом, але засобом потужним, безвідмовним і — поліцейським”³⁷.

Із заяви **партії “Батьківщина”:** “Незважаючи на відсутність будь-яких ілюзій щодо підпорядкованості СБУ, МВС та Генеральної прокуратури України президентській канцелярії, партія все ж звертається до керівників силових відомств з рекомендацією не втручатися в політику, не бути інструментом для виконання політичних репресій і не ганьбити честь своєї професії”³⁸.

З листа на ім'я Президента Л.Кучми за підписом **першого заступника керівника фракції “Наша Україна” В.Пинзеника:** “За потурання місцевої влади розпалюється міжнародна ворожнеча, пропагується фашизм. Використання правоохоронних органів у політичній боротьбі стає сумною традицією”³⁹.

Лідер Блоку “Наша Україна” В.Ющенко: “Останні кадрові рішення в правоохоронних органах засвідчили, що вітчизняні силові структури втягають у політичне протистояння. ...Сьогодні не можна виключати, що після кадрових чисток Генпрокуратура буде перетворена на караючий меч правосуддя, і виконуватиме всі накази “згори”, як це було у 30-х роках минулого століття”⁴⁰.

Колишній керівник **Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією О.Колінько**, пояснюючи рішення про відставку С.Піскуна з посади Генерального прокурора України, звинуватила його у “надмірній політизації Генпрокуратури в цілому і створенні власного політичного іміджу”⁴¹. **Заступник голови СБУ Є.Сергієнко**, коментуючи це рішення: “Генпрокуратура не повинна перетворюватися на рупор політичних сил”⁴².

Про витоки політизації силових і правоохоронних органів докладно говорив і писав **Є.Марчук** — наприклад, у книзі “*Пять лет украинской трагедии*” (витяги див. у врізці “*Є.Марчук про незаконне використання силових структур*”). Ще в 1998р. він стверджував: “У політиків є спокуса тим чи іншим чином використати правоохоронні структури, щоб добути певну негативну інформацію для її подальшого використання у політичній боротьбі. Зазначу, що подібні прагнення були характерні й для інших країн, наприклад, той же Уотергейт”⁴³.

З іншого боку, за відсутності в державі чітких демократичних орієнтирів, самі представники правоохоронних органів іноді відкрито демонструють політичну ангажованість і готовність до боротьби проти політичних опонентів діючої влади.

Так, на початку 2001р. в період активізації акцій протесту, пов'язаних з убивством журналіста Г.Гонгадзе, було поширене таке повідомлення: “**Управління МВС України у Вінницькій області** вимагає “розв'язати руки і дати можливість захистити державу від громадянської війни та розвалу”. Заявляючи “безумовну підтримку Президента як гаранта Конституції, ...Колегія МВС України у Вінницькій області змушена констатувати, що розвиток подій в Україні, якщо цьому не покласти край, неминуче приведе країну до кровопролиття та хаосу. Істерія нагнітається дуже вміло, у повній відповідності до глибоко замаскованих для пересічного громадянина політичних технологій інтриганів від

³³ Там само.

³⁴ Марчук Е. Мы хотим и будем жить в демократической стране. — Служба безопасности, 1998, №6, с.6.

³⁵ Рахманін С. Юрій Луценко: “Кучма обов'язково понесе покарання, це має стати уроком для тих, хто прийде до влади після нього...” — Дзеркало тижня, 28 лютого 2004р.; <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/483/45722>.

³⁶ Див.: Якби він пішов раніше, все могло б бути інакше. — Українська правда, 26 березня 2003р.; <http://www.pravda.com.ua>.

³⁷ Мостова Ю. Перемет. — Дзеркало тижня, 11 листопада 2000р.; <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/317/29023>.

³⁸ УНІАН, 20 лютого 2004р.

³⁹ УНІАН, 11 листопада 2003р.

⁴⁰ УНІАН, 1 листопада 2003р.

⁴¹ УНІАН, 29 жовтня 2003р.

⁴² Там само.

⁴³ Див.: Киевские ведомости, 11 февраля 1998г., с.8.



С.МАРЧУК ПРО НЕЗАКОННЕ ВИКОРИСТАННЯ СИЛОВИХ СТРУКТУР*

Україна прежде всего нуждается в правде. Правда состоит в том, что власть своими действиями порождает нищету. Нищета порождает закономерный протест. Несогласие с жалким и унижительным существованием рождает оппозиционные настроения. Вместо улучшения показателей развития общества действующая власть предлагает набор способов для подавления стремления к правде.

Де-юре спецслужбы не имеют права вмешиваться во внутренние политические процессы, но де-факто — вмешиваются. Руководители государства, и не только у нас, имеют огромный соблазн использовать спецслужбы для борьбы с политическими противниками, с оппозицией. В демократических странах преградой становятся инструменты общественного контроля за исполнительной властью. В Украине такие механизмы отсутствуют. **Вместо правового государства мы имеем правовой кризис, который все больше углубляется.**

Постепенно, шаг за шагом, в политическую борьбу втягиваются правоохранительные органы. Этот процесс становится стократ опаснее, когда в руках неконтролируемой власти находятся все силовые рычаги.

Принадлежность к политической оппозиции в глазах нынешней власти является самым тяжким преступлением.

Против набирающей силу нелевой оппозиции применяются методы, которые имеют все больше признаков повторения трагической истории в современных условиях. Более утонченно, без Солонков и Сибири, расстрелов и казematов — но по сути очень похоже: все более частое использование властью силовых структур для расправы с политическими оппонентами.

Согласно Основному закону, **государство гарантирует свободу политической деятельности (ст.15)**. Привлечение правоохранительных органов к борьбе с политическими оппонентами является делом крайне опасным не только для конституционного порядка в нашей стране, но и для самих исполнителей таких приказов. Они должны помнить то, что из нашей недавней истории хорошо известно: исполнители противоправных действий сами в первую очередь становились объектами репрессий. Отвечать за нарушение законов все равно придется.

Согласно нормам Конституции Украины, работник любой из силовых структур должен отказать от выполнения приказов руководства, которые противоречат закону. **Никто не обязан выполнять явно преступные распоряжения или приказы. За отдачу и выполнение явно преступного распоряжения или приказа наступает юридическая ответственность (ст. 60).**

Бизнесмены не могут быть в открытой оппозиции к власти, иначе эта власть уничтожит их бизнес. Есть множество случаев, когда силовые структуры ведут настоящую охоту за предпринимателями, которых заподозрили в связях с оппозицией. Если лоялен к власти — закрывают глаза на все, а если нет — мгновенно уничтожают.

Власть все чаще применяет силу против мирных демонстраций. Сначала было избивание похоронной процессии на Софиевской площади в 1995 году (до сегодняшнего дня этот инцидент является предметом различных политических спекуляций и требует детального и открытого расследования), потом избивание демонстрации шахтеров в Луганске, жителей села Фурсы на Белоцерковщине, в апреле 1999 года — львовских медиков.

Есть много примеров вмешательства в политические баталии СБУ, Генпрокуратуры, МВД, Государственной налоговой администрации. Это наносит ущерб репутации правоохранительных органов и создает условия для внедрения в их деятельность двойных правовых стандартов, что является самой большой опасностью для любого государственного учреждения, а в особенности для силового. Нормой стало явление, когда процессуальные решения принимаются в зависимости от того, в каких отношениях пребывает объект внимания правоохранительных органов с Президентом или премьер-министром.

Практика двойных стандартов разведает правовые границы деятельности правоохранительных органов.

В связи с этим обращаясь ко всем работникам правоохранительных органов, которых используют в политике, и к их руководителям: будьте дальновидными и не дайте втянуть себя в политику. Не выполняйте распоряжения, если они не отвечают Конституции государства. Примеры незаконного вмешательства правоохранительных органов во внутреннюю политику ныне анализируются.

* Витяги з книги "Пять лет украинской трагедии" (Киев, 1999, с.148-151). Наводяться мовою оригіналу.

політики та фінансових кланів, яким вигідна дестабілізація ситуації в країні. ...Ми звинувачуємо лідерів екстремістських організацій, всіх цих панів Луценків, Чемерисів та їм подібних, у політичному бандитизмі, який вони подають під соусом політичної боротьби та вимагаємо негайного притягнення їх до судової відповідальності у відповідності до чинного законодавства"⁴⁴.

Подібні заяви поки не стали системним явищем. Проте, постійна присутність в інформаційному просторі країни закликів протилежного змісту — не втягувати силовиків у політичне протистояння, підтверджують існування та гостроту проблеми політизації правоохоронних органів.

Демократична підзвітність і прозорість діяльності

Принципи демократичної підзвітності та прозорості діяльності правоохоронних органів вимагають, насамперед, їх підконтрольності представницькому органу влади — Парламенту, та постійного й докладного інформування громадськості про стан правопорядку в країні і діяльність правоохоронних органів.

Проте, навіть обмежені, як зазначалося вище, вимоги чинного законодавства стосовно повноважень Парламенту з контролю над правоохоронними органами не виконуються належним чином. Про це виразно свідчать численні скарги на ненадання інформації до Верховної Ради та відписки на запити народних депутатів. Так, **народний депутат України І.Бокий** констатує: "Антагоністична настроєність проти Верховної Ради і народних депутатів у наших органів, які вважаються правоохоронними, зайшла аж надто далеко. ...Здавалося б, законодавчо все тут урегульовано. Але на ділі, наприклад, саме Міністерство внутрішніх справ та Генеральна прокуратура найбезвідповідальніше працюють із запитами народних депутатів України. За попередні дві сесії від народних депутатів Верховної Ради до МВС було надіслано 19 запитів, Служби безпеки — 11, Генеральної прокуратури — 89. На більшість із них депутати одержали формальні відписки. Так само безвідповідально ставиться до порушених у депутатських запитах проблем Державна податкова адміністрація України"⁴⁵.

Останнім за часом свідченням ухилання правоохоронців від звітування перед Парламентом України стало ігнорування Постанови Верховної Ради, якою передбачалося "заслухати на засіданні Верховної Ради 1 червня 2004р. інформацію Генерального прокурора України, міністра внутрішніх справ України, голови Служби безпеки України про результати розслідування обставин, що мали місце під час виборів міського голови м.Мукачеве Закарпатської області"⁴⁶. Жоден із названих у Постанові керівників правоохоронних органів на пленарне засідання Парламенту не прибув.

Водночас, на цьому засіданні **Уповноважений Верховної Ради з прав людини Н.Карпачова** зачитала свідчення сержанта міліції Мукачівського міського відділу внутрішніх справ М.Джумелі, який був безпосереднім свідком подій, що сталися в ніч з 19 на 20 квітня 2004р. (зникнення з приміщення міської ради виборчих бюлетенів). Ці свідчення спростовують надану раніше парламентарям інформацію про непричетність до згаданих подій посадових осіб правоохоронних органів"⁴⁷.

Не виконуються і розпорядження **Президента України**, який неодноразово акцентував необхідність дотримання правоохоронними органами принципу прозорості їх діяльності. Так, у січні 2001р. Президент стверджував: "Для мене очевидна і нагальна потреба

⁴⁴ Див.: Міліція просить розв'язати руки. — Українська правда, 14 березня 2001р.; <http://www.pravda.com.ua>.

⁴⁵ Див.: Мостова Ю., Маскалевич І., Дмитричева О. "Наше безмір'я дійшло до краю, але це ще не край". — Дзеркало тижня, 19 жовтня 2002р.; <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/415/36491>.

⁴⁶ Постанова Верховної Ради України "Про інформацію Генерального прокурора України, Міністра внутрішніх справ України, Голови Служби безпеки України про хід розслідування обставин, що мали місце під час виборів міського голови м.Мукачеве Закарпатської області" №1706 від 12 травня 2004р.

⁴⁷ Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України 1 червня 2004р. — http://www.rada.gov.ua/zakon/new/STENOGR/01060405_55.htm.



реформування правоохоронної системи — насамперед для забезпечення більшої ефективності і прозорості її роботи, доступності для суспільного контролю”⁴⁸. У серпні 2002р. Указом Президента “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” Кабінету Міністрів доручалося “забезпечити починаючи з січня 2003р. шоквартальну підготовку за заздальгідь оприлюдненою усталеною структурою та опублікуванням для широкого обговорення громадськістю доповідей про роботу Кабінету Міністрів України із... заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю...”⁴⁹.

Проте, “широке обговорення громадськістю” таких доповідей КМУ не відбувається дотепер — з причини їх відсутності в доступних джерелах інформації. Відсутні в зазначених джерелах і докладні, послідовні статистичні дані про стан правопорядку в країні, про перебіг так званих “резонансних справ”, достовірні обґрунтування кадрових переміщень у правоохоронних органах тощо.

За такої ситуації, діяльність правоохоронних органів залишається переважно закритою і непрозорою для суспільства — що позбавляє правоохоронців не лише контролю з боку громадськості, але й суспільної довіри та підтримки.

З наведеного випливає, що в Україні реальна ситуація у сфері цивільного контролю над правоохоронними органами суттєво відрізняється від задекларованих цілей. За наявності зовнішніх атрибутів демократії Україна все ще залишається напівавторитарною/напівдемократичною державою, у якій правоохоронні органи є значною мірою політизованими, а їх діяльність — не прозорою.

При цьому, відсутність протягом багатьох років суттєвого прогресу в дотриманні правоохоронними органами принципів верховенства права та законності свідчить або про обмеженість впливу Президента на ситуацію, або про відсутність політичної волі до змін. Якщо врахувати обсяг повноважень Президента у правоохоронній сфері, про що йшлося вище, то більш імовірним виглядає друге припущення.

2.3 ГОЛОВНІ ЧИННИКИ НЕДОЛІКІВ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

З попереднього аналізу контролюючих функцій і повноважень суб’єктів цивільного контролю над правоохоронними органами випливає, що не лише на рівні загальних вимог Конституції і базових законів у сфері цивільного контролю, але й на рівні розподілу конкретних контролюючих функцій і повноважень між суб’єктами контролю закладені передумови для виникнення недоліків системи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами.

Водночас, цим не вичерпується коло чинників, що зумовлюють недостатню ефективність демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами та, відповідно — уможлиблює прояви недотримання правоохоронними органами правових принципів їх діяльності. Ряд чинників є успадкованими

від тоталітарного суспільства, яким загалом було українське суспільство, за історичними мірками, зовсім недавно. З іншого боку, за часи незалежності сформувалися нові передумови існуючих недоліків.

Спадщина тоталітарного суспільства

Успадковані від тоталітарного суспільства риси виявляються, насамперед, у збереженні психологічної установки стосовно місця і ролі правоохоронних органів у суспільному житті та діяльності держави, а також — в організаційно-управлінській і кадровій спадкоємності.

Психологічна установка стосовно ролі і місця правоохоронних органів у суспільному житті та діяльності держави. Правоохоронні органи, в т.ч. спецслужби (КДБ), в колишньому Радянському Союзі виконували волю єдиної політичної сили (Комуністичної партії) і були інструментом здійснення її політики. В їх діяльності особливе значення мали ідеологічні та політичні імперативи, що передбачало та уможливлювало їх використання для боротьби з ідеологічними опонентами та усунення політичної свободи загалом.

Відведена правоохоронцю роль у кінцевому підсумку підірвала ефективність як самих цих органів, так і держави в цілому. Автори “Білої книги російських спецслужб” зазначають: “...політиканство й участь вищих чиновників чекістських органів у різного роду внутрішньополітичних комбінаціях та “двірцевих подіях” негативно позначалася на професійному рівні співробітників, порушувала впевненість у правоті справи. ...Саме зв’язки КДБ з партійними структурами сприяли зростанню сили й впливу цієї спецслужби, однак, з іншого боку, призвели КДБ до дезінтеграції по мірі ослаблення, внутрішньої деградації і, в решті решт, краху КППС і Радянського Союзу”⁵⁰.

Організаційно-управлінська та кадрова спадкоємність. Після проголошення незалежності України, у сфері державного управління, в т.ч. правоохоронній системі, склалася парадоксальна ситуація: будівництво нової держави намагалися здійснювати за допомогою старого державного апарату, старих методів управління і виконання завдань⁵¹. Радикальна зміна керівних кадрів, яка б за логікою розвитку подій, мала б статися, не відбулася. Значною мірою така ситуація зберігається до цього часу (один із прикладів — недавнє перебування на посаді Генерального прокурора М.Потебенька, який керував Прокуратурою за часів Радянського Союзу).

Спадкоємність критеріїв оцінки результативності діяльності правоохоронних органів і системи добору та розстановки кадрів. У принципі, незмінними залишилися так звана “палічна” система, тобто переважання кількісних показників в оцінці результативності діяльності правоохоронних органів) та практика добору і розстановки кадрів, зорієнтованих насамперед на виконання волі “керуючої та спрямовуючої” політичної сили. Внаслідок цього, головним чинником, що визначає зміст діяльності правоохоронних органів, є не закон, а воля керівника.

Поєднання зазначених факторів сприяє збереженню ситуації, за якої правоохоронні органи, їх керівники та керівництво держави розглядають не як інструмент захисту прав і свобод громадян, а як інструмент забезпечення приватних і корпоративних інтересів.

⁴⁸ Інтерфакс-Україна, 16 січня 2001р.

⁴⁹ Указ Президента України №683 від 1 серпня 2002р.

⁵⁰ Белая книга российских спецслужб. — Москва, 1996, с.71,73.

⁵¹ Мельник М. Корупція — корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). — Київ, 2004, с.197-198.



Нові системні передумови існуючих недоліків

Успадковані чинники значною мірою гальмують процес демократизації українського суспільства загалом та правоохоронних органів і цивільного контролю над їх діяльністю зокрема. Але посилення на них не є достатнім виправданням існуючої ситуації, оскільки не можна забувати період 1985-1995рр., коли з'явилися досить потужні тенденції демократизації суспільства: гласності, незалежності ЗМІ, свободи волевиявлення, громадської активності. На жаль, можна констатувати, що ці тенденції не лише не дістали належного розвитку, але й деградують і штучно гальмуються.

Саме обмеження свободи ЗМІ, зниження громадянської активності, підміна її створенням квазі-громадських структур і «штучних» політичних партій зумовлюють відсутність *реально демократичного* цивільного контролю над правоохоронними органами. Власне, в Україні фактично відсутні головні суб'єкти демократичного контролю над владою — незалежні ЗМІ та громадянське суспільство.

Концентрація контролю над правоохоронними органами. Попередній аналіз управлінських (контрольних) функцій і повноважень суб'єктів цивільного контролю над правоохоронними органами показав, що вже на рівні загальних вимог Конституції і базових законів закладені передумови концентрації реальних можливостей контролю в руках одного з його суб'єктів — зокрема, Адміністрації Президента України.

Повноваження Верховної Ради в частині контролю над правоохоронними органами після прийняття Конституції України зменшилися до суто декларативних.

Апарат РНБОУ насправді ніколи не мав і не має достатньо чисельного та кваліфікованого штату для контролю над діяльністю правоохоронців, а його вплив залежав переважно від персонального рівня впливу Секретаря РНБОУ⁵².

Органом, що *реально* контролює правоохоронні органи в Україні є лише Адміністрація Президента України. Ідеться, про конкретні розпорядчі повноваження, притаманні контролюючому органу, однак — не про безпосередню відповідальність за наслідки дій правоохоронців. Ця відповідальність лише опосередковано перекладається на самого Президента, від імені

якого діє Адміністрація, але який відповідає за контроль загалом, а не безпосередньо. Саме з Адміністрацією, а не з Парламентом узгоджуються кандидатури керівників правоохоронних органів аж до районного рівня.

Таким чином, у системі державного управління загалом і цивільного контролю над правоохоронними органами зокрема, склалася досить небезпечна ситуація, коли можна констатувати **фактично повну концентрацію управлінсько-розпорядчих функцій (власне, влади) в Адміністрації Президента України**. Згідно з чинним законодавством, цей орган такими функціями не наділений — оскільки, за Конституцією України, Президент не має права делегувати свої повноваження будь-якому державному органу або посадовій особі.

Обмеженість свободи ЗМІ. Необхідною передумовою демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами є свобода ЗМІ, їх політична незаангажованість, незалежність від монопольного впливу держави та/або певних політичних сил (партій, фінансово-політичних груп). Саме незалежні ЗМІ забезпечують двосторонню комунікацію суспільства і правоохоронних органів, інформуючи громадян про діяльність правоохоронців і стан правопорядку в країні, а правоохоронні органи — про громадську думку з цих питань. Без потужної мережі незалежних ЗМІ, забезпечення зазначених вище принципів діяльності правоохоронних органів — зокрема, демократичної підзвітності та прозорості — неможливе.

Проте в Україні з середини 1990-х років відбувається процес обмеження свободи ЗМІ, що виявляється, зокрема, в монополізації їх мережі та встановленні політичної цензури з боку влади та близьких до неї фінансово-політичних груп. При цьому, **дедалі більшого поширення набуває практика використання правоохоронних органів як інструменту обмеження свободи ЗМІ, боротьби з незалежними засобами масової інформації та окремими журналістами**. З іншого боку, спостерігається відчуження громадян від джерел інформації (насамперед, друкованих ЗМІ), що додатково знижує ефективність демократичного контролю над правоохоронними органами в країні⁵³.

Монополізація мережі ЗМІ спричиняється, з одного боку, посиленням контролю над ЗМІ з боку влади та лояльних до неї фінансово-політичних груп, а з іншого — падінням купівельної спроможності переважної більшості громадян України, що унеможливає для ЗМІ самостійне фінансове забезпечення. На думку голови Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації М.Томенка, на цей час фактично завершився процес «монополізації телерадіоринку України низкою високопосадових осіб держави». І хоч Антимонопольний комітет України, до якого був надісланий відповідний депутатський запит, не виявив порушень антимонопольного законодавства при заснуванні ЗМІ, експертам добре відомо, яка саме фінансово-політична група є власником або контролює той чи інший засіб масової інформації.

Встановлення політичної цензури підтверджується як самими журналістами, так і практикою поширення «темників» — настанов Адміністрації Президента України стосовно висвітлення у ЗМІ конкретних політичних подій, діяльності окремих політичних лідерів і вищих посадових осіб держави. Політично ангажованими, а відтак — необ'єктивними є і

⁵² Найбільшим цей вплив був у Секретаря РНБОУ В.Горбуліна в 1995-1998рр., однак, пізніше — на новому етапі політичної структуризації влади в Україні напередодні виборів Президента 1999р., реальний вплив перейшов винятково до Адміністрації Президента.

⁵³ Докладно див.: Актуальні проблеми інформаційної безпеки України. Аналітична доповідь УЦЕПД. — Центр Разумкова 2001, Київ, 2002, с.61-104.

більшість ЗМІ, що контролюються опозиційними партіями⁵⁴. Поза системою цензури лишаються всього кілька друкованих видань, частина Інтернет-видань, окремі регіональні друковані ЗМІ та телерадіокомпанії, що становлять дуже невеликий сектор інформаційного простору країни, а отже — мають надто обмежений вплив як на суспільство, так і на правоохоронні органи.

Використання правоохоронних органів як інструменту обмеження свободи слова здійснюється у формах економічних санкцій до ЗМІ, їх закриття через звинувачення в порушенні законодавства України, арешт тиражів, необгрунтовані фінансові перевірки податковою службою⁵⁵.

Монополізація ЗМІ, встановлення політичної цензури, тиск на засоби масової інформації з боку правоохоронних органів значною мірою обмежують свободу ЗМІ, а отже — права громадян на свободу слова та вільний доступ до інформації, а також можливості демократичного контролю над правоохоронними органами. Крім того, така практика культивує правовий нігілізм у суспільстві та неповагу до права і закону — серед правоохоронців.

Нерозвиненість громадянського суспільства. Здійснення демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами з боку суспільства передбачає, зокрема, достатній рівень його громадянської активності та дієвих структур громадянського суспільства як суб'єкта діалогу суспільства з державою.

Проте дослідження процесів становлення громадянського суспільства в Україні свідчать про їх повільність, деформованість та наявність ознак деградації.

Рівень громадянської активності українського суспільства є надзвичайно низьким: згідно з результатами соціологічних опитувань, проведених Центром Разумкова, лише 3,6% громадян засвідчили членство у громадських організаціях, 2,6% — в політичних партіях; залученими до активної громадської діяльності вважають себе лише 4,7% громадян⁵⁶.

Водночас, поширюється практика організації штучної громадської підтримки політичних ініціатив влади та близьких до неї політичних сил, а також створення квазігромадських структур (керування представниками виконавчої гілки влади). Так, наприкінці 2001р. було створене Всеукраїнське громадське об'єднання “Антикорупційний форум”. Очолив ініціативну групу зі створення цієї “громадської” організації голова Державної податкової адміністрації України, нині перший віце-прем'єр України М.Азаров. При цьому, Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією “вважає, що деякі дії першого віце-прем'єр-міністра, міністра фінансів Миколи Азарова можна кваліфікувати корупційними”⁵⁷.

Практика організації штучної підтримки політичних ініціатив влади і провладних політичних сил та заснування квазігромадських організацій, за умови низького

рівня громадянської активності суспільства, створюють ілюзію демократичності влади та наявності демократичного контролю над системою влади загалом і правоохоронними органами зокрема та фактично усувають проблему забезпечення принципу демократичної підзвітності правоохоронних органів.

Залежність судів. Судовий захист є найвищою формою гарантії прав і свобод людини і громадянина. Саме місце і роль суду в забезпеченні захисту прав громадянина (в т.ч. в його стосунках з органами влади загалом і правоохоронними органами зокрема) є одним з найважливіших критеріїв оцінки рівня демократії у країні⁵⁸.

Ефективний судовий контроль над правоохоронними органами — невід'ємна ознака демократичності системи цивільного контролю. Він полягає у здійсненні судом контролю над діяльністю правоохоронних органів у передбачених законом випадках та з використанням відповідних форм і засобів. При цьому, **судовий контроль тим більш ефективний, чим краще забезпечена незалежність суду.** Інакше слід очікувати поширення випадків упередженості судів і безкарності порушників законодавства. У випадку з правоохоронними органами це невідворотно веде до порушень прав і свобод людини і громадянина, корупції у правоохоронних органах, незаконної підприємницької діяльності правоохоронців, їх зрощення зі злочинним світом, поширення інших зловживань.

В Україні, як зазначалося вище, дієві важелі впливу на діяльність судів мають Президент та підконтрольні йому органи виконавчої влади. Реально майже всі питання діяльності судової системи (включаючи органи суддівського самоврядування) залежать від Державної судової адміністрації, що має статус центрального органу виконавчої влади. **Тим самим судова гілка влади в Україні фактично, якщо не вбудована у виконавчу вертикаль влади, то поставлена в залежність від неї.**

Значні важелі впливу на діяльність судів мають і правоохоронні органи. Так, колишній голова Верховного Суду України В.Бойко констатує: “Навіть слідчий якогось відділку МВС може накинути аркан на людину в мантиї, вже не кажучи про посадовців значно більшого калібру”. В результаті чого “серед суддівства вже склалася практика, коли справи з певним політичним забарвленням або ж ті, що зачіпають інтереси відомих політиків, впливових осіб, розглядають судді, яких уже обрано безстроково і які здатні ухвалити рішення, не озираючись на можливі наслідки”⁵⁹.

Залежність судів призводить до того, що правоохоронці в ситуаціях, які потенційно загрожують конфліктом з вимогами закону, вважають не стільки на невідворотність покарання, скільки на загрозу можливого переслідування з боку керівництва за невиконання його волі.

⁵⁴ Докладно див.: Політична цензура в Україні: прояви, етапи та методи впровадження. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Національна безпека і оборона, 2002, №11, с.2-29.

⁵⁵ Докладно див.: Актуальні проблеми інформаційної безпеки України. Аналітична доповідь УЦЕПД, с.89-90. Див. також: Виступ Н.Карпачової на представленні Щорічної доповіді у Верховній Раді України, 18 квітня 2003р. — http://www.ombudsman.kiev.ua/pres/releases/rel_03_04_18.htm.

⁵⁶ Докладно див.: Рівень і чинники громадської активності в Україні. — Центр Разумкова 2002, Київ, 2003, с.618-671.

⁵⁷ Азаров звинуватили в корупції. — Газета, грудень 2003р., №17; <http://www.gazeta.lviv.ua/2003/12/17/NewspaperArticle.2003-12-17.4256>.

⁵⁸ Про проблему залежності судів див. також статтю В.Бойка “Правоохоронні органи України як інструмент політичної боротьби” та статтю М.Мельника “Правоохоронні органи і політика в Україні”, розміщені в цьому журналі.

⁵⁹ Бойко В. Український суд: між “хочемо” і “маємо”. — Політика і культура, 2003, №3, с.12.



Недостатнє забезпечення незалежності судів створює можливості для впливу на їх рішення, вибіркового застосування ними законодавства. В результаті, рішення судів з “чутливих” справ (зокрема, коли йдеться про розгляд справ, пов’язаних з діяльністю правоохоронних органів) мають дедалі більш політизований характер. Не виключено, що суди в Україні можуть повністю перетворитися на безпосереднє знаряддя досягнення політичних цілей, як це було в недавньому минулому.

Політизація правоохоронних органів. Політизація правоохоронних органів об’єктивно зумовлюється існуючою в Україні політичною системою (її побудовою, структурою, елементами). Як явище, вона сформувалася напередодні президентських виборів 1999р. Саме тоді в Україні в основному оформилася існуюча система владних відносин, яка характеризується тісним переплетенням інтересів бізнесменів і політиків, і в якій правоохоронні структури розглядаються як один з інструментів боротьби за владу.

Водночас, Президент, як зазначалося вище, має виключно повноваження призначати і звільняти вище керівництво правоохоронних органів (за винятком Генерального прокурора України⁶⁰). Природно, воно апіорі має бути лояльним насамперед до Президента. А оскільки Президент фізично не здатен контролювати всю систему правоохоронних органів, то наближені до Адміністрації Президента бізнесові та політичні кола мають реальну можливість користуватися широкими повноваженнями Президента не лише в рамках його директив, а й у власних цілях.

У цьому випадку є підстави стверджувати, що використання правоохоронних органів у політичних цілях свідчить про існування в Україні розвинутої політичної корупції, що є “найбільш небезпечним видом корупції, оскільки їй притаманні такі ознаки, як масштабність і системність, вона спроможна завдати величезну економічну, політичну та іншу шкоду суспільству та державі”⁶¹.

Політизація правоохоронних органів безумовно суперечить нормі Конституції, згідно з якою “держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України”⁶². При цьому, на правоохоронні органи держави Конституція покладає “забезпечення державної безпеки...”⁶³. Таким чином, політизація як явище упередженого втручання силовиків у сферу політичної діяльності є

порушенням гарантованої державою “свободи політичної діяльності” та відповідно — невиконанням державних гарантій. А порушення державних гарантій є порушенням Конституції, що безумовно становить загрозу державній безпеці.

У Концепції (основах державної політики) національної безпеки України (1997р.) серед загроз національній безпеці значилася “політизація силових структур держави”. Однак, у прийнятому на зміну Концепції у 2003р. Законі про основи національної безпеки України ця загроза вилучена та замінена на розпливчате “намагання використати в інтересах певних сил діяльність військових формувань і правоохоронних органів держави”. Водночас, додана загроза “порушення з боку органів державної влади... прав і свобод людини і громадянина, в т.ч. при проведенні виборчих кампаній, недостатня ефективність контролю за дотриманням вимог Конституції і виконання законів України”.

Проте, останнє формулювання лише частково перекидає зміст терміну “політизація силових структур”, оскільки Конституція вимагає гарантування, тобто активного забезпечення свободи політичної діяльності, а не лише застерігає від “порушення з боку органів державної влади”. Порушувати права і свободи можуть не лише ці органи, але й інші структури, наприклад, приватні або кримінальні. Отже, таке поширене сьогодні явище, як фактичне невтручання правоохоронців у спровоковані сутички під час проведення політичних заходів, ніби й не є “порушенням” цього Закону з їх боку — однак очевидно є порушенням конституційних гарантій.

Загалом, як до прийняття Закону про основи національної безпеки України, коли “політизація силових структур держави” офіційно вважалася загрозою національній безпеці України, так і після вилучення цього поняття з нової редакції головного концептуального документа держави у сфері національної безпеки, саме явище існувало й існує — і продовжує бути неправомірним і загрозливим для стратегічного курсу на побудову демократії в Україні.

ВИСНОВКИ

Існуюча в Україні система контролю над правоохоронними органами є демократичною лише за атрибутами, але не за суттю. Значний дисбаланс функцій, повноважень і відповідальності у цій сфері — як між інституціями та гілками влади, так і між владою і громадськістю — зумовлює фактично повну концентрацію ресурсів впливу на правоохоронні органи у Президента України та його Адміністрації. Це спричиняє значні масштаби політизації діяльності правоохоронних органів, їх використання з метою збереження існуючого режиму.

Такий стан справ викликає особливу тривогу в контексті майбутніх президентських виборів 2004р., оскільки дієвих запобіжників використанню владою правоохоронців з політичною метою в Україні на цей час немає — з огляду, насамперед, на нерозвиненість структур громадянського суспільства, фактичну відсутність незалежності судової системи та обмеження свободи слова. ■

⁶⁰ Однак, як свідчить практика, в разі незатвердження Парламентом поданої Президентом кандидатури, повноваження Генерального прокурора здійснює тимчасово виконуючий обов’язки, який жодним чином не залежить від Парламенту.

⁶¹ Докладно див.: Мельник М. Корупція — корозія влади: соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії, с.44.

⁶² Конституція України, стаття 15.

⁶³ Конституція України, стаття 17.

3. НЕЛЕГІТИМНИЙ ВПЛИВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА ВИБОРЧІ ПРОЦЕСИ

Досвід виборчих кампаній в Україні свідчить про численні випадки дій (або бездіяльності) правоохоронних органів, що можуть зумовлюватися їх політичною ангажованістю. Узагальнення таких дій (бездіяльності) дозволяє стверджувати, що в країні формуються певні типові прояви втручання правоохоронних органів у виборчий процес.

Протиправне використання правоохоронних органів у виборчих кампаніях є, по суті, одним із елементів адміністративного ресурсу та має форми як активних дій правоохоронців проти, насамперед, опозиційних сил, так і їх бездіяльності у випадках правопорушень, спрямованих проти зазначених сил.

У разі можливої реалізації “кризових” сценаріїв виборчої кампанії (запровадження надзвичайного стану або його елементів, перенесення терміну проведення виборів, зняття з реєстрації кандидатів від опозиції, визнання результатів виборів недійсними у випадку перемоги кандидата від опозиції тощо), правоохоронні органи стануть обов’язковим їх учасником.

3.1 ПРОЯВИ НЕЛЕГІТИМНОГО ВПЛИВУ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА ВИБОРЧІ ПРОЦЕСИ

Існують численні факти втручання правоохоронних органів України у виборчі кампанії різного рівня⁶⁴. Вони спостерігаються як на всіх етапах виборчого процесу, так і до офіційного проголошення початку виборчої кампанії. До типових форм втручання можна віднести: тиск на опозиційні сили (кандидатів) та структури (осіб), що надають їм ресурсну підтримку; тиск на опозиційні та/або незалежні ЗМІ та окремих журналістів; збір і поширення матеріалів, що компрометують опозиційні сили (кандидатів) тощо⁶⁵. Водночас, окремі прояви, цілі та об’єкти впливу правоохоронних органів визначаються специфікою етапів виборчої кампанії та їх значимістю для кінцевого результату виборів.

Передвиборчий етап

На цьому етапі, крім безпосередньо опозиційних сил (кандидатів), об’єктами впливу є переважно структури (особи), що надають їм ресурсну допомогу. Не виключене також планування заходів на випадок “кризових” сценаріїв виборчої кампанії, серед яких політологи відзначають спроби перенесення терміну проведення виборів, наприклад, через провокування загострення суспільно-політичної ситуації та запровадження надзвичайного стану.

Тиск на структури (осіб), що надають ресурсну допомогу опозиційним силам (кандидатам). З метою тиску на потенційних суб’єктів фінансової, інформаційної та іншої ресурсної підтримки кандидатів правоохоронні органи застосовують такі засоби, як порушення кримінальних справ, ініціювання судових розглядів, вилучення документів, арешт банківських рахунків тощо. Близькі до опозиції бізнесові структури і ЗМІ традиційно починають відчувати особливу увагу з боку податкової міліції та інших структур задовго до початку виборчої кампанії. Так, член парламентської фракції “Наша Україна”, лідером якої є кандидат на пост Президента В.Ющенко, народний депутат України П.Порошенко з приводу посилення перевірок пов’язаних із ним бізнес-структур зазначав: “Як тільки порушується кримінальна справа, то її вже можна використовувати як елемент тиску: адже з’являється можливість легко проводити обшуки, вилучати документи, затримувати людей з вимогою дати свідчення проти тих чи інших політичних діячів. Я ще раз наполягаю: це робиться за безпосередньої участі глави Адміністрації Президента”⁶⁶.

Провокування загострення суспільно-політичної ситуації. Стосовно нинішнього загострення протистояння у Криму між кримськими татарами та “скінхедами” політолог **К.Бондаренко** зазначає: “Міжетнічні конфлікти у Криму давно прогнозувалися експертами, однак загострення сталося чомусь саме зараз. Те, що сутічки кримських татар з російськомовним

⁶⁴ Див., наприклад, інтерв’ю народних депутатів України Ю.Павленка та Є.Червоненка, розміщені в цьому журналі.

⁶⁵ Слід зауважити, що це, у свою чергу, потребує постійного добору та розстановки на ключові посади у правоохоронних органах осіб, лояльних до діючої влади.

⁶⁶ Див.: Депутати від “Солідарності” радше побудуться бізнесу, ніж політики. — Політика і культура, 2003, №4, с.19.

населенням відбуваються напередодні президентських виборів в Україні, наводить на думку про замовний і провокаційний характер цього протистояння... Риторичні питання: звідки у Криму взялися скінхеди і куди дивилася міліція і Служба безпеки, повисають у повітрі. Взяти під контроль групу скінхедів не важко. Якщо, звичайно, вони не є інструментом у руках політиків і не діють під явним прикриттям спецслужб. ...Крим можна використати як механізм, котрий напередодні президентських виборів змусить спрацювати той чи інший сценарій”⁶⁷.

За висновком аналітичної групи Секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, у ході процесів, пов'язаних з виборами мера м.Мукачево, ситуація у місті була дестабілізована зовнішнім чинником: у грудні 2003р. був підписаний Указ Президента України “Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян та нормалізації життєдіяльності м.Мукачево Закарпатської області”, який “дестабілізував ситуацію в місті Мукачевому, викликав обґрунтовані і законні масові протести обуреного цим Указом населення; для його виконання застосовувалися силові засоби (задіяні спеціальні підрозділи МВС України “Беркут” і “Сокіл”)”⁶⁸.

Етап утворення виборчих комісій

На цьому етапі об'єктами впливу з боку правоохоронних органів є переважно члени виборчих комісій; відзначаються також випадки подання правоохоронними органами неправдивих відомостей для складання списків виборців, що створює можливість для маніпулювання результатами голосування.

Тиск на небажаних членів виборчих комісій. Кандидат на посаду мера м.Мукачево В.Балога так характеризував ситуацію, що складалася в місті перед виборами 18 квітня 2004р.: “Усе робиться для того, аби рішення Апеляційного суду про незаконність нових ТВК і ДВК (територіальних і дільничних виборчих комісій — ред.) не було виконане. До членів колишньої ТВК щодня навідується міліціонер, представник мерії та молодик кримінального вигляду, які шляхом погроз, а коли не вдається, то підкупу вимагають заяв про вихід із ТВК. Жодна гілка влади на Закарпатті, коли справа стосується Мукачєвого, не діє або діє лише в одному напрямі. Коли ми звертаємося до суду, рішення, винесені на нашу користь, не виконуються або ж судові засідання відтягуються до нескінченності. Звертаємося до прокуратури зі скаргами на бездіяльність органів влади, причетних до виборів, а нам відповідають: “На Закарпатті один закон — влада!””⁶⁹

Подання неправдивих відомостей для складання списків виборців. Помітною на цьому етапі стає роль відділів реєстрації МВС, що часто підозрюються в поданні неправдивих відомостей про осіб, які мають



право голосу, для складання списків виборців. Це не легко довести прямими свідченнями, оскільки процеси надання та складання списків не є прозорими, водночас, випадки неточностей та неправдивих відомостей у списках виборців настільки поширені, що виглядає дуже імовірним умисел, який було б важко реалізувати без залучення відділів реєстрації МВС⁷⁰.

Висування та реєстрація кандидатів

На цьому етапі головним об'єктом уваги з боку правоохоронних органів є безпосередньо кандидати, які висуваються на виборні посади, та процедури, передбачені чинним законодавством для висування та реєстрації кандидатів, зокрема — збір підписів на підтримку кандидата на пост Президента України.

Цілеспрямоване використання виборчих процедур для зняття з реєстрації небажаних кандидатів. Під час виборів різного рівня спостерігалися випадки надзвичайно прискіпливої уваги з боку податкової адміністрації до навіть мінімальних недостовірностей у задекларованих відомостях про доходи та майно кандидатів, а також виборчих комісій відповідного рівня — до подробиць, вказаних в автобіографіях кандидатів — як правило, кандидатів від опозиції. Водночас, слід зазначити, що після прийняття нової редакції Закону “Про вибори Президента України” кандидата на пост Президента за дрібні неточності в декларації зняти з виборчих перегонів уже неможливо.

Перешкоджання збору підписів на підтримку опозиційних кандидатів. Правоохоронні органи залучалися до незаконного вилучення підписних листів або безпідставного затримання осіб, які збирають підписи. Наприклад, під час виборів Президента в 1999р. **Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України** з питань дотримання органами державної влади і місцевого самоврядування та їх посадовими особами, ЦВК норм виборчого законодавства під час підготовки і проведення виборів Президента України

⁶⁷ Бондаренко К. Крымская кампания: Межнациональный конфликт в Крыму инициирован политтехнологами Президента Украины. — Независимая газета, 9 апреля 2004г.; http://www.ng.ru/cis/2004-04-09/5_crimea.html.

⁶⁸ Див.: Аналітичний висновок щодо Указу Президента України “Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян та нормалізації життєдіяльності м.Мукачєвого Закарпатської області”, підготовлений аналітичною групою Секретаріату Комітету. Указом були припинені повноваження Мукачєвського міського голови, обраного у червні 2003р. Рішення Мукачєвської міської територіальної виборчої комісії про результати голосування під час цих виборів оскаржувалися в судовому порядку. В остаточному підсумку це призвело до призначення Президентом України виконуючого обов'язки міського голови та нових виборів, що відбулися 18 квітня 2004р.

⁶⁹ Див.: Мартин В. Судний час мукачєвської кампанії. — Дзеркало тижня, 10 квітня 2004р.; <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/489/46161/>.

⁷⁰ Див., наприклад: Міщенко І., Слободчук С. Механізми фальсифікації виборів і способи протидії. — Дзеркало тижня, 29 травня 2004р., с.4.

повідомляла про “дуже серйозні заяви виборців щодо перешкод правоохоронців у містах Харкові та Севастополі у проведенні зборів виборців з висунення претендентів у кандидати у Президенти України”⁷¹.

Примус громадян до протиправних дій. ЗМІ неодноразово повідомляли про випадки примушення співробітників правоохоронних органів за місцем служби до підписання підписних листів на підтримку певного кандидата. Такі випадки не можна розглядати інакше, як нелегітимні, що не лише політизують правоохоронні органи, але й підривають моральність і професіоналізм правоохоронців.

Особливий тиск з боку правоохоронних органів відчували громадяни, значною мірою залежні від правоохоронних органів (затримані, підозрювані, обвинувачені, свідки, потерпілі у кримінальних справах; підприємці, чії підприємства перевіряються правоохоронними органами та ін.). Їх набагато легше примусити до здійснення вигідних владі дій, наприклад, підписатися в підписному листі на підтримку певного кандидата, або дати потрібний “компрокат”. Так, **народний депутат України А.Шкіль**, який під час виборів перебував під вартою, пізніше заявляв, що “під час ув’язнення йому неодноразово пропонували “домовитися” з владою. За його словами, такі пропозиції отримували всі ув’язнені унсовці. Зокрема, пропонувалося підписати заздалегідь підготовлені протоколи. А.Шкіль повідомив, що йому “пропонували “посадити” Юрія Луценка, Олександра Мороза, Степана Хмару, Юлію Тимошенко”⁷².

Проведення передвиборної агітації

Тривалий етап проведення передвиборної агітації дає найбільший простір для втручання правоохоронних органів у виборчий процес.



Участь правоохоронців у передвиборній агітації за певного кандидата. Як заявляв у 1999р. голова згаданої вище Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України **О.Сльяшкевич**, “з початком виборчого процесу і органи МВС почали “серйозно” займатися виборами. І мова йде не тільки про всім відомий виступ міністра внутрішніх справ України Ю.Кравченка на колегії МВС про те, що він не бачить альтернативи діючому Президенту України, що є, безперечно, порушенням норм чинного законодавства України і відповідної етики, а й про головне — конкретні дії правоохоронців. ...Комісія дуже занепокоєна не тільки поведінкою Міністерства внутрішніх справ, яке фактично не хоче виконувати свої функції. Комісія занепокоєна і позицією Служби безпеки України”⁷³.

Повідомлення про участь силовиків і правоохоронців в агітації за діючого Президента в 1999р. були непоодинокими. Так, голова Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони **Г.Крючков** відзначав: “Силомиць записують в “агітатори і пропагандисти” нинішнього Президента силові структури, недаремно тут підвищено посадові оклади (крім прикордонників), і прикрашено новими зірочками погони багатьох громадян-начальників”⁷⁴.

Про активну участь українських правоохоронців у передвиборчій агітації повідомлялося також у заявах **спостерігачів від ОБСЄ та ПАРЄ**: “Були підстави стверджувати, що державні спецслужби активно задіяні у втручання в кампанію з політичних мотивів. У Вінниці свідки бачили міліціонерів, які роздавали плакати (листівки), що агітували за Президента Кучму”⁷⁵.

Залучення правоохоронців до прямої агітації за потрібного кандидата та їх фактичний підкуп напередодні загальнонаціональних виборчих кампаній набувають форм сталої практики. Так, у квітні 2004р. з Мукачєвого повідомлялося: “Міліція, всупереч закону, що забороняє їй займатися політикою, вже два тижні розносить агітки за Е.Нусєра”⁷⁶; водночас народні депутати відзначають передвиборне підвищення заробітної плати силовикам: “Готуючись до виборів влада намагається підкупити силові структури. Збільшена зарплата в міліції, Службі безпеки та Збройних Силах”⁷⁷.

Тиск на опозиційних кандидатів. Практика виборчих кампаній засвідчила причетність правоохоронних структур до таких явищ, як залякування кандидатів, насамперед, з числа опозиційних; безпідставне порушення кримінальних справ стосовно опозиційних кандидатів та їх близьких з метою штучного створення підстав для зняття кандидата з реєстрації або його дискредитації; постійні перевірки офісів і штабів цих кандидатів представниками правоохоронних органів та застосування методів психологічного тиску на працівників виборчих штабів; тиск на розпорядників виборчих фондів, які контролюють джерела надходжень

⁷¹ Чи маємо шанс провести чесні вибори Президента? — Голос України, 7 липня 1999р., с.1.

⁷² УНІАН, 15 квітня 2002р.

⁷³ Чи маємо шанс провести чесні вибори Президента? — Голос України, 7 липня 1999р., с.1.

⁷⁴ Народ попереджає: конституційному ладові загрожує ... гарант Конституції. — Голос України, 15 вересня 1999р., с.3.

⁷⁵ Вибори очима міжнародних спостерігачів. — Голос України, 4 листопада 1999р., с.2.

⁷⁶ Мартин В. Судний час мукачєвської кампанії. — Дзеркало тижня, 10 квітня 2004р.; <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/489/46161/>.

⁷⁷ Див.: Tarasyuk B. Political situation in Ukraine before presidential election. — *Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.*, March 31, 2004.



і витрати; незаконне затримання довірених осіб кандидата, членів груп його підтримки, зокрема, агітаторів.

Про те, що ці методи мали дійсно масовий характер і стали фактично звичним явищем, свідчить, зокрема, парламентська хроніка п'ятирічної давності: "Побиття помічників-консультантів деяких народних депутатів і неадекватне реагування на це правоохоронних органів, порушення у передвибірчій президентській кампанії — про все це народні депутати говорили у заявах і запитах"⁷⁸.

Тиск на структури (осіб), що надають ресурсну допомогу опозиційним кандидатам. Як і на попередніх етапах виборчого процесу, протягом періоду передвибірної агітації використовуються цілеспрямовані перевірки бізнес-структур, що підтримують опозиційних кандидатів. Під час президентської кампанії 1999р. газети писали про перетворення податкової та правоохоронних служб на "каральні" органи та спрямування їх зусиль на руйнування комерційних структур з політичних мотивів: "Скільки вже розгромлених за цими мотивами бізнес-структур, скільки загублених робочих місць, втрачених відрахувань до Пенсійного фонду? Лише за останні два місяці, за даними Міжнародної спілки українських підприємців, "розтерзано" таким чином сорок три колективи підприємств? Які були підстави? У відповідь чуємо: "оперативні"⁷⁹.

Така практика зберігається і зараз. Про це свідчить, зокрема, занепокоєння, що його висловив **Надзвичайний і Повноважний Посол США в Україні Дж.Гербст** "у зв'язку з явищем, яке він назвав "зловживаннями" з боку львівської податкової адміністрації у діях стосовно представників бізнесу з числа прихильників опозиції." Посол висловив стурбованість "можливістю застосування таких агресивних методів на загальнодержавному рівні", підкресливши, що "податки не повинні бути інструментом політичного тиску"⁸⁰.

У цьому ж контексті **народний депутат України П.Олійник** відзначив: "У нашій державі створюється інститут політичних репресій. Сьогодні триває систематичне переслідування українських бізнесменів, які не належать до провладної політичної сили. Цей факт, на мою думку, відкидає Україну не лише в напрямі демократичного, а й економічного розвитку принаймні на 40 років назад"⁸¹.

Тиск на незалежні та опозиційні ЗМІ. Набув значних масштабів податковий, психологічний і фізичний тиск на керівництво опозиційних ЗМІ та журналістів із залученням правоохоронних органів.

Існує практика вилучення правоохоронцями друкованих видань, як це сталося з тиражами газети "Свобода" або книг депутата Верховної Ради України третього скликання Д.Чобота "Свистун" (про Л.Кучму) та "Нарцис" (про В.Медведчука).

Телерадіокомпанії позбавляються ефіру, як, наприклад, під час виборів мера м.Мукачево: "У день закриття приватної телерадіокомпанії "М-Студія" радіотелевізійний передавальний центр (РТПЦ) укладає цинічний договір про трансляцію на Закарпатті ТРК "Тет", що діє до 18 квітня, тобто до виборів. "М-Студія" могла б виходити в ефір самостійно (ліцензії ж на трансляцію ніхто не скасовував), для цього слід лише встановити в Мукачевому окрему вишку. Однак у РТПЦ поставлений міліцейський пост, який без жодних пояснень не віддає "М-Студії" її ж передавачі"⁸².

Стурбованість станом забезпечення свободи слова і ЗМІ в Україні неодноразово висловлювали міжнародні правозахисні та інші організації (ОБСЄ, ЄС, Рада Європи, НАТО)⁸³. Врешті, наявність значних проблем у цій сфері визнав і Президент України, який видав розпорядження про впорядкування податкових перевірок ЗМІ. При цьому, журналісти звернули увагу на занепокоєння Президента чинником політизованості податківців: "Лідер нації ...щонайменше двічі протягом лютого ...висловився проти використання податкових перевірок для політичного тиску. І навіть пообіцяв розібратися з тими бійцями податкового фронту, які виконують політичні замовлення. "Щоб не було можливості спекулювати будь-якій стороні, про всі комплексні перевірки повідомлятимуть громадськість"⁸⁴.

Перешкоджання публічним акціям опозиційних кандидатів. Використовувалися (а мірою наближення виборів 2004р. дедалі частіше використовуються) масштабні способи боротьби влади з опозиційними кандидатами із залученням правоохоронних органів. Наприклад, організація наближеними до влади бізнес-структурами масових "акцій протесту" проти опозиційних кандидатів із залученням до організації та участі в таких акціях правоохоронних органів, а також зрив зустрічей опозиційних кандидатів з виборцями через заборону доступу до приміщення, де запланована зустріч, або в інший спосіб (перешкоджання проїзду наземного транспорту, скасування авіарейсів тощо).

Найбільш поширеним приводом для зриву зустрічей опозиційних кандидатів з виборцями є повідомлення (як правило, анонімні) про замінування, як це трапилося, наприклад, у серпні 1999р. в Луганську, де "зустріч кандидата на пост Президента Євгена Марчука з представниками громадськості Луганщини була перервана представником МВС, який заявив, що отримано анонімне попередження: в залі закладено вибуховий пристрій"⁸⁵.

З метою зриву заходів, що проводяться небажаними для влади кандидатами, міліція може діяти заодно з кримінальними структурами — про що повідомляв, наприклад, **народний депутат України Ю.Оробець**. Він, зокрема, звинуватив закарпатську міліцію у тому,

⁷⁸ Парламентська хроніка. — Голос України, 3 червня 1999р., с.2.

⁷⁹ Аксанюк М. Влада пропонує підприємцям вибір: підтримуй Кучму або розоришся... — День, 14 вересня 1999р.; <http://www.day.kiev.ua/1999/168/nomer.htm>.

⁸⁰ Українська служба BBC, 14 лютого 2004р.; http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news/story/2004/02/040214_html.

⁸¹ Див.: Попович І. Петро Олійник: "Правоохоронна система зрощена з криміналітетом". — Поступ, 9 лютого 2004р., с.6.

⁸² Мартин В. Судний час мукачівської кампанії. — Дзеркало тижня, 10 квітня 2004р.; <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/489/46161>.

⁸³ Докладніше див.: Жданов І., Міщенко М. Що день прийдешній нам готує? — Дзеркало тижня, 10 квітня 2004р., с.3.

⁸⁴ Див.: Данилюк П. "Заповіт". — Дзеркало Тижня, 27 березня 2004р.; <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/487/46016>.

⁸⁵ Скрябін Д. "Луганська бомба" проти кандидата. Її "вибухова хвиля" вдарила по замовнику. — День, 17 серпня 1999р.; <http://www.day.kiev.ua/1999/150/nomer.htm>.

що вона керувала кримінальними елементами під час мітингу в Мукачевому на підтримку колишнього мера цього міста В.Петьовки: “Бритоголовим наказали провокувати бійки у колоні мітингуючих, і лише мое особисте втручання дозволило уникнути побоїща. Влада централізовано звозить цих кримінальних елементів на час масових зібрань у місто, використовуючи бандитів як ударну силу”⁸⁶.

Поширення спотвореної або сфальсифікованої інформації про опозиційних кандидатів. Існують свідчення про використання правоохоронних органів для поширення спотвореної або сфальсифікованої інформації про кандидатів з числа опозиції через ЗМІ; шляхом спотворення змісту електронної пошти певних кандидатів, блокування чатів, на яких проводяться інтерв'ю з ними, блокування ліній зв'язку штабів кандидатів, виведення з ладу комп'ютерних мереж та веб-сайтів, знищення баз даних політичних опонентів.

Так, на прес-конференції кандидата у Президенти України на виборах 1999р. Є.Марчука йшлося: “Прийоми спецструктур, якими влада підміняє чесну політичну боротьбу, проявляються щодня. Практично всі опозиційні кандидати вже неодноразово стикалися з “прийомами дезорієнтації”, коли у відвідуваному ними місті з'являлося безліч оголошень про зустріч — із зазначенням різного часу й різних місць... З цієї ж сфери розповсюдження фальшивих листів від кандидата Марчука, фальшивих листівок із “факсимільними” приписками, фальшивих тиражів газет — “Сільські вісті” найбільш яскравий приклад, бо не може навіть виникати запитання: хто здатний мати такі колосальні кошти й організаційні повноваження, щоб вилучити 700-тисячний тираж, замінити його підробленим 700-тисячним тиражем і розповсюдити через пошту з метою дезорієнтації населення. За словами Є.Марчука: “Це — не політика. Це навіть не просто провокація. Це й не елементарна маніпуляція суспільною свідомістю. Це спецоперація... Це робить професіонал із правоохоронної системи”⁸⁷.

Незаконне зняття інформації. Масштабне поширення має незаконне зняття інформації з каналів зв'язку (прослуховування телефонів, у т.ч. стільникових, зняття інформації з електронної пошти, комп'ютерних мереж тощо). Попри запевнення провайдерів про захищеність їх мереж від втручання, відомі непоодинокі випадки перехоплення та оприлюднення приватних розмов відомих політиків. Поки що вони не доведені в суді, однак видається малоімовірним, що в “захищені” мережі зміг би проникнути хтось інший, окрім спецслужб.

Після оприлюднення приватної телефонної розмови лідера політичного Блоку В.Ющенко і мера Києва О.Омельченка під час парламентської кампанії 2002р., у зверненні тодішнього голови Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю Ю.Кармазіна до Генерального прокурора вказувалося на “брутальне порушення

конституційних прав громадян України В.Ющенко та О.Омельченка на таємницю телефонних розмов та скоєння особами, що проводили незаконне зняття інформації, злочинів за статтями 163, 359 Кримінального кодексу України”⁸⁸. Однак, про вжиття прокуратурою результативних заходів з цього приводу невідомо.

Провокування загострення суспільно-політичної ситуації. Спостерігаються — що особливо небезпечно — ознаки готовності правоохоронних органів до участі у провокаціях, які можуть супроводжуватися значними жертвами. Таке припущення ґрунтується на подіях не лише у Криму чи Кривому Розі (замах на кандидата у Президенти Н.Вітренко в 1999р.), але й у Києві: “За оперативною інформацією СБУ, говориться в заяві її прес-центру, цього дня “деякими силами, що причетні до виборчих штабів так званої “канівської четвірки”, готуються спроби організувати масові заворушення поруч з адміністративними будівлями в Києві. ...Висновки із заяви прес-служби СБУ очевидні. 1. СБУ, що називається, “підставилася”, заздалегідь розтрубивши про “провокації”. Фактично СБУ заявила про те, що готуються “заходи”, які будуть списані на “канівську четвірку”. ...3. СБУ продемонструвала, що прямо працює на нині діючу владу, бере участь у політиці (що заборонено законом), чим додала ще один аргумент на користь того, що ця влада авторитарна, антинародна й має бути замінена”⁸⁹.

Найбільш активним втручання правоохоронців у виборчий процес може бути в разі впровадження в країні надзвичайного стану. Його елементами напевне б стали масові перевірки штабів опозиції, офісів та інших приміщень, що належать її представникам, заборона з мотивів “захисту національних інтересів” масових акцій на підтримку опозиційних кандидатів та інше.

Виключати впровадження надзвичайного стану, на жаль, не можна — незважаючи на те, що недавні події в Донецьку, Мукачевому та деяких інших містах засвідчили відсутність явної готовності основної маси міліції застосовувати силу проти громадян. Зокрема, за словами народного депутата України Ю.Луценка, “гнутися перед карними “шістками”, як це було в жовтні в Донецьку, втомилися і полковники СБУ, і генерали МВС”⁹⁰. Водночас, готових рішуче застосувати силу навіть проти народних депутатів (як це показали події в Мукачевому) співробітників спецпідрозділів МВС “Беркут” та молодиків з приватних охоронних структур (яких часто плутають з кримінальними елементами) для забезпечення потрібного рівня контролю — на всі виборчі ділянки явно не вистачить. Для цього потрібні більш чисельні та організовані структури. Тому постійні чутки про посилену підготовку Внутрішніх військ МВС напередодні виборів Президента України, очевидно, мають певне підґрунтя.

Примітно, що громадяни України не мають ілюзій стосовно готовності та способів застосування правоохоронцями сили проти учасників мітингів і

⁸⁶ УНІАН, 13 січня 2004р.

⁸⁷ Коробова Т. Євген Марчук: “Це вже не політична боротьба — це спецоперація”. — День, 20 жовтня 1999р.; <http://www.day.kiev.ua/1999/194/nomer.htm>.

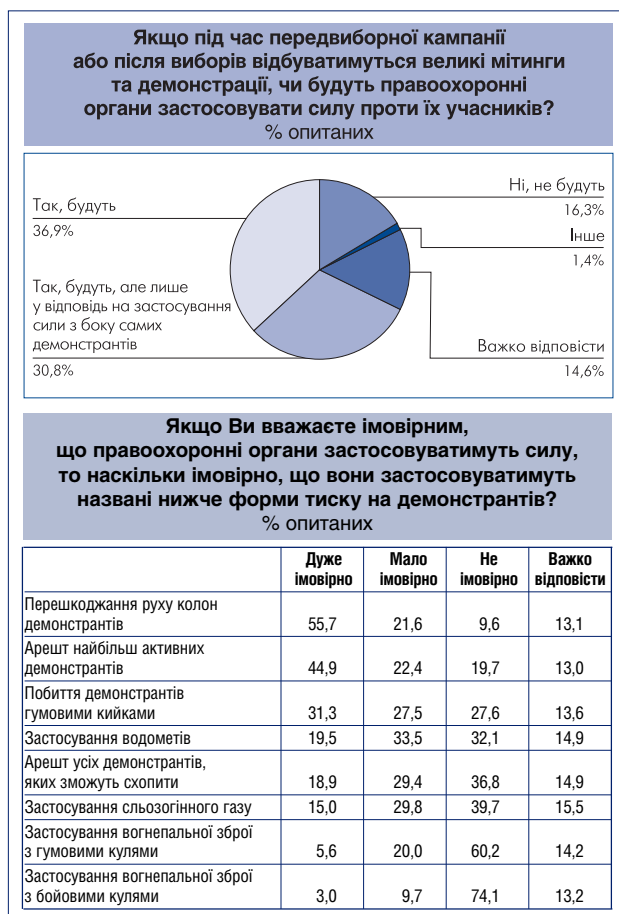
⁸⁸ УНІАН, 11 січня 2002р.

⁸⁹ Золотарьов В. СБУ кричить: “Тримай злодія!” “Злодієм” призначено політичну опозицію. — День, 20 жовтня 1999р.; <http://www.day.kiev.ua/1999/194/nomer.htm>.

⁹⁰ Рахманін С. Юрій Луценко: “Кучма обов'язково понесе покарання, це має стати уроком для тих, хто прийде до влади після нього...” — Дзеркало тижня, 28 лютого 2004р.; <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/483/45722/>.



демонстрацій в ході виборчої кампанії. Понад третини респондентів вважають, що правоохоронці застосуватимуть силу проти учасників великих мітингів і демонстрацій за будь-яких обставин, майже третина (30,8%) — лише у відповідь на застосування сили з боку самих демонстрантів (що допускається чинним законодавством); 16,3% опитаних дотримуються думки, що силові методи боротьби з демонстрантами застосовуватися не будуть (діаграма “Якщо під час передвиборної кампанії ...”).



Показовим є і той факт, що прихильники політичної опозиції частіше очікують застосування правоохоронцями сили проти масових акцій. Серед тих, хто у другому турі виборів має намір голосувати за В.Ющенка, так вважають 40,5%, а серед тих, хто має намір голосувати за нинішнього прем'єра В.Януковича — 33,8%. Водночас, прихильники провладних політиків частіше відкидають можливість жорстких силових дій міліції проти маніфестантів. Так, серед тих, хто у другому турі виборів має намір голосувати за В.Януковича, 51,9% вважають неможливим застосування проти учасників масових акцій сльозогінного газу (серед прихильників В.Ющенка — лише 32,5%) побиття демонстрантів гумовими кийками — 35,2% і 21,5%, відповідно масових арештів — 46,6% і 30,4% вогнепальної зброї з гумовими кулями — 72,0% і 57,4%. Стосовно застосування вогнепальної зброї з бойовими кулями істотної різниці не спостерігається — 76,2% і 74,1%, відповідно.

Бездіяльність правоохоронних органів у випадках правопорушень, спрямованих проти опозиційних кандидатів. Під час виборчих кампаній спостерігалися непоодинокі випадки відсутності реагування (або створення видимості реагування) на зловживання провладними кандидатами та членами їх команд виборчими правами з метою створення сприятливої ситуації для проведення ними кампанії; “непомічання” правоохоронцями вільного поводження з коштами з боку таких кандидатів; відкрите поширення серед особового складу правоохоронних органів агітаційних матеріалів на підтримку лише провладних кандидатів; використання провладними виборчими штабами засобів зв'язку, комп'ютерів, факсів, транспорту, організаційних і кадрових ресурсів правоохоронних органів; відслідковування з використанням оперативнорозшукових сил та засобів контактів і планів опозиційних кандидатів та інформування кандидата від влади з метою вжиття заходів нейтралізації агітаційної діяльності небажаних кандидатів і т.ін.

Про один з таких методів свідчив фахівець у цих питаннях Є.Марчук. В одному з повідомлень про перебіг президентської кампанії 1999р. йшлося: “Протидія кандидатам у президенти, членам “канівської четвірки”, стали ще помітніші. “Я вже не кажу про такі банальні речі, — сказав Євген Марчук, — як постійний супровід кожного з нас по Україні. Подекуди наша охорона вже вітається з супроводжувачами. Це люди в цивільному, і нам відомий їхній статус... Нам вдалося їх зафіксувати на відео...”⁹¹

Проведення голосування та встановлення результатів виборів

Проведення голосування та встановлення результатів виборів є найбільш відповідальним етапом виборчої кампанії. Тому будь-які порушення його законодавчо встановленого порядку та загальноприйнятих демократичних норм можуть вирішальним чином впливати на волевиявлення громадян. Проте, як свідчить практика, в Україні поширюються випадки таких порушень, у т.ч. — із залученням правоохоронних органів. Цілями такого залучення є: психологічний тиск на виборців, членів виборчих дільниць та інших учасників процедур голосування та встановлення його результатів; перешкодження незалежному контролю над процесами голосування та підрахунку його результатів; сприяння маніпулюванню волевиявленням громадян.

Показова присутність правоохоронців на виборчих дільницях. У демократичних країнах вважається, що показова присутність представників правоохоронних органів на виборчих дільницях є методом впливу на волевиявлення громадян. В Україні таке явище є доволі поширеним, що постійно спричиняє негативні коментарі міжнародних спостерігачів.

Так, під час президентських виборів 1999р. представники ОБСЄ зазначали: “...спостерігачі вказують на присутність членів СБУ на багатьох дільницях в обох турах голосування. Місія спостерігачів за виборами ...порушувала це питання серед керівництва СБУ, тому що не бачить причин їх присутності на дільницях чи територіальних виборчих комісіях у день виборів — хіба що їх спеціально запрошували члени цих комісій”⁹².

⁹¹ Коробова Т. Свавільників можна зупинити, впевнені учасники “канівської четвірки”. — День, 6 жовтня 1999р.; <http://www.day.kiev.ua/1999/184/nomer.htm>.

⁹² Попередня заява представників ОБСЄ. — Голос України, 17 листопада 1999р., с.2.

Подібний коментар з'явився і після виборів у Мукачевому: “У день виборів **представники ОБСЄ** констатували факти залякування громадян, у т.ч. невинуватих кількість міліції у районних виборчих дільницях...”⁹³.

Бездіяльність правоохоронців у випадках правопорушень, спрямованих проти опозиційних кандидатів, їх довірених осіб, спостерігачів, журналістів та інших учасників процедур голосування та встановлення його результатів. Ефективним методом впливу на волевиявлення громадян можна вважати і показову бездіяльність правоохоронців, у безпосередній присутності яких відбувається відкрите порушення порядку голосування чи встановлення результатів виборів та/або прав громадян на вільне волевиявлення, професійних обов'язків і прав суб'єктів виборчого процесу. У таких випадках правоохоронці, зокрема, не перешкоджають порушенням з боку провокаторів і кримінальних елементів.

Існує багато свідчень про бездіяльність міліції у випадках порушень прав опозиції під час парламентських виборів 2002р. Проте, найбільш показовими стали факти такої бездіяльності під час виборів у Мукачевому.

Коментуючи їх перебіг, **народний депутат України О.Зінченко** сказав: “Дії міліції просто поза будь-якими коментарями. Розгром трьох виборчих дільниць, напад на приміщення міськради та крадіжка дільничних протоколів могли бути здійснені або за повної бездіяльності правоохоронців, або за їхнім безпосереднім патронатом, інакше ці події були б фізично неможливими”⁹⁴.

Кореспондент BBC стала очевидцем погромів виборчих дільниць, що відбувалися за посиленої присутності правоохоронців, незважаючи на яку “провокацій очікували протягом усього дня, оскільки молодики постійно перебували біля виборчих дільниць і намагалися завадити роботі спостерігачів та журналістів”⁹⁵.



Спостерігачі ОБСЄ повідомили про випадок, коли “невідомі скоїли напад на спостерігача, а міліція проігнорувала цей факт. Постраждалого було направлено до лікарні”⁹⁶.

Непоодинокими в м.Мукачеве були випадки, коли, за невтручання міліції, підозрілі елементи вдавалися до застосування сили проти учасників виборів. Зокрема, постраждав **народний депутат України Є.Жовтяк**, який робив відеозйомку виборчого процесу: “Невідомі намагалися відібрати у нього відеокамеру. Коли він звернувся за допомогою до співробітника міліції, який був поруч і мав звання, як стверджує Є.Жовтяк, підполковника, той відмовився виконати будь-які дії... Звернення Є.Жовтяка до заступника начальника міського відділу міліції також не мало результату”⁹⁷.

Очевидно, що в таких ситуаціях ідеться про умисне нежиття правоохоронцями належних заходів з охорони громадського порядку на дільницях — з метою ускладнення процесу голосування.

Обмеження доступу на виборчі дільниці спостерігачів, довірених осіб кандидатів, журналістів та інших учасників виборчого процесу. Значного поширення набув і такий вид порушень, як обмеження доступу спостерігачів, довірених осіб кандидатів, самих кандидатів, журналістів на виборчі дільниці та перешкодження їх діяльності з використанням надуманих підстав (особисте затримання, затримання транспорту тощо), або й без жодних підстав. Спостерігаються також випадки перешкодження діяльності соціологів, які здійснюють опитування виборців на виході з виборчих дільниць (*exit-poll*). Так, під час проміжних виборів депутата Верховної Ради у виборчому окрузі №206 (Чернігівська область) 29 квітня 2003р. **громадська організація Комітет виборців України (КВУ)** заявляла: “Викликає обурення факт затримання правоохоронними органами представників Інституту політичного моделювання, які проводили опитування виборців на виході із дільниць”⁹⁸.

На виборах у Мукачевому зафіксовані й випадки застосування сили з боку правоохоронців до народних депутатів України — з метою усунення незалежного контролю над підрахунком результатів голосування і встановленням результатів виборів. Зокрема, **народний депутат України Ю.Павленко** подав Генеральному прокурору України заяву з проханням “притягнути до кримінальної відповідальності працівників міліції спецпідрозділу “Беркут”, які 19 квітня, приблизно о 4.30, у Мукачевому, перевищуючи свої владні повноваження та порушуючи вимоги Закону “Про статус народного депутата України”, у приміщенні територіальної виборчої комісії під час здійснення громадської діяльності, яка виражалась у спостереженні за виборами мукачівського міського голови, грубо порушили конституційні права, застосували фізичне насильство за допомогою гумових кийків, металевих

⁹³ УНІАН, 20 квітня 2004р.

⁹⁴ Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України 1 червня 2004р. — http://www.rada.gov.ua/zakon/new/STENOGR/01060405_55.htm.

⁹⁵ УНІАН, 19 квітня 2004р.

⁹⁶ УНІАН, 20 квітня 2004р.

⁹⁷ УНІАН, 18 квітня 2004р.

⁹⁸ Звіт Комітету виборців України за підсумками спостереження за ходом проміжних виборів депутата Верховної Ради у виборчому окрузі №206 (Чернігівська область) 29 квітня 2003р.; <http://www.cvu.org.ua/>.

щитів та інших предметів, чим спричинили тілесні ушкодження, фізичний біль та страждання... Працівники міліції, ігноруючи вимоги чинного законодавства, застосували заходи фізичного примусу, що є явним перевищенням владних повноважень. Своїми діями вони принижували мою честь, в першу чергу, як народного депутата України, за що чинним законодавством передбачена кримінальна відповідальність... З подібними заявами до Генерального прокурора звернуться народні депутати Роман Безсмертний, Петро Олійник, Микола Поліщук і Тарас Стецьків, яких також було побито у Мукачевому”⁹⁹.

Народний депутат України П.Олійник — спостерігач від “Нашої України” засвідчив: “... Народні депутати почали прибувати на дільницю в тервиборчком, який розташований у приміщенні Мукачівської міськради. На другому поверсі тервиборчкому нас зустрів підрозділ “Беркута”, і почав нас нещадно бити — депутатів! Нас поклали обличчям на підлогу, почали бити ногами...”. За його словами, “на нас були значки народних депутатів. У руках ми тримали посвідчення. Р.Безсмертного і Ю.Павленка, взяли за руки та ноги, знесли по сходах і просто кинули вниз. Павленка потім протягли обличчям по бруківці. Мене також били. Отямилися ми між другим і першим поверхом, де шойно потрапили у пастку. На допомогу нам продиралися наші колеги депутати, яких блокував “Беркут” у касках зі щитами. Насамкінець всіх депутатів виштовхали через вихід у двір. Таке важко уявити навіть у страшному сні. Це справжній фашизм у масці соціал-демократії”¹⁰⁰.

Загальні оцінки перебігу виборів мера в Мукачевому є нищівними.

❖ **Заступник голови Верховної Ради України О.Зінченко:** “Правоохоронні органи свідомо втягувалися у здійснення невластивих їм специфічних функцій. ...Якщо не поставити крапку, ситуація буде розвиватися безкінечно”¹⁰¹.

❖ **Соціалістична партія України:** “При потуранні влади, насамперед МВС, кримінальний елемент, звезений з усієї України, нищив виборчі документи, встановлював терор на вулицях міста, залякував виборців, жорстоко бив народних депутатів України... “Соціалісти вимагають відставки керівництва силових структур, які не забезпечили законності та порядку на виборах, допустили відкриту демонстрацію злочинцями своєї сили”¹⁰².

❖ **Комітет виборців України:** Вибори “проводилися з порушеннями всіх можливих стандартів вільних і прозорих виборів... День голосування супроводжувався безпрецедентним втручанням правоохоронних органів та кримінальних структур у виборчий процес, биттям спостерігачів, депутатів, погрозами на виборчих дільницях”¹⁰³.



Маніпулювання волевиявленням громадян. Правоохоронні органи можуть залучатися й до проведення спеціальних операцій з метою суттєво вплинути на результати або зірвати голосування на певних дільницях (де результати голосування можна спрогнозувати) із застосуванням, зокрема, провокаційних повідомлень про замінування виборчих дільниць, розповсюдження неправдивих провокаційних чуток. Так, улітку 1999р. повідомлялося, що “...в Івано-Франківській області ...поширюються чутки, що органи внутрішніх справ налагоджують систему комп’ютерного контролю за волевиявленням населення під час виборів, що дасть можливість виявити тих, хто голосуватиме проти нинішнього Президента”¹⁰⁴.

До маніпулювання волевиявленням громадян можна віднести і механізм, застосований на виборах мера Мукачівського, — оголошення потрібного результату, незалежно від справжнього стану речей, та наступне усунення будь-яких можливостей перевірки цього результату, його перегляду та скасування. У Мукачевому це було зроблене через зникнення протоколів дільничних комісій, водночас — підтвердження правильності оголошених результатів Мукачівським міжрайонним судом, відмови СБУ, Генеральної прокуратури та міліції в порушенні кримінальних справ з приводу численних порушень законності у процесі голосування та встановлення результатів виборів. **Народний депутат України О.Зінченко** наступним чином характеризує цей механізм: “Мукачівські вибори виявилися показовими як стосовно конкретних механізмів фальсифікації, так і щодо загального підходу до моделювання всього виборчого процесу. Мукачівське ноу-хау технології фальсифікації — це відмова від підробки проміжних результатів. Потрібний кінцевий результат проголошується незалежно від них, а далі вже починає спрацьовувати система прикриття”¹⁰⁵.

⁹⁹ УНІАН, 20 квітня 2004р.

¹⁰⁰ Там само.

¹⁰¹ Див.: Матеріали слухань Верховної Ради України 21 квітня 2004р. з питання виборів мера м.Мукачево 18 квітня 2004р. — http://www.rada.gov.ua/zakon/new/STENOGR/21040405_40.htm.

¹⁰² Заява Соціалістичної партії України від 20 квітня 2004р.

¹⁰³ На виборах в Мукачевому порушили все, що можна було порушити. — Українська Правда, 19 квітня 2004р.; <http://www.pravda.com.ua>.

¹⁰⁴ Заява фракції Блоку Соціалістичної і Селянської партій України “Лівий центр” від 1 липня 1999р. — Голос України, 6 липня 1999р., с.5.

¹⁰⁵ Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України 1 червня 2004р. — http://www.rada.gov.ua/zakon/new/STENOGR/01060405_55.htm.

Невжиття належних заходів з охорони громадського порядку на виборчих дільницях. Крім Мукачєвого, до переліку міст і регіонів, де під час виборів фіксувалися брутальні порушення за участю правоохоронців, можна віднести Одесу та Донецьку область. Так, **Надзвичайний і Повноважний Посол Великої Британії в Україні Р.Брінклі**, який під час проміжних виборів 7 березня 2004р. перебував у Донецькій області та мав змогу безпосередньо спостерігати за процесом голосування на виборчих дільницях, заявив: “Я шокований тим, як проходили вибори в Донецькій області. На мій погляд, відбувалося маніпулювання виборцями, нехтувалася роль і участь міжнародних спостерігачів, мали місце випадки вкидання бюлетенів. ... відбувався тиск на виборців, людям просто не довіряли”¹⁰⁶.

Про те, що правоохоронні органи не забезпечили законний порядок на виборах у Донецькій області, свідчить і звіт **Комітету виборців України**: “На дільниці №127 спостерігач попередив вкидання бюлетенів до скриньки, вихопивши їх з рук невідомої жінки. Під час з’ясування ситуації члени виборчої комісії та міліція підмінили ці бюлетені та почали доводити, що жінка намагалася вкинути чистий папір”¹⁰⁷.

Тривожну оцінку виборчих кампаній в Україні останнього часу зробила Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Н.Карпачова: “Сьогодні вся Україна, там, де відбуваються виборчі перегони, перетворилася на Палермо”¹⁰⁸.

Узагальнюючи наведене, можна зробити висновок про те, що **неправомірне втручання або залучення правоохоронних органів до виборчих процесів в Україні набувають усталеного характеру**. Це підтверджує наведену вище тезу про політизацію українських правоохоронних органів, а також свідчить про загальну готовність владних структур до порушення базових принципів демократичного контролю та готовність керівництва самих правоохоронних органів до виконання протиправних вказівок.

Враховуючи поширення останнім часом практики застосування адміністративного ресурсу на виборах усіх рівнів, можна прогнозувати, що на президентських виборах у жовтні 2004р. він також буде застосований повною мірою¹⁰⁹. Отже, до виборчого процесу будуть залучені і правоохоронні органи. Можливі способи їх використання узагальнені у врізці “*Основні способи можливого нелегітимного використання правоохоронних органів під час президентських виборів 2004р.*”.

Є підстави стверджувати, що зазначені способи використання правоохоронних органів у майбутній президентській кампанії відпрацьовувалися, зокрема, під час акцій “Нашої України” в Донецьку, виборів у Мукачєвому, загострення суспільно-політичної ситуації у Криму.

Водночас, ті самі події засвідчили і небажання та вимушений характер участі багатьох правоохоронців у заходах, спрямованих або проти опозиційних сил і кандидатів, або на загострення суспільно-політичної

ситуації. Тому є підстави стверджувати, що великою мірою характер виборчої кампанії залежатиме і від політичних партій, громадських організацій, журналістів, самих правоохоронців як громадян України. В їх силах — активною дією чи, принаймні, пасивним спротивом незаконним наказам — забезпечити чесність і прозорість виборів. Це дозволило б також подолати негативні тенденції попередніх років, відновити довіру громадян до демократичних інститутів, покращити імідж України в очах світового співтовариства.

ВИСНОВКИ

Сьогодні є всі підстави стверджувати факт суттєвого негативного впливу на виборчі процеси в Україні через неправомірні втручання правоохоронних органів. Це явище призводить до зневіри громадян України в дієвість демократичних механізмів, що суттєво перешкоджає розвитку демократії в Україні.

Неправомірне залучення правоохоронних органів використовується для маніпулювання волевиявленням громадян, що спричиняє зниження їх довіри до виборчих органів управління.

Правоохоронні органи в Україні мають значні можливості нелегітимного впливу на виборчий процес на всіх його етапах. Факти свідчать, що правоохоронці в багатьох випадках керуються не нормами права, а нелегітимними розпорядженнями керівництва. Отже, можна констатувати факт політизації правоохоронних органів в Україні.

Неправомірні дії або бездіяльність правоохоронних органів під час виборів створюють сприятливі можливості для численних негативних проявів під час виборів: втручання кримінальних структур, адміністративний тиск на виборців, застосування сили до спостерігачів та інші перешкоди їх діяльності, тиск на виборчі комісії, спотворення результатів виборів шляхом провокацій, підміни бюлетенів і протоколів.

Є підстави констатувати, що сьогодні в Україні немає реальних механізмів, насамперед, політичного та інституційного характеру, належних законодавчих запобіжників, що гарантували б політичну нейтральність силових структур і правоохоронних органів під час виборчого процесу та унеможливили їх використання як одного із засобів адміністративного ресурсу.

Наявність проблеми неправомірної участі правоохоронних органів у виборах в Україні неодноразово засвідчували й іноземні спостерігачі. Ця обставина не лише підтверджує існування й актуальність проблеми, але й істотно підриває міжнародний імідж нашої країни.

Вже під час виборів Президента України у 2004р. широке залучення правоохоронних органів до політичного протистояння можливе й навіть дуже вірогідне. ■

¹⁰⁶ УНІАН, 18 березня 2004р.

¹⁰⁷ Звіт Комітету виборців України за підсумками моніторингу проміжних виборів народного депутата України у виборчому окрузі №61 (Донецька область); <http://www.cvu.org.ua>.

¹⁰⁸ Матеріали слухань Верховної Ради України 21 квітня 2004р. з питання виборів мера м.Мукачєве 18 квітня 2004р. — http://www.rada.gov.ua/zakon/new/STENOGR/21040405_40.htm.

¹⁰⁹ Докладно див.: Україна за рік до президентських виборів. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Національна безпека і оборона, 2003, №12, с.2-26.11

Основні способи можливого нелегітимного використання правоохоронних органів під час президентських виборів 2004р.

Передвиборний етап
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Провокування загострення суспільно-політичної ситуації. Наслідок — впровадження надзвичайного стану та перенесення терміну проведення виборів; ❖ Здійснення заходів, спрямованих на дискредитацію потенційних кандидатів від опозиції; обмеження електорального поля їх підтримки в окремих регіонах; провокування штучного розколу країни за регіональною ознакою; ❖ Тиск на потенційних суб'єктів фінансової, інформаційної та ін. ресурсної підтримки кандидатів, незалежних ЗМІ з використанням можливостей правоохоронних органів (перевірки, вилучення документів, арешт банківських рахунків, порушення кримінальних справ тощо); ❖ Незаконне зняття інформації про потенційних небажаних кандидатів та суб'єктів їх ресурсної підтримки з різних інформаційних носіїв (включаючи прослуховування телефонних розмов, перлюстрацію, перегляд електронної пошти, доступ до документів, що містять персональні дані, тощо).
Утворення виборчих комісій
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Втручання у процес формування персонального складу виборчих комісій, тиск з політичних мотивів на членів виборчих комісій із застосуванням можливостей правоохоронних органів; ❖ Надання відділами реєстрації МВС і ДПА неправдивих відомостей для складання списків виборців.
Висування та реєстрація кандидатів
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Організація збирання підписів серед особового складу правоохоронних органів і силових структур на підтримку певного кандидата; ❖ Примушування громадян, які перебувають у певній залежності від правоохоронних органів (затримані; підозрювані; обвинувачені; свідки; потерпілі у кримінальних справах; підприємці, діяльність яких перевіряється в цей час, та ін.), до підписання підписних листів на підтримку певного кандидата; ❖ Перешкоджання в різний спосіб збиранню підписів на підтримку небажаних кандидатів (заборона особам, які збирають підписи, займатися цією діяльністю в певному місці, населеному пункті тощо, їх безпідставне затримання, вилучення підписних листів); ❖ Залучення правоохоронців до збирання підписів на підтримку певних кандидатів, їх присутність під час такого збору в установах, організаціях тощо з метою здійснення психологічного тиску на громадян, яким пропонують підписати підписні листи.
Проведення передвиборної агітації
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Проведення у правоохоронних органах і силових структурах прямої агітації (у т.ч. із застосуванням засобів дисциплінарного впливу) за певного кандидата, зобов'язання підлеглих, членів їх сімей, осіб у будь-який спосіб залежних від правоохоронних органів, голосувати за цього кандидата; ❖ Проведення передвиборної агітації за певного кандидата через правоохоронні органи та силові структури; залучення до такої агітації їх особового складу та співробітників; використання для проведення такої агітації матеріально-технічних ресурсів правоохоронних органів і силових структур; ❖ Використання виборчими штабами певного кандидата (кандидатів) у їх політехнологічних акціях можливостей правоохоронних органів і силових структур: <ul style="list-style-type: none"> ■ використання даних, що могли бути отримані винятково шляхом незаконного зняття інформації та/або спостереження за небажаними кандидатами та їх оточенням, місцями дислокації штабів і груп підтримки; здійснення акцій, що можуть бути успішними винятково за умови залучення спецслужб; ■ проведення провокацій з метою дискредитації кандидатів; ■ виведення з ладу комп'ютерних мереж та веб-сайтів, знищення баз даних політичних опонентів, "зняття" з комп'ютерних мереж кандидатів конфіденційної інформації або її спотворення. Спотворення змісту електронної пошти небажаних кандидатів, блокування чатів, на яких проводяться інтер'ю з ними, блокування ліній зв'язку штабів небажаних кандидатів, поширення через них спотвореної інформації; ■ використання сил і засобів правоохоронних органів, ДПА для спостереження за небажаними кандидатами та їх оточенням, організація їх перевірок "на замовлення"; ❖ Безпідставне порушення кримінальних справ працівниками міліції та прокуратурою стосовно кандидатів, їх близьких родичів, їх довірених осіб, членів штабу, спонсорів та ін. з метою штучного створення підстав для зняття кандидата з реєстрації чи його дискредитації; ❖ Невтручання правоохоронних органів у створення напівлегальних каналів отримання додаткового фінансування певного кандидата (кандидатів) і водночас — упередженість при проведенні перевірок виборчих фондів небажаних кандидатів; тиск на розпорядників цих фондів, які контролюють джерела надходжень і витрат, з метою ініціювання штучних порушень; ❖ Використання правоохоронних органів і силових структур для здійснення психологічного тиску на всіх суб'єктів підтримки небажаних кандидатів: <ul style="list-style-type: none"> ■ встановлення особливого контролю над суб'єктами (підприємцями, ЗМІ, окремими журналістами, видавництвами та ін.), які надають (або можуть надавати) ресурсну підтримку агітаційній кампанії небажаних кандидатів; ■ постійні перевірки офісів і штабів небажаних кандидатів представниками силових структур, застосування методів психологічного тиску на працівників виборчих штабів; ■ посилені перевірки з мотивів "захисту громадської безпеки" офісів, штабів, складів та ін. приміщень, що належать суб'єктам, які підтримують небажаних кандидатів; ❖ Перешкоджання агітаційним заходам небажаних кандидатів: <ul style="list-style-type: none"> ■ виявлення шляхом візуального спостереження та використання ін. засобів (включаючи оперативно-розшукові) активістів з підтримки певного кандидата та вжиття заходів з "вилучення" їх з агітаційного процесу (затримання, вплив через керівництво на роботі, проведення перевірок, дискредитація, залякування, порушення кримінальних справ тощо); ■ впровадження підвищених заходів безпеки при проведенні масових заходів небажаними кандидатами або заборона таких акцій з мотивів "захисту громадського порядку, національних інтересів, безпеки" або зі штучних приводів "замінування" приміщень, визнання їх такими, що знаходяться в аварійному стані тощо; ■ недопущення кандидатів, їх довірених осіб на об'єкти, де вони мають намір вести агітацію; ■ незаконне вилучення, утримання та/або знищення агітаційних матеріалів; ■ організація штучних "акцій протесту" проти небажаних кандидатів і політичних сил, що їх підтримують за участю правоохоронних органів і силових структур; ❖ Ігнорування: повідомлень небажаних кандидатів, їх довірених осіб, виборців про обмеження їх виборчих прав у проведенні агітації; агресивних/протиправних дій проти небажаних кандидатів та їх оточення; зловживань певним кандидатом та членами його команди виборчими правами.
Проведення голосування та встановлення результатів виборів
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Втручання в хід голосування на "закритих" дільницях (у військових підрозділах, виправно-трудовах закладах тощо); ❖ Присутність представників правоохоронних органів на виборчих дільницях з метою впливу на волевиявлення громадян. ❖ Перешкоджання діяльності спостерігачів від партій, блоків, конкретних кандидатів з використанням надуманих підстав (особисте затримання, затримання транспорту тощо); обмеження доступу спостерігачів і представників ЗМІ на виборчі дільниці. ❖ Проведення спеціальних операцій з метою зриву голосування або суттєвого впливу на певних дільницях (де результати голосування можна спрогнозувати) із застосуванням, зокрема, хибних повідомлень про замінування виборчих дільниць, поширення провокативних чуток, провокування безпорядків тощо. <ul style="list-style-type: none"> ❖ Бездіяльність на дільницях, що уможливило: підкуп виборців; психологічний тиск на виборців з боку третіх осіб; порушення процедур голосування; підміну бюлетенів; фальсифікацію протоколів і як наслідок — фальсифікацію результатів голосування. ❖ Застосування сили проти небажаних кандидатів і їх представників з метою недопущення незалежного контролю над процесом підрахунку результатів голосування і визначення результатів виборів.

4. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

ВИСНОВКИ

Встановлення дієвого демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами є надзвичайно важливим завданням для нинішнього етапу розвитку України — з огляду на необхідність реального забезпечення її визначеного Конституцією статусу як демократичної, соціальної, правової держави та зважаючи на задекларований її політичним керівництвом стратегічний курс на інтеграцію до європейських і євроатлантичних структур.

У цілому в Україні сформовані законодавчі підвалини цивільного контролю над правоохоронними органами, що загалом відповідають універсальним демократичним принципам і міжнародним зобов'язанням держави. Конституція і чинне законодавство України встановлюють, що демократичний цивільний контроль над правоохоронними органами ґрунтується на принципах верховенства права, поваги до прав людини і громадянина, деполітизації і деідеологізації, демократичної підзвітності і прозорості діяльності правоохоронних органів, розмежування функцій і повноважень політичного керівництва правоохоронною діяльністю, відповідальності та взаємодії органів державної влади і правоохоронних органів, судового захисту суб'єктів контролю.

Водночас, нормативно-правова база демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами в Україні не є досконалою. У системі контролю існують дві головні лінії дисбалансу: між владою і структурами громадянського суспільства — на користь влади; всередині влади (між президентською владою і законодавчою) — на користь президентської та між виконавчою і судовою гілками влади — на користь виконавчої.

Діяльність правоохоронної системи України є непрозорою, непідзвітною і непідконтрольною для суспільства. Реальний вплив на правоохоронні органи здійснюють суб'єкти, у руках яких сконцентровані основні повноваження з контролю над ними та (головне) відповідні ресурсні можливості. Вимоги з боку інших суб'єктів демократичного контролю, які не мають ресурсної бази для реалізації впливу (Верховна Рада України та її органи, громадські, ЗМІ), правоохоронними органами значною мірою ігноруються.

Судовий контроль над правоохоронними органами послаблений з огляду на залежність судів і суддів від виконавчої влади. Контроль з боку громадськості є неефективним через слабкість інститутів громадянського суспільства, недостатній рівень розвитку незалежних ЗМІ, низькі правову культуру та громадську активність населення.

Сукупність цих чинників у поєднанні з відсутністю політичної волі із впровадження законодавчо визначених принципів контролю над правоохоронними органами є причиною поширення випадків недотримання правоохоронцями принципів верховенства права, їх політизація,

ігнорування прав людини і громадянина, вимог із забезпечення підзвітності та прозорості.

Найбільш загрозливою тенденцією є політизація правоохоронних органів, перетворення їх на засіб самозбереження існуючої влади — що набуває особливого значення у контексті наближення президентських виборів в Україні. Існуюча практика нелегітимного впливу правоохоронних органів на вибори різного рівня дає підстави очікувати активного втручання правоохоронних органів у президентську виборчу кампанію з метою забезпечення перемоги провладного кандидата.

Наслідками такого втручання можуть стати: загострення суспільно-політичної ситуації у країні; перехід конфронтації між владою і суспільством у фазу відкритого протистояння; руйнування правових засад державності та встановлення позаконституційних форм правління. Під час майбутньої президентської виборчої кампанії Україна має, по суті, зробити вибір між демократичним розвитком та консервацією існуючого стану, а в гіршому випадку — встановленням авторитарного політичного режиму, що спиратиметься на силові структури.

ПРОПОЗИЦІЇ

Забезпечення дієвості та ефективності системи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами в Україні вимагає вжиття системних заходів політичного, законодавчого, організаційного, інформаційно-просвітницького характеру.

Головними передумовами дієвого демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами є:

- ❖ забезпечення неухильного дотримання всіма суб'єктами демократичного цивільного контролю норм Конституції та чинного законодавства України;
- ❖ усунення існуючого дисбалансу повноважень і відповідальності у цій сфері між гілками влади;
- ❖ законодавче обмеження політизації правоохоронних органів та визначення умов їх більш прозорої діяльності, підзвітності Парламенту та громадськості.

Для забезпечення названих передумов необхідно здійснити наступне.

Конституційні зміни

З метою збалансування владних повноважень з призначення та звільнення керівників правоохоронних органів, підзвітності та підконтрольності цих органів, створення належних умов для здійснення Парламентом його контрольних функцій Верховній Раді України внести відповідні зміни до Конституції України.

Встановити, що: призначення та звільнення міністра внутрішніх справ, голови Служби безпеки України, інших керівників правоохоронних органів здійснюється Президентом України за згодою Верховної Ради. Верховна Рада може простою більшістю голосів

від свого конституційного складу оголосити недовіру всім посадовим особам, яких вона призначає або стосовно яких дає згоду на призначення, що має наслідком їх відставку з посади.

Внести зміни до статті 89 Конституції України, якими передбачити, що комітети Верховної Ради в межах своєї компетенції здійснюють контроль над дотриманням центральними та місцевими органами виконавчої влади Конституції, законів України, інших нормативних актів у відповідних сферах, у т.ч. у сфері демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами.

Зміни до чинного законодавства

З метою посилення демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами з боку Парламенту та Уряду, Президенту України необхідно забезпечити набуття чинності ухвалених Верховною Радою законів — **Закону України “Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради”** та **Закону України “Про Кабінет Міністрів України”**, в якому передбачено порядок реалізації Кабінетом Міністрів, прем’єр-міністром їх конституційних повноважень, у т.ч. тих, що стосуються діяльності військових формувань та правоохоронних органів.

Верховній Раді України

З метою визначення внутрішніх процедур і порядку взаємодії між органами державної влади, посилення демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами:

❖ ухвалити **Закон України “Про Президента України”**, в якому передбачити порядок реалізації главою держави його конституційних повноважень, що стосуються діяльності військових формувань і правоохоронних органів, порядок діяльності в зазначеній сфері консультативно-дорадчих органів, що утворюються Президентом України для реалізації його конституційних повноважень.

З метою законодавчого врегулювання порядку взаємодії комітетів Верховної Ради з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади (в т.ч. правоохоронними органами):

❖ ухвалити **Закон України “Про центральні органи виконавчої влади України”**, в якому передбачити: (1) обов’язкове включення голови профільного комітету Верховної Ради до складу колегії відповідного міністерства (центрального органу виконавчої влади); (2) проведення зі встановленою періодичністю спільних засідань колегій міністерств (центрального органу виконавчої влади) та відповідних профільних комітетів Верховної Ради; (3) спільне проведення міністерствами (центрального органу виконавчої влади) та профільними комітетами Верховної Ради громадських слухань з найбільш актуальних проблем відповідної сфери, в т.ч. з виїздом до регіонів України; (4) створення спільних робочих груп для опрацювання проектів законодавчих актів; (5) постійний інформаційний обмін між міністерствами (центрального органу виконавчої влади) та профільними комітетами Верховної Ради.

З метою забезпечення незалежності судової гілки влади та унеможливлення протиправного впливу правоохоронних органів на суддів:

❖ внести зміни до **Закону України “Про судоустрій”**, якими передбачити, що глава Державної судової

адміністрації призначається Президентом України за згодою Верховної Ради за поданням прем’єр-міністра, погодженим із Радою суддів, а також змінити існуючий порядок призначення суддів на адміністративні посади (голів суду та їх заступників);

❖ прийняти Закон України “Про тимчасовий порядок фінансування судової влади в Україні”;

❖ під час ухвалення **Кримінально-процесуального кодексу** встановити особливий порядок порушення кримінальних справ проти суддів.

З метою підвищення прозорості, відкритості та підзвітності органів державної влади та вищих посадових осіб України:

❖ ухвалити **Закон України “Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України”**.

З метою посилення дієвості демократичного цивільного контролю над правоохоронною сферою, чіткого визначення критеріїв віднесення державних органів до категорії правоохоронних:

❖ прийняти **Концепцію реформування правоохоронної системи держави** та, на її основі, **Закон України “Про правоохоронні органи та правоохоронну діяльність”**¹¹⁰. У цих законодавчих актах визначити: (1) вичерпний перелік структур, що підпадають під поняття “правоохоронні органи”; загальні вимоги до їх діяльності; спільні для них права та обов’язки; засади підзвітності та підконтрольності суспільству; відповідальність за порушення цих засад; (2) уніфіковані принципи та підходи до забезпечення в діяльності правоохоронних органів реалізації принципів верховенства права, законності, позапартійності, поваги до прав і свобод людини і громадянина, демократичної підзвітності та прозорості; (3) концептуальні основи державної служби в правоохоронних органах; (4) категорії працівників правоохоронних органів, соціальний і правовий статус яких має істотні особливості; (5) загальні підходи до вирішення проблеми підвищення соціального статусу працівників правоохоронних органів, наприклад, за рахунок скорочення їх чисельності з одночасним істотним підвищенням заробітної плати; легалізації можливості законного отримання доходів за рахунок зайнятості в неробочий час та ін.;

❖ на підставі названих вище законодавчих актів внести зміни до законів України, що регламентують правовий статус та компетенцію правоохоронних органів, якими передбачити уніфікацію (відповідно до компетенції цих структур) норм, що: (1) унеможливають політизацію чи партизацію правоохоронних органів, їх використання певними політичними силами у виборчих кампаніях з метою досягнення електоральних цілей, відповідальність за порушення цих норм; (2) визначають порядок реалізації їх стосунків з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, відповідальність за порушення цих норм; (3) передбачають прозорість їх діяльності, підконтрольність і підзвітність громадськості (ЗМІ, політичним партіям, громадським організаціям, громадянам України), відповідальність за порушення цих норм.

З метою унеможливлення політизації діяльності правоохоронних органів та приведення положень статусних законів, якими регламентуються статус та повноваження правоохоронних органів, у відповідність з вимогами Конституції України та політичними реаліями:

¹¹⁰ Пропозиції про прийняття такого Закону неодноразово висловлювалися фахівцями-юристами. Див., наприклад: Мельник М., Хавронюк М. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність. — Київ, 2002, с.36-37.

- ❖ внести зміни до **Закону України “Про основи національної безпеки України”**, якими встановити, що “політизація військових формувань і правоохоронних органів” є загрозою національній безпеці держави, а також передбачити комплекс заходів з протидії цій загрози;

- ❖ скоригувати відповідні статусні закони, а також прийняти окремі з них у новій редакції, зокрема, **Закон України “Про міліцію”**;

- ❖ внести зміни до **Закону України “Про Службу безпеки України”**, якими передбачити паритетні засади контролю над цим відомством з боку Президента України і Верховної Ради.

З метою забезпечення конституційних прав громадян, унеможливлення втручання правоохоронних органів, їх посадових осіб у виборчий процес, підвищення їх відповідальності та підзвітності громадськості:

- ❖ ухвалити **Закон України “Про мирні збори та зібрання громадян”**;

- ❖ внести зміни до **Закону України “Про вибори Президента України”**, якими надати право офіційних спостерігачів представникам українських громадських організацій.

Організаційні та інші заходи

З метою підвищення ефективності демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами та забезпечення дотримання ними демократичних принципів правоохоронної діяльності:

- ❖ вжити заходів із забезпечення реальної незалежності ЗМІ як важливих суспільних інституцій, що відіграють ключову роль у забезпеченні відкритості та прозорості діяльності державних структур, у т.ч. правоохоронних органів¹¹¹;

- ❖ передбачити в **Цільовому плані “Україна-НАТО” на 2005р. та Плані дій “Україна-ЄС”** чіткі, верифікабельні критерії виконання Україною взятих на себе зобов’язань з удосконалення демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами;

- ❖ запровадити єдиний для представників усіх правоохоронних органів **“Етичний кодекс” на основі Кодексу поліцейської етики Ради Європи**, в якому визначалися б принципи стосунків між правоохоронними органами та громадянами, норми і правила публічної поведінки правоохоронців;

- ❖ запровадити в усіх правоохоронних органах **навчальні курси для особового складу “Дотримання прав і свобод людини і громадянина в діяльності правоохоронних органів, етика публічної поведінки правоохоронців, принципи їх взаємовідносин з громадськістю”**.

З метою унеможливлення (обмеження) втручання правоохоронних органів у виборчий процес:

- ❖ створити **Тимчасову слідчу комісію Верховної Ради України з контролю над дотриманням прав громадян під час проведення президентської кампанії 2004р.**, в т.ч. з боку правоохоронних органів. Провести у вересні-жовтні 2004р. парламентські слухання, на яких заслухати звіт керівників правоохоронних органів з цього питання;

- ❖ громадським організаціям взяти участь у моніторингу виборчих кампаній з проміжних виборів народних депутатів у виборчих округах №136 (Одеська обл.)

та №151 (Полтавська обл.), надаючи особливої уваги можливим спробам протиправного втручання правоохоронних органів у виборчий процес. За результатами моніторингу, в разі необхідності, подати суб’єктам законодавчої ініціативи пропозиції про внесення відповідних змін до виборчого законодавства, які б унеможливили таке втручання;

- ❖ створити спеціальний **Моніторинговий комітет за перебігом президентських виборів** за участю кандидатів на пост Президента України, представників політичних партій, впливових громадських організацій України та міжнародних структур, зокрема — ОБСЄ. Указом Президента України до участі в роботі комітету мають бути залучені керівники центральних органів виконавчої влади, які є суб’єктами виборчого процесу або відповідають за дотримання прав і свобод людини (зокрема, Державної податкової адміністрації, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства закордонних справ, Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення, Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення, Служби безпеки України та ін.). Доцільно, щоб у роботі Моніторингового комітету взяли участь Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, представники Конституційного та Верховного судів, Центральної виборчої комісії.

Засідання Моніторингового комітету доцільно проводити не рідше двох разів на місяць і розглядати на них: принципово важливі та актуальні для виборів питання; спірні питання, що виникають між кандидатами; факти застосування адміністративного ресурсу, в т.ч. протиправних дій правоохоронних органів. За результатами моніторингу **щомісячно проводити громадські слухання** з їх висвітленням у ЗМІ;

- ❖ забезпечити прозорість процесу формування виборчих округів, можливого перегляду меж округів і дільниць безпосередньо в ході виборчої кампанії та процесу формування **“закритих” виборчих дільниць на території військових частин (формувань)**. Центральна виборча комісія має оприлюднити аргументовані підстави їх можливого створення;

- ❖ створити “гарячі” телефонні лінії у Міністерстві внутрішніх справ, Службі безпеки України, Генеральній прокуратурі, спеціальній Тимчасовій парламентській комісії, Моніторинговому комітеті, якими могли б передаватися повідомлення про порушення виборчого законодавства, застосування адміністративного ресурсу, втручання правоохоронних органів у виборчий процес;

- ❖ громадським організаціям, спільно із зацікавленими державними органами та органами місцевого самоврядування, провести широку освітньо-правову кампанію, спрямовану на підвищення рівня правової свідомості працівників правоохоронних органів та громадян (зокрема, детальне роз’яснення недопустимості з точки зору закону поведінки працівників правоохоронних органів під час виборчого процесу, їх відповідальності за порушення виборчого та іншого законодавства).

На думку експертів Центру Разумкова, реалізація цих пропозицій сприятиме утвердженню демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами, політизації їх діяльності, унеможливить чи, принаймні, обмежить їх нелегітимне втручання у політичні, зокрема, виборчі процеси. ■

¹¹¹ Докладно див.: Національна безпека і оборона, 2001, №1, с.49-59; 2002, №11, с.27-29.

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ НЕВІЙСЬКОВОГО СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ*



**ПОТРІБНІ ЧІТКІ ПРАВОВІ НОРМИ
ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ
ОРГАНІВ**

Іван БІЛАС,
радник прем'єр-міністра України

У межах теми, яка обговорюється, є багато питань, що потребують відповіді.

Перше. Чому на території США, Великої Британії, Франції поліцейський як особа, яка здійснює правозастосування, а не охорону права (там є інші органи, що цим займаються, і в Україні має бути так само), за порушення будь-ким закону — чи Президентом, чи парламентарієм — зупиняє порушника і притягає його до відповідальності? І порушники не мають жодних претензій, а якщо це порушення серйозне, то подають у відставку. Доцільно розглянути проблему з цієї точки зору.

Якщо ми хочемо сьогодні у правоохоронній системі України чітко відокремити роль невоєнізованих формувань, які ніколи не були *правоохоронними*, а є по суті *правозастосувальними*, то слід почати з надання їм невійськового статусу. Констатувалося, що це невоєнізовані органи. З такою думкою важко погодитись — оскільки ці органи залишаються складовою військових формувань, як за системою звань, так і виконуваних функцій. І числяться правоохоронні органи, в т.ч. міліція, в єдиній системі Збройних Сил України.

В умовах формування громадянського суспільства слід, насамперед, дбати про перетворення цих структурних частин правоохоронної системи на органи з надання соціальних послуг громадянам. Причому слід почати з охорони саме особи. Таким чином будуть виконуватися функції з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, захисту конституційних основ від злочинних посягань.

Друге. Чому в Україні так сталося?

Працюючи над проектом Конституції, ми наполягали, що в Основному законі суспільства, яке прагне стати громадянським, мають бути чітко виписані норми функціонування правоохоронних органів. Але цього не зробили, під приводом недоцільності зайвої деталізації конституційних норм. Тим часом, саме відсутність таких норм і призводить сьогодні до появи різноманітних позавідомчих, ненормативних інструкцій, які часто навіть не реєструються в Міністерстві юстиції.

Третє. Чому в умовах конституційної реформи знову, напевне, умисно не порушують цього питання? Очевидно, щоб знову ці органи залишилися без ефективного, насамперед, правового контролю. Адже цивільний контроль — це похідне, він може бути ефективним лише тоді, коли ми всі, разом із правоохоронними та правозастосувальними органами сформуємо громадянське суспільство.

В умовах сьогодення протистояння відбувається політична боротьба за вплив на правоохоронні органи. До неї залучають і самих правоохоронців, при цьому безпідставно звинувачуючи їх у надмірній заполітизованості. Так хто хоче зробити їх надмірно заполітизованими? Охорона громадянських прав, конституційних свобод, боротьба зі злочинністю завжди будуть внутрішньою політичною функцією держави. Аполітичний правоохоронець, який, до того ж, не керується законом і не підлягає ефективному контролю, — буде жадливим виконавцем волі будь-якого тирана.

Я не хотів би, щоб після майбутніх змін партія, що прийде до влади, чинила за допомогою подібних “правоохоронців” розправу над тими, хто сьогодні за об'єктивними підставами порушує кримінальні справи (наприклад, за навмисне ухиляння від сплати податків у надзвичайно великих розмірах). Чи притягала до відповідальності тих, хто начебто не виконав волю того чи іншого народного депутата, який вимагав не застосовувати санкцій проти певних бізнес-структур. Це буде ще більша вахханалія, і ми ніколи не зможемо створити в Україні справді ефективну правоохоронну систему.

Кому мають служити правоохоронні органи? На думку різних політичних партій — саме їм. Сьогодні у складі правоохоронних органів немає членів тієї чи іншої політичної партії. Але цього не досить. Лише тоді, коли ми з вами розробимо концептуальні моделі правових норм функціонування правоохоронних органів, а парламентарі втілять їх у відповідних законах, — ми отримаємо те, чого прагнемо для суспільства.

Четверте. Чи відповідає матеріальне забезпечення правоохоронних органів вимогам до них? Ні, воно є вкрай незадовільним. Сьогодні Уряд робить усе, аби хоч якось цьому зарадити. Проте, попередній Кабінет Міністрів, знаючи стан справ, пішов на надзвичайно ризикований експеримент — усупереч закону та Конституції, були скасовані соціальні гарантії правоохоронців. Ішлося про копійки, але це викликало чергове соціальне напруження.

У цьому контексті можна нагадати показовий епізод з минулого. В 1965р. черговий генеральний секретар Комуністичної партії, коли йому запропонували підвищити зарплату працівникам міліції, відповів — обійдуться, вони хабарі беруть. Я не хотів би, щоб в

* Круглий стіл на тему “Пріоритетні напрями реформування невійськового сектору безпеки України в сучасних умовах” відбувся 23 квітня 2004р. Виступи учасників подані зі скороченнями в порядку участі у дискусії.

Україні, за умов, коли громадянське суспільство лише формується, знову з'явилась якась єдино правильна, керуюча і спрямовуюча партія, як би вона не називалася. Не слід, не замислюючись над наслідками, створювати проблеми і заганяти правоохоронців у глухий кут...

П'яте. Як має поводитися правоохоронець на виборах? Тут слід виходити з двох посилянь: *по-перше*, кожен правоохоронець — громадянин України, який має конституційне право голосувати за будь-кого; *по-друге*, під час виборів він повинен забезпечити надійну охорону громадського порядку — об'єктивно і безсторонньо. Тоді буде порядок. ■



ДЕРЖАВА ПОСТАВЛЕНА НА СЛУЖБУ ОЛІГАРХІВ

Михайло ВОЛИНЕЦЬ,
народний депутат України

За умов, коли олігархи поставили державу собі на службу, попираються воля й інтереси всіх громадян країни. Приклад: вибори 2002р. у м.Димитров Донецької області, де на виборчих дільницях, відразу після їх відкриття, з'явилися групи наркоманів, які пачками вкидали бюлетені до урн. Ми затримали чотирьох таких осіб і відвели їх до міліції, але через півгодини вони продовжували робити те саме, оскільки міліція їх відпустила. Під вечір бригоголови люди кримінальної зовнішності (до 30 осіб) приїхали на дев'яти легкових автомобілях, заходили до дільниць, оточували урну, щоб спостерігачі не могли їм перешкодити, кулаками розбивали в урнах щілини та вкидали бюлетені, скільки хотіли. Непоодинокими були випадки підкупу виборців, що їх я спостерігав особисто. Результати виборів таким чином були сфальсифіковані.

Стосовно дій правоохоронних органів у політичних акціях можу засвідчити наступне. За місяць до згаданих виборів у Димитрові представники СБУ "підготували" мені автомобільну аварію, в якій я мав загинути, і цього не сталося лише через випадковий збіг обставин. Свого часу я заплатив гроші певним співробітникам СБУ, і вони принесли мені матеріали зовнішнього спостереження за мною і за моєю сім'єю. Кожен крок проконтрольований, кожна секунда. У тому матеріалі мені навіть прізвисько присвоїли — Воланд.

За час депутатства працівники міліції чотири рази побили мене в людних місцях. Під час мирного пікетування Адміністрації Президента заарештовували людей, я спробував заступитися: повідомив тих, хто здійснював арешти, що я народний депутат, показав посвідчення, значок, і сказав: зупиніться. Відповіли: "А, ти депутат!" — почалася лайка, мене жорстоко побили. Другого разу зламали ребра; третій випадок — під час блокування Адміністрації Президента, коли туди, домагаючись зустрічі з Президентом Л.Кучмою, прийшли 49 народних депутатів. Я, разом з іншими 12 депутатами, намагався пройти до приміщення Адміністрації, з'ясувати, що там відбувається. Працівники міліції нас брутально затримали, мені виламали палець на правій руці. Коли я підійшов до

генерала Савченка та показав йому перелом, він сказав: "Дуже прикро, але двоє народних депутатів уже написали мені заяву, що ви покалічили міліціонера, завдали йому тілесних ушкоджень".

Таких прикладів можна наводити багато, в т.ч. — з діяльності Парламенту. Ми всі бачимо, що на головування виносяться закони, яких депутати не бачили і громадяни України не обговорювали. Саме так прийняв закон про Державний бюджет України на 2004р., а розгляд закону про ратифікацію Угоди про формування Єдиного економічного простору відбувався без жодних економічних обґрунтувань. Коли я намагався якось перешкодити цій ситуації, то був побитий представниками олігархічних кіл у сесійному залі Парламенту. Невже радники прем'єра, шановні генерали і представники силових структур цього не бачать? Вийдіть на вулицю, запитайте будь-кого, і вам скажуть, яким є рівень корупції у силових структурах, якою є роль міліції і спецслужб, на чий службі вони перебувають... ■



НЕ ТРЕБА ЗАКЛИКАТИ ДО РУЙНАЦІЙ — СЛІД ПРАВИЛЬНО ВИЗНАЧИТИ ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ

Ярослав КОНДРАТЬЄВ,
ректор Національної академії
внутрішніх справ України

Необхідно виробити актуальні пропозиції, які будуть втілюватися через закони, постанови та інші нормативні акти. Наше суспільство розвивається, а разом з ним — реформуються і правоохоронні, або правозастосовні органи. Це характерно не лише для України, а й для більшості країн Європи та світу, уряди яких уже понад десятиліття шукають шляхи вдосконалення правоохоронних структур, більш ефективних способів контролю над їх діяльністю. Україна не може стояти осторонь, адже вона є учасницею процесів, що відбуваються не лише на теренах Європи, а й у всьому світі.

Нині наша держава вступила в непростий період розвитку. І треба по-доброму вносити пропозиції. А якщо є грубі порушення прав людини, то має бути і належне реагування. На це є прокуратура, і до неї необхідно звертатися із заявою. А ми можемо констатувати, що в нинішніх умовах тиск громадськості на правоохоронні органи зростатиме. Це природно — суспільство хоче надійного захисту своїх справ. Воно теж за останні 10 років змінило своє обличчя, і можливо, окремі його риси не зовсім добрі. Багато з чим треба боротися, й активніше, наступальніше. І сьогоднішній захід — свідчення цього.

Ясна річ, що внутрішня безпека в державі залежатиме від того, наскільки органи внутрішніх справ будуть готовими до її захисту. Чи готові до цього силові структури, які нині реформуються? Можна впевнено сказати, що спокій в Україні, починаючи з 1990р. (набагато складнішого, ніж 2004р.), був забезпечений завдяки правоохоронним органам. Ніхто не поставив цього під сумнів — кровопролиття не було.

Не треба закликати до руйнацій, слід правильно визначити шляхи реформування, здійснення правового контролю. Як практик, а зараз — педагог, керівник

національного вузу, я погоджуюся: законодавці повинні визначити (або доручити це відповідним керівникам держави), якими є внутрішні й зовнішні загрози внутрішній безпеці. І на підставі цього слід здійснювати реформування правової бази. Тому від тих пропозицій, що будуть внесені сьогодні, залежатиме багато.

Необхідно зрозуміти ситуацію, в якій нині перебувають правоохоронні органи. Вона дуже непроста. З одного боку — суспільство, що хоче жити спокійно і кожен з нас, зокрема, бажає, аби його права були захищені. З іншого — правозастосовні органи діють під тиском політичних партій, які постійно намагаються вступити з ними в полеміку. І нарешті, правоохоронні органи — це частина владних структур. Тому на них покладено завдання захисту і втілення в життя урядових програм. Отже потрібні правильні рекомендації як діяти, аби не було критики.

Стосовно подій у Мукачевому. Наразі є відповідне доручення Верховної Ради, порушено кримінальну справу, існують наглядові структури, що контролюють розвиток подій. Ситуація була непростю, адже сталося порушення закону. А хто правий — вирішать слідчі органи, які і прозвітують перед Верховною Радою та доповідатимуть Уряду в установлені терміни.

Я співпрацюю з інституціями, що досліджують рівень довіри до правоохоронних органів, і володію інформацією за останні чотири роки, зокрема, порівняно з іншими країнами. Рівень довіри населення до правоохоронних органів зростає, і він не нижчий, ніж у Польщі, Угорщині чи інших країнах.

У чому помилки правоохоронців? На мою думку, — це в окремих випадках недостатній професійний рівень і не завжди адекватне реагування на заяви громадян. ■



**БЕЗ ЗМІНИ ПРЕЗИДЕНТА
ТА УРЯДУ УКРАЇНИ ЖОДНІ ЗАКОНИ
ВИКОНУВАТИСЯ НЕ БУДУТЬ**

Василь ЧЕРВОНІЙ,
народний депутат України,
член Комітету Верховної Ради України
з питань законодавчого забезпечення
правоохоронної діяльності

Перш ніж запропонувати конкретні пропозиції з реформування правоохоронних структур, хотів би навести три приклади, що красномовно свідчать про ступінь не просто корупції, а деградації правоохоронної системи України.

Перший. Під час виборчої кампанії 2002р. в опозиційних ЗМІ була надрукована моя стаття про незаконні таємні збори керівників районних, міських та обласної адміністрацій Рівненської області у приміщенні обласного Управління внутрішніх справ (УВС). На зборах головували начальник обласного УВС, генерал, а також куратори з Міністерства внутрішніх справ (МВС), яких відрядили до всіх областей України з метою проведення аналогічних таємних нарад. На таких нарадах ставилися завдання з фальсифікації результатів підрахунку голосів на всіх виборчих дільницях. На кожну виборчу дільницю

Круглий стіл, 23 квітня 2004р.



виділялося \$1000 — це брудні кошти, відмиті кримінальними структурами, наближеними до Адміністрації Президента і МВС. Міністерство жодним чином не відреагувало на цю публікацію. Коментарі зайві.

Другий. У мене в руках — таємна інструкція, згідно з якою відділи внутрішньої контррозвідки обласних управлінь з боротьби з організованою злочинністю і корупцією провели антиконституційний збір інформації та компромату проти політиків, керівників обласних і районних ланок політичних партій, що належать до складу парламентських фракцій Блоку “Наша Україна” В.Ющенка, Блоку Юлії Тимошенко та Соціалістичної партії України. Тут 23 пункти, згідно з якими збирається інформація про родичів, знайомих, друзів, коханок або коханців, інших осіб, з якими підтримують стосунки фігуранти, відстежується їх фінансова підтримка (11 пунктів), а також стосунки з органами державної влади — чи не мають опозиційні сили симпатиків у місцевих органах державної влади. Ця інформація два місяці тому закритими каналами спрямована до МВС, та у формі секретної доповіді — до Адміністрації Президента України. Інструкцію я передав до СБУ. Реакції — жодної.

Третій приклад — події у Мукачевому. Я був їх учасником, а саме — спостерігачем від громадської організації “Просвіта” на виборчій дільниці №36, і тому можу засвідчити, як діяла під час виборів міліція.

Керівництво обласного УВС видало розпорядження, згідно з яким міліціонери у день виборів не брали нарізну зброю, хоча концентрація у місті криміналітету, причетного до команди відомої президентської партії, збільшилася в десятки разів. Крім місцевих осіб, приїхали групи стрижених молодиків із Львівської, Івано-Франківської і навіть Дніпропетровської областей. Про це міліції та СБУ було відомо.

Коли надійшли перші протоколи та інформації телефоном про те, що кандидат від опозиції перемагає, була дана вказівка зняти з виборчих дільниць

половину міліціонерів, тобто замість 10 залишилося по п'ятеро, — і почалися напади на ті виборчі дільниці, де ще не закінчилося оформлення протоколів. А коли результати були оголошені вже по всіх виборчих дільницях, і владі стало зрозуміло, що кандидат від опозиції набрав приблизно вдвічі більше голосів, ніж кандидат від влади, надійшла команда атакувати дільниці та вилучити документи, насамперед — бюлетені для таємного голосування. На щастя, спроба виявилася невдалою, оскільки народні депутати, разом з громадськими спостерігачами, журналістами та п'ятьма неозброєними міліціонерами (загалом 10–20 осіб) змогли дати відсіч приблизно 40 атакуючим. У наступну після виборів ніч, згідно з командою обласного УВС, була знята охорона територіальної міської виборчої комісії, де зберігалися документи з усіх виборчих дільниць. Зрозуміло — для того, щоб документи були успішно викрадені. Це й було зроблено кримінальними авторитетами на чолі із швагром глави Адміністрації Президента.

На 36-й дільниці, де я був спостерігачем, я попередив і голову комісії, і підполковника міліції про те, що нам стало відомо про план усунення спостерігачів з дільниці до 20 години, тобто до закінчення процесу голосування. Цей план не вдався лише тому, що до нас своєчасно потрапила інформація, яку надсилав усім керівникам дільничних комісій (а серед них не було жодного представника опозиції), виконуючий обов'язки мера Мукачєвого. Відповідно — начальник УВС давав команду міліції виконувати будь-які протизаконні вказівки голів дільничних комісій.

Пропозиції: конституційні — потрібно, щоб не Президент, а Парламент затверджував керівників правоохоронних органів. Без цього не може бути серйозних змін. Але спочатку мають відбутися політичні зміни в державі: має змінитися Президент України та, відповідно, Уряд. Без таких змін жодні закони виконуватися не будуть.

Крім того, для ефективного парламентського контролю над правоохоронними органами потрібно забезпечити затвердження кандидатур їх керівників Парламентом, причому — через обов'язкову попередню співбесіду у профільних парламентських комітетах, як це робиться в європейських державах. Керівники парламентських комітетів мають отримати право бути присутніми на всіх відкритих нарадах, колегіях силових міністерств і відомств (так само, як генерали — на засіданнях парламентських комітетів).

Законодавчі — має бути прийнятий закон, який опозиція давно "пробиває" через Парламент, — "Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України".

Кадрові — доки правоохоронні структури, особливо СБУ, не будуть реформовані за схемою країн Балтії та Східної Європи, ними керуватимуть люди, які вважають своїми ідеологічними керівниками спецслужби Російської Федерації. Не є таємницею той факт, що за 13 років незалежності не лише не затриманий жоден російський шпигун, — не порушена жодна кримінальна справа з цього приводу. Це свідчить про те, який кадровий потенціал залишився у правоохоронних структурах України, насамперед, у СБУ. ■

**ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ — НЕ ПАНАЦЕЯ**

Анатолій ГУЦАЛ,
первый заместитель директора
Национального института проблем
международной безопасности

Мы должны уйти от тенденциозности, возникшей в результате острых политических процессов, происходящих в Украине. К сожалению, представленный на Круглом столе материал, демонстрирует, на мой взгляд, несколько односторонний подход к проблеме, в нем заранее сформулировано определенное обвинение в адрес правоохранительных органов. Думаю, такой подход непродуктивен, поскольку базируется на конфронтационном взаимодействии между самими правоохранительными органами и политической системой, а также между гражданским обществом и правоохранительными органами. Между тем, надо искать пути разблокирования этого противостояния.

Корень проблемы — в том, что транспарентность, демократический контроль становятся как бы некой целью движения. Мы забываем, что это лишь средство, а цель — безопасность: общественная, национальная, безопасность гражданина, хозяйствующих структур и т.д. Понятие безопасности как цели деятельности всех правоохранительных органов почему-то ушло из обсуждения. Вместо этого сформулированы некие псевдоцели: реформируемся, потому что идем в Европу, потому что необходимо соответствовать демократическим нормам. Это важно, но нельзя забывать, что правоохранительные структуры созданы для одного — обеспечения безопасности.

В деятельности сотрудников правоохранительных структур, несомненно, есть проблемы. Возможно, основные — это низкий уровень нравственности, политической, а главное — профессиональной культуры. Но демократический контроль эти проблемы не решает.

Рассматривая вопросы повышения уровня безопасности и эффективности правоохранительных органов, следует, на мой взгляд, принимать во внимание три обстоятельства.

Во-первых, следует учитывать, что недостатки правоохранительных органов некоторым образом преувеличены. Так, говоря о низком уровне доверия граждан к правоохранительным органам, надо делать определенную поправку на то, что их образ демонизируется в СМИ, особенно в кино. Когда слушаешь некоторых депутатов, создается впечатление, что они насмотрелись подобных фильмов и через призму увиденного заранее обвиняют правоохранительные органы в коррупции. Но назовите хоть одного олигарха из числа бывших сотрудников правоохранительных органов. Нет таких, нет даже по-настоящему богатых людей.

Во-вторых, говоря о контроле как о панацее, следует вспомнить, что мы уже имели мощный гражданский контроль в 1991–1992 гг. Тогда все руководители правоохранительных органов, спецслужб



проходили через “сито” парламентських комісій — і именно тоді робота правоохоронительних органів була фактично паралізована. В результаті, відбувся всплеск преступності — не тому, що співробітники правоохоронительних органів її возглавили, а тому що вони були деморалізовані і дезорганізовані. По досвіду свого перебування в спецслужбі, можна сказати, що фактично перші три-чотири роки після здобуття Україною незалежності служба бездіяла, вона тільки спостерігала, бо не мала правового поля. Наші західні колеги визнавали, що органи госбезпеки до 1991г. були найкорумпованішими структурами. Більше того, наша партійна організація контррозвідвального відділу в 1990г. “посмела” запросити “на килим” Київський горком партії. Це руху підтримав і начальник управління. А сьогодні ми звиняємо органи безпеки в тому, що це найкорумпованіша структура. Ми погано вчимо і знаємо свою історію. А замість того звинявати, слідвало б здійснити такої “історический реверс”.

В-третьих, — міжнародний аспект безпеки. Сьогодні розмова йде про деяку “секьюритізацію” суспільства, про дилему між безпекою і демократією. Фактично, спостерігається формування двох моделей її рішення. Європейський підхід пов’язаний з громадянським контролем і прозорістю; американський — з посиленням безпеки, створенням “сверх-міністра”, який фактично доглядатиме над суспільством, забираючи у громадянських структур частину їх повноважень. Це світові тенденції, які ми повинні враховувати.

Що треба робити?

Ми пропускаємо дуже важливий момент, пов’язаний з організацією безпеки як такої. Це — **діяльність громадянського суспільства. Не контроль, а діяльність**, яку ми бачимо, перш за все, в розвитку недержавної сфери безпеки. Це наймогутніша сфера, яка сьогодні знаходиться поза правовим регулюванням і фактично під захистом правоохоронительних органів, що перш за все породжує корупцію.

Я представляю тут не тільки державну структуру, але і громадянську — Міжнародне антитерористическе єдність. Ця організація намагалася об’єднати всі недержавні структури і спільними зусиллями розробити документи, які ввели б в правовий руслі діяльність недержавної сфери безпеки (а там залишилися кадри, по своїй професійній підготовці вище, ніж в сфері державної). Наявність і розвиток такої сфери буде наймогутнішою альтернативою і дозволить, з однієї сторони, дійсно знищити корупцію як явище в самому зародку. А з іншої — забезпечить розвиток механізмів громадянської діяльності. Громадянське учасство ми повинні шукати саме там, де у нас більш розвинуті традиції, і де ми можемо досягти більшого ефекту.

Друге напрямку діяльності — громадянське руху в підтримку боротьби з тероризмом. Події в Москві і “Норд-ост” показали, що суспільство не готове до таких викликів, які сьогодні вже фактично звучать. Безрозличчя населення до таких питань — дуже небезпечне явище.

Круглий стіл, 23 квітня 2004р.



І останнє. Регулювання діяльності правоохоронительних органів у всіх країнах здійснюється, як правило, через фінансування. В державному бюджеті України фінансування безпеки слід передбачувати окремою статтею, а потім в межах цієї статті розподіляти далі — це дозволить виділити надлишкові зв’язки і забезпечити ефективне регулювання діяльності правоохоронительних органів. ■



ОХРАНОЮ ФУНКЦІЙ НЕГОСУДАРСТВЕННИХ СТРУКТУР БЕЗПЕКИ НЕ ВИЩЕРПАЮТЬСЯ

Александр ДИЧЕК,
президент концерну “Сакура”

Відповідно до Конституції України, модель національної безпеки повинна враховувати державну і недержавну складові. Саме балансом цих складових у багатьох визначається рівень демократизації суспільства. Однак, декларативне рівність форм власності і низький рівень менеджменту роблять нинішню систему національної безпеки дуже схожою на радянську модель, в якій поняття державної і громадської безпеки часто отождествлялись. Чому це привело, історія знає на прикладі подій 1930-х років, а і наступних десятиліть.

До 1991г. і державну, і громадську безпеку в Україні забезпечували державні сили: міністерство оборони, внутрішніх справ, КГБ і інші відомства. В 1991г. з’явилися перші недержавні структури безпеки різних організаційно-правових форм — охоронні фірми, служби безпеки банків,

страхових компаній і т.д. (“Партнер”, “Сакура”, “Січ”). Их діяльність в умовах тотального кримінального рэкета забезпечувала в основному фізическую складову безпеки.

В цей період практично повністю відсутні як повноцінне правове поле їх діяльності, так і координація між ними і державними правоохоронними органами. Більше того, МВД розглядало недержавні структури безпеки виключно як охоронні, не визнаючи, що поняття “охорона” і “безпека” зовсім не тотожні. Це посилювало конфлікт і робило більш вразливим українське підприємство. Крім того, воно потребувало — і потребує — не тільки в фізическій охороні, але і в власній безпеці бізнеса: розрахунок ступеня ризику і наслідків комерційних угод, оцінці ринку, аналізі необхідних інвестицій, забезпеченні технічної безпеки офісу, зв'язі — т.е. в тому, що не підпадає під визначення “охорона”.

Сейчас цей багатоплановий сектор послуг продовжує розвиватися неконтрольовано і хаотично, оскільки по-прежнему відсутнє його правове забезпечення. Крім того йдеться не тільки про спеціальні закони (про охорону, про детективну діяльність) і навіть не про закони про захист особистості і підприємства, а про нормативно-правові акти, визначають економічну безпеку країни — наприклад, про Податковий кодекс.

Разом з тим, важливими мотивами створення недержавної системи безпеки підприємства є сьогодні як зовнішні, так і внутрішні умови. До зовнішніх можна віднести наступні.

Перше. Неспособність держави самостійно, без громадських організацій, суспільства в цілому протидіяти міжнародному тероризму. Як відомо, держава починає боротьбу з тероризмом, а вигриває її суспільство. Україна йде по шляху системного розуміння тероризму. Перший крок зроблено: українські війська в Іраку. Яким буде другий, і наскільки ефективно буде розвиватися єдине економічне простірство, на одній території якого йде війна, покаже майбутнє.

Друге. Посилення кореляції глобальної безпеки, регіональної, національної, а також безпеки особистості і підприємства.

Третє. Желання України інтегруватися в ЄС, для чого необхідно приведення національного законодавства в відповідність з європейськими нормами.

Серед внутрішніх мотивів слід назвати здатність недержавних служб безпеки не тільки платити податки і привертати інвестиції, але і вирішувати важливу соціальну задачу — захист і адаптацію звільнених в запас співробітників силових структур.

В цілому, розвиток недержавних структур безпеки буде сприяти гармонізації інтересів держави і суспільства, влади і бізнесу, а також незалежно від політичних пристрастей і виборчих кампаній — економічному розвитку і зміцненню безпеки України. ■



НЕОБХОДИМО РАССЕЧЬ ВЕРТИКАЛЬ

Сергей ГОНЧАРОВ,
журналист,
експерт Центра оценки
политических рисков

При помощи каких механизмов можно искоренить негативные явления в украинских правоохоронительных органах? Конституционные изменения, изменения действующего законодательства — это очень важно и необходимо. Но необходимы также изменения в вертикали исполнительной власти.

В настоящий момент — будем называть вещи своими именами — процессы коррупции, морального и бытового разложения, политической заангажированности, падения профессионализма правоохоронительных органов зашли слишком далеко, чтобы задачу преодоления этих явлений, хотя бы в основном, можно было решить одним ударом, даже системным. **Поэтому необходимо рассечь в нескольких местах то, что большинство представителей как государственной власти, так и оппозиции почему-то считают едва ли не наибольшей ценностью нашего государства — вертикаль исполнительной власти.**

Украинские правоохоронительные органы чрезмерно вертикально интегрированы. В результате, возникшие на любом уровне метастазы имеют неотвратимую тенденцию к распространению, как вверх и вниз, так ивширь. Здесь много говорилось о том, что руководство правоохоронительных органов фактически принуждает своих сотрудников к незаконным действиям — и это правда. Но есть и обратный процесс коррупции — процесс, идущий снизу. Мы должны рассечь эту вертикаль, децентрализовать структуру правоохоронительных органов, поставить внутренние барьеры. Сейчас мы не можем искоренить коррупцию и злоупотребления властью в системе — поэтому надо разделить ее на набор ячеек, в которых эти явления можно локализовать и легче искоренять.

Конкретно: мы должны обратиться к опыту стран, в которых существует общегосударственный уровень организации правоохоронительных органов (федеральная полиция), региональный уровень и коммунальные правоохоронительные органы. Причем, в настоящий момент не следует стремиться к усилению координации между различными вертикалями правоохоронительных ведомств. **Если сейчас установить такую координацию, то в результате будет завершено формирование национальной вертикально интегрированной закрытой акционерной компании “Правоохоронительные органы Украины”.** Этого допустить нельзя. Единственное, что нас спасает, и обеспечивает хотя бы минимальную работу МВД, СБУ и т.д. — конкуренция между ведомствами. Мы должны ее не только поощрять, но и усилить, дополнив конкуренцией на разных уровнях: между муниципальной полицией, полицией регионов и общегосударственной полицией. Конкуренцией за бюджет, кадровые ресурсы, общественное внимание. Таким образом, негативные явления можно будет локализовать и искоренять их



по частям. Конечно, это будет мучительный процесс, но я не думаю, что в сложившейся ситуации есть иной выход.

Наша задача — не допустить неограниченного манипулирования гражданами со стороны государства. **Мы должны четко заявить: “Нам не нужна безопасность любой ценой”. Поэтому демократический контроль — одна из самоцелей, его установление необходимо даже ценой некоторого снижения нашей безопасности.** ■



ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ — НЕ САМОЦЕЛЬ

Юрий ГАВРИЛОВ,
независимый эксперт

Складывается впечатление, что сейчас ради установления демократического контроля над силовыми структурами мы готовы пожертвовать своей безопасностью, — но такое решение временно, рано или поздно оно исчерпает себя. Поэтому, реформируя правоохранительные органы, необходимо, кроме прочих, учитывать два момента.

Первый: мотивация реформирования силовых структур, в частности, установления демократического контроля над их деятельностью. Само по себе установление демократического контроля мотивацией быть не должно. Такой контроль — это эффективный механизм, но не цель. Мы не должны заявлять, что реформируем правоохранительные органы, потому что следуем европейским стандартам. Реформирование (или призывы к нему) обусловлены низкой эффективностью силовых структур, их несоответствием вызовам жизни. Мотивация — это изменение условий. Изменилось общество, его социальная структура, уровень его открытости, усилилось влияние организованной преступности, появились новые правоохранительные органы (налоговая администрация, финансовая разведка), возникли негосударственные структуры безопасности, эффективность которых значительно выше. Это те новые вызовы, на которые общество должно реагировать, реформируя свои правоохранительные органы и устанавливая демократический контроль над их деятельностью. Наличием этих вызовов и потребностью в ответах на них и следует мотивировать изменения — в таком случае они не будут вызывать отторжения по поводу внешних влияний на ситуацию в стране.

Второй: пределы демократического контроля. Следует отдавать себе отчет в том, что мы находимся в самом начале пути и только приступаем к глубоко запятой сфере, которая очень неохотно раскрывает свои секреты, в которой есть корпоративное понятие непубличности.

Надо представить себе, что для общества правоохранительные органы — это своего рода “черный ящик”. И мы можем установить контроль только над исходящими из него импульсами (действиями), ограничивая вмешательство во внутренние механизмы его работы. Такой контроль можно обеспечить, в частности, через регулярную отчетность руководителей силовых структур перед Парламентом, его

Круглый стіл, 23 квітня 2004р.



комитетами, через проведение общих коллегий и т.д. Но при этом важно помнить, что существует грань, черта, которую демократический контроль переступать не должен. Никто из сотрудников правоохранительных органов никогда не раскроет некоторые свои профессиональные секреты. Сделать это — означает обезоружить себя перед преступным миром. Эту черту нужно четко определить, чтобы не снизить эффективность правоохранительных органов. В разработке механизмов и средств их реформирования не должно быть места популистским мерам, иначе мы можем попросту парализовать их работу, как это было в 1992-1995гг. ■



РОЗШИРЕННЯ НАТО І ЄС: НАСЛІДКИ ДЛЯ РЕФОРМИ НЕВІЙСЬКОВОГО СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ*

Джеймс ГРІН,
керівник Офісу зв'язку НАТО в Україні

Якщо за часів холодної війни уряди та громадяни оцінювали рівень безпеки з точки зору захисту територіальної цілісності держави та державних структур від воєнного нападу з боку іншої держави, то зараз громадяни вимагають від керівництва держави захисту безпеки та добробуту особи, а також структур громадянського суспільства від сучасних загроз різнопланового характеру.

Міжнародне співробітництво у невійськових сферах набуває дедалі більшого значення — як інструмент протидії новим загрозам у сфері безпеки: між-національні та етнічні конфлікти, розпад держав, нелегальна міграція, нелегальна торгівля наркотиками, людьми, зброєю та інші види транснаціональної злочинності, тероризм, розповсюдження зброї масового ураження. Органи внутрішніх справ і служби безпеки держав ведуть широкий обмін інформацією як на стратегічному рівні з метою досягнення спільного розуміння загроз, так і на тактичному — для забезпечення оперативних заходів.

Проте міжнародне співробітництво може бути ефективним лише за умови взаємної довіри та подібності оперативної культури, що базується на однакових стандартах, законах, процедурах і — найголовніше — спільних цінностях. НАТО як символ і рущійна сила

* Переклад з англійської.

спільних демократичних цінностей завжди відігравав суттєву роль у розбудові основи для успішного міждержавного співробітництва. Попри те, що заходи Програми “Партнерство заради миру” зосереджені переважно в оборонній сфері, вони також охоплюють значну частину невійськових елементів: співробітництво у сфері розвідувальної діяльності, боротьби з надзвичайними ситуаціями, протидії кризам, управління повітряним рухом та захист державного кордону.

Але найбільший вплив має “політика відкритих дверей” НАТО. Пропонуючи можливість членства країнам, здатним досягти євроатлантичних стандартів та продемонструвати відданість спільним демократичним цінностям, НАТО став каталізатором фундаментальних політичних, економічних і соціальних перетворень у Центральній і Східній Європі.

Реформа сектору безпеки — це не лише питання підвищення ефективності та переорієнтації на нові сучасні загрози. Вона вимагає зусиль, спрямованих на усвідомлення змін у розумінні безпеки, захист насамперед суспільства та кожного його члена, а не державної території та інститутів держави. Такі зусилля особливо важливі — і надзвичайно складні — для країн, де за часів соціалізму межа між державою і правлячою елітою була розмита, а головним завданням інститутів “державної безпеки” був захист цієї еліти та її привілеїв. У цих країнах зусилля із підпорядкування сектору безпеки виборним органам влади та суспільству, є життєво необхідними — не лише для забезпечення впевненості в тому, що структури безпеки захищають законні інтереси громадян, але й для забезпечення громадської і політичної підтримки цих структур, необхідної для відповідного фінансування та законодавчого забезпечення їх ефективної діяльності.

Раніше увага НАТО була зосереджена переважно на питанні демократичного контролю над збройними силами. Країни, що прагнули вступу до Альянсу, здійснили реформи, спрямовані на досягнення прозорості збройних сил та підпорядкованості цивільному міністру, Уряду, Парламенту, суспільству, — і тим самим сприяли демократизації та політичній стабільності у своїх країнах. Так, ці реформи мали значний ефект на макрополітичному рівні. На рівні ж суспільства ефект був обмеженим. Звичайні громадяни значно частіше, ніж із збройними силами мають справу з невійськовим сектором — поліцією, податковими інспекторами, різними службами внутрішньої безпеки. Отже, коли дії цих невійськових інститутів з різних причин (політика Уряду, недостатній професіоналізм, вплив посадовців чи неофіційних структур) не відповідають інтересам громадян, їх безпека зазнає негайного та руйнівного впливу. Саме тому останнім часом як НАТО, так і ЄС більше уваги приділяють демократичному контролю та боротьбі з корупцією у невійськовому секторі безпеки.

У відповідь, країни-кандидати розпочали реформи у багатьох сферах. Парламенти посилили контроль над бюджетом, призначеннями на вищі посади, розробкою і впровадженням політичних рішень у секторі безпеки. Особлива увага була зосереджена на контролі над розвідувальною діяльністю шляхом заснування спеціальних парламентських комітетів — для забезпечення прозорості з одночасним захистом таємності. Завдяки реформам судді набули значно більшої незалежності від виконавчої влади, впроваджені також механізми судового нагляду за

Круглий стіл, 23 квітня 2004р.



такими видами діяльності правоохоронних органів, як прослуховування, обшук, затримання та арешт. Більша незалежність від поліцейських і слідчих органів забезпечена і прокурорам. Зусилля були спрямовані й на підвищення рівня професійної підготовки правоохоронців, передачу значної частини функцій контролю місцевим виборним органам влади.

Ці дві тенденції — зусилля з підвищення ефективності служб невійськового сектору безпеки та заходи із встановлення ефективного демократичного контролю — дають Україні два взаємопов'язані напрями для задоволення потреб національної безпеки та досягнення євроатлантичних стандартів. Спільна діяльність України з НАТО в оборонній сфері продемонструвала, наскільки міжнародне співробітництво за такими напрямами, як освіта, спільні навчання та участь у реальних операціях, надає стимулів внутрішнім зусиллям, спрямованим на інституційні реформи та розвиток. Якщо Україна поглиблюватиме співробітництво у секторі безпеки, наприклад, у межах Плану дій щодо боротьби з тероризмом, то це матиме подібний позитивний ефект на інститути сектору безпеки.

Слід підкреслити, що **взаємна довіра та подібність оперативної культури мають ґрунтуватися на спільних цінностях і демократичних принципах — наприклад, польська чи словацька поліція мають бути впевнені, що свідчення, зібрані в Україні, можуть бути використані в суді — і при цьому не виникатимуть питання стосовно прав людини, що можуть загрожувати здійсненню правосуддя.** Важливість спільних цінностей і принципів зростатиме мірою того, як західні сусіди України продовжуватимуть адаптацію законодавства, інституцій, оперативних процедур у ході інтеграції до НАТО та ЄС.

Якщо Україна не вживе негайних заходів для досягнення відповідного темпу власних реформ, то розрив в оперативній культурі та довірі буде збільшуватися з відповідними негативними наслідками для безпеки України та її громадян. Зупинити збільшення цього розриву може План дій Україна-НАТО шляхом заохочення України до вирішення тих самих проблем, що їх вирішували нові члени НАТО: посилення позицій та незалежності судової гілки влади, впровадження принципів верховенства права та захисту прав людини, розбудова інститутів демократичного контролю та демілітаризація функцій правоохоронних



органів, боротьба з корупцією та відмиванням “брудних” грошей. Для того щоб План дій був справді корисним, річні цільові плани мають містити конкретні, змістовні заходи, спрямовані на здійснення реформ. Та найголовнішою передумовою успіху є наявність політичного бачення та політичної волі української влади, підкріплені всеохопними і взаємоінтегрованими програмами реформ у секторі безпеки. ■



УСІ РОБЛЯТЬ ВИГЛЯД, ЩО УКРАЇНА ДОТРИМУЄТЬСЯ ВЛАСНОЇ КОНСТИТУЦІЇ І ВЛАСНИХ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ. АЛЕ ЦЕ НЕ ТАК...

Борис ТАРАСЮК,
народний депутат України,
голова Комітету Верховної Ради України
з питань Європейської інтеграції

Безчинства, що сталися 18 квітня 2004р. під час виборів міського голови Мукачевого, мене глибоко стурбували. Ми були свідками відпрацювання схем, за якими місцева влада, разом із правоохоронними органами, кримінальними елементами та під керівництвом місцевих структур СДПУ(о), масово порушували конституційні права громадян та українське законодавство. Найактивнішу роль у цих порушеннях відігравали правоохоронні органи.

У будь-якій демократичній державі така ситуація стала б предметом дуже серйозного розгляду в Парламенті, були б прийняті кардинальні кадрові рішення, міністр внутрішніх справ мав би подати у відставку. Але в Україні цього не трапилося. Коли парламентарі — виразники інтересів демократично налаштованих громадян — спробували у Верховній Раді порушити питання про відставку міністра внутрішніх справ, їм не дали цього зробити. Не вистачило лише двох голосів, щоб ухвалити відповідну постанову. Але навіть якби Верховна Рада прийняла це рішення, то чи виконав би його Президент? У жодному разі ні.

Причина безпорядків і злочинної бездіяльності правоохоронних органів 18 квітня криється саме в системі влади в Україні. Вказівки давалися з Києва, в Мукачевому вони лише виконувалися.

Проблема є надзвичайно гострою. Це доводять і події останніх днів. Наприклад, учора, 22 квітня, в м. Прилуки було підірване приміщення офісу партії, яку я очолюю — Народного Руху України. Це було зроблено після двох невдалих спроб, про що правоохоронці міста добре знали, але не зробили нічого, щоб завадити злочину.

Правоохоронні органи України перетворюються на суто політичний, силовий інструмент антинародної діяльності нинішньої влади. Про це свідчать і події у Донецьку в листопаді 2003р., коли правоохоронні органи продемонстрували злочинну бездіяльність під час провокацій проти мирної акції Блоку “Наша Україна”.

Усьому світу відомі імена Г.Гонгадзе, І.Александрова. Досі правоохоронні органи не знайшли винних — оскільки ті перебувають у вищих ешелонах нинішньої української влади. Однак не слід робити висновок, що недоліки в діяльності правоохоронних органів з'явилися саме з часу зникнення і вбивства Г.Гонгадзе. Вони були задовго до того. Можна нагадати, що в

1999р. за загадкових обставин був убитий відомий політичний діяч В.Чорновіл — і це вбивство вже п'ять років не розслідується.

Діяльність правоохоронних органів стала в Україні проблемою системного рівня тому, що вони не знаходяться під належним цивільним контролем. Вони підконтрольні і служать лише верхівці виконавчої влади України. Це стосується прокуратури, судів, органів внутрішніх справ, Служби безпеки. Як для законодавчої влади, так і для громадськості їх діяльність є непрозорою і невідконтрольною.

Україна має одну з найдемократичніших Конституцій, хороше законодавство, чіткі міжнародні зобов'язання — і всі роблять вигляд, що вона їх виконує. Але це не так... ■



ПОТРІБНІ СПІЛЬНІ ЗУСИЛЛЯ

Володимир МУХІН,
співробітник апарату Уповноваженого
Верховної Ради України з прав людини

Сьогоднішня розмова відбувається буквально після подій у Мукачевому — ганебного випадку в новітній історії країни, що засвідчив брутальне втручання влади у процес волевиявлення громадян.

З точки зору формального дотримання виборчих прав громадян, у процесі голосування порушень не було. Кожен мав право прийти на дільницю, отримати бюлетень і проголосувати за того кандидата, якого хотів обрати. Але на етапі підрахунку голосів і встановлення результатів виборів очевидно сталося втручання в роботу дільничних і територіальних комісій. У результаті переможцем оголошена людина, яка фактично не перемогла на виборах.

Цей випадок показав, що громадянам не дають права обрати владу, яку вони хочуть мати у своїй державі, — і це відбувається за участі правоохоронних органів, покликаних забезпечувати внутрішню безпеку країни саме в інтересах громадян. Але, як видно, громадяни на діяльність правоохоронних органів не впливають. Впливає група людей, які сьогодні очолюють владу і які фактично її узурпували. Напрошується висновок, що питання громадського, демократичного контролю над силовими структурами недостатньо врегульовані законодавчо, потрібен закон, який би його вноормував.

Але це не зовсім так. Такий закон, завдяки зусиллям голови Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони Г.Крючкова, прийнятий. Це Закон “Про демократичний цивільний контроль над Военною організацією України і правоохоронними органами держави”. Однак, для того, щоб він діяв, потрібно внести зміни приблизно до 20 інших законів (про міліцію, Службу безпеки та ін.). Їх має підготувати Уряд — протягом шести місяців з моменту прийняття Закону “Про демократичний цивільний контроль...”, як це встановлено у його прикінцевих положеннях. Проте, нинішньому Уряду, мабуть, не потрібен демократичний контроль над правоохоронними органами, оскільки відповідні законопроекти відсутні. Можливо, нинішній глава

Уряду вважає, що втручання правоохоронних органів у виборчий процес вигідні для нього та розраховує на те, що майбутні вибори Президента відбуватимуться також відповідно до старої законодавчої бази, без жодного контролю з боку народних депутатів і громадськості. Тому, мабуть, позитивних зрушень у виборчому праві найближчим часом очікувати не доводиться.

Прецедент, що стався в Мукачевому, спонукає до висновків, що їх має зробити і український Парламент, і міжнародна спільнота. Зрозуміло, що міністр внутрішніх справ без узгодження з Президентом не міг допустити того, що діялося в Мукачевому. Отже, висновок перший: в Україні немає демократичного керівництва. Другий: для того, щоб майбутні президентські вибори відбулися чесно і прозоро, потрібні і внесення змін до законодавства, і виконання чинних законів — а це можливо лише за умови посилення демократичного контролю як з боку української громадськості, так і міжнародної спільноти, перед якою Україна добровільно взяла відповідні зобов'язання.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Н.Карпачова брала участь у всіх заходах, пов'язаних з виборами в Мукачевому, зроблений докладний аналіз порушень. Думаю, Уповноважений виступить із спеціальною доповіддю Парламенту, в якій будуть викладені загрози національній безпеці країни, що виникають, коли Міністерство внутрішніх справ об'єднується з кримінальними структурами для забезпечення інтересів певного політичного угруповання. ■



У ДЕРЖАВІ НЕ ВСЕ ГАРАЗД

Георгій КРЮЧКОВ,
народний депутат України,
голова Комітету Верховної Ради України
з питань національної безпеки і оборони

Наскільки глибоким в Україні є розрив між державою і суспільством!

Я погоджуюся з тим, що це чи не перша відверта публічна розмова на цю тему. Вважаю, що вона дістане продовження на різних рівнях і в різних формах. Хід нашої розмови дає підстави думати, що приводом до цього стали негативні явища, які проявилися вже на цьому етапі підготовки до виборчої кампанії. І справді, ми виразніше побачили, які загрози можуть на нас чекати. Я розглядаю те, що трапилося в Мукачевому, як дуже тривожний симптом, який свідчить, що в державі не все гаразд, і в нас можуть бути дуже небезпечні процеси, якщо не будуть зроблені висновки всіма структурами.

Так що вже заради цього варто було проводити цю зустріч. Але мені здається, що все набагато серйозніше.

Ідеться про те, чи здатне наше суспільство подолати ці негативні явища, чи спроможна держава стати справді демократичною, правовою, соціальною, покінчити з небезпечним зосередженням влади в руках однієї особи, з наївною вірою, що ситуацію може змінити прихід доброго царя або Месії. Для себе я зробив висновок, що розвиток політичних процесів у державі підтверджує нагальну необхідність реформування системи політичної влади, внесення змін до

Конституції, реформування сектору безпеки і судової системи, реформування Збройних Сил, усієї Воєнної організації держави, з яким ми забарилися, мабуть, років на п'ять. Ми лише на початку великої роботи. І, крім усього, нам треба ламати психологію і тих, хто при владі, і суспільства.

...Мені здається, що нам потрібно було б висловитися і стосовно того, що у сфері безпеки виникають неконституційні органи, що призводить до серйозних порушень. Нещодавно Конституційний Суд України змушений був зробити висновок про те, що Координаційний комітет з питань боротьби з корупцією і організованою злочинністю, визначений як правоохоронний орган спеціального призначення, є неконституційним. Такого органу Президент не мав права створювати. Це досить принципова позиція Конституційного Суду, і вона свідчить, що не все в державі гаразд. А цей Комітет приймав досить серйозні рішення. Або така інституція, як Адміністрація Президента України. Такий інститут Конституцією не передбачений. Президент для виконання своїх функцій може створювати допоміжні органи — це його право. Але Адміністрація Президента сьогодні перебрала функції, які не могла б узяти на себе канцелярія Президента в демократичній країні.

Ще одне питання. В Україні спотворена кадрова політика, в т.ч. у сфері безпеки. Йдеться про незрозумілі переміщення, плінність кадрів, що негативно позначається на виконанні правоохоронними органами їх конституційних функцій.

Є потреба говорити про ефективність контролю. Існує рамковий закон, і він має діяти. Мабуть, це треба зробити в солідній формі, починаючи з Уряду і Верховної Ради. Відчуваючи і знаючи, що поки що відсутніх зрушень у цій справі немає, голови трьох парламентських комітетів запропонували створити тимчасову депутатську комісію, яка б зайнялася проблемою імплементації вимог закону про демократичний цивільний контроль. Ми відчували потребу у цьому. На жаль, Верховна Рада цієї пропозиції не підтримала, не проголосувала за цей законопроект і мої колеги, які його вносили. В українському Парламенті й не таке буває.

Мені здається, що є потреба подумати над досвідом інших країн. Оскільки проблема контролю над сферою безпеки є дуже нагальною. Можливо, слід було б у Парламенті мати спеціальний Комітет, який займався б винятково цією сферою.

Ще є і такі проблеми контролю. Є Рада національної безпеки і оборони (РНБО). Це конституційний орган з конституційними, розумними повноваженнями. На неї покладається розгляд оборонного бюджету. І рішення РНБО є основою для оборонного бюджету. Але РНБО ухвалила рішення, Президент його підписав, а Уряд — ігнорував. І ніхто про це не питає. Йдеться і про реформування Збройних Сил. Так, законом, як цього вимагає Конституція, визначена чисельність Збройних Сил, — вона вже давно порушена. І за це відповідальності немає — важелів впливу в нас, на жаль, немає. Прохання передати Уповноваженому з прав людини, що не варто ігнорувати закон про демократичний цивільний контроль, яким установлено, що Уповноважений має представника, який займається винятково дотриманням прав громадян у сфері оборони і безпеки. Це дуже важливий інститут, і сьогодні в ньому є велика потреба. ■

— Яких заходів потрібно вжити для недопущення політизації силових і правоохоронних структур, обмеження їх впливу на політичні процеси, втягування в економічну діяльність, зрощування з кримінальними структурами?



Ніна КАРПАЧОВА,
Уповноважений Верховної Ради
України з прав людини

Розробка дієвих механізмів цивільного, зокрема, парламентського контролю над силовими структурами і правоохоронними органами є одним із важливих способів недопущення їх політизації та обмеження їх впливу на політичні процеси.

Першим кроком у цьому напрямі стало прийняття Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, стаття 11 якого передбачає, зокрема, право Уповноваженого з прав людини здійснювати такий контроль.

Однак Кабінет Міністрів досі не розробив необхідних змін до низки законів України (“Про Збройні Сили України”, “Про міліцію”, про військові статuti Збройних Сил України та ін.) з метою приведення їх у відповідність із зазначеним вище Законом. Міністри оборони, внутрішніх справ, інші керівники силових відомств не внесли змін до наказів, згідно з якими діють військовослужбовці, надаючи можливість здійснювати цивільний контроль.

Доки цього не буде зроблено, всі заяви про те, що в нашій державі над силовими структурами встановлено парламентський контроль, залишаються деклараціями, а уявлення, ніби такий контроль над цими структурами здійснює громадськість, теж не відповідатимуть дійсності.

При цьому потрібно дати відверту відповідь: чому суттєво скорочуються Збройні Сили України, — і збільшуються органи Міністерства внутрішніх справ (МВС)? З якою внутрішньою загрозою держава планує боротися?

Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави, це визначає зміст і спрямованість її діяльності, відповідно до вимог статті 3 Конституції України. Гарантовані Конституцією права і свободи мають неухильно забезпечуватися, зокрема, правоохоронними органами держави.

У цих структурах не допускається діяльність політичних партій, рухів та інших громадських об’єднань,

що мають політичну мету. Поза тим, при виконанні службових обов’язків співробітники правоохоронних органів повинні бути незалежні також і від впливу будь-яких політичних громадських об’єднань.

Однак, на жаль, діяльності правоохоронних органів часто притаманні грубі порушення цих прав. Вивчення Уповноваженим з прав людини стану дотримання конституційних прав і свобод громадян працівниками МВС свідчить, що в переважній більшості областей України трапляються протизаконні дії працівників міліції, які супроводжуються фізичним насильством над громадянами та приниженням їх людської гідності.

Про необхідність негайного припинення катувань людей у міліції Уповноважений з прав людини наголошувала як у першій, так і в другій Щорічних доповідях. Органи влади, від яких це залежить — насамперед, МВС, Генеральна прокуратура, органи судової влади — дуже повільно вживають належних заходів, спрямованих на припинення такої ганебної практики. Головною причиною цього є відсутність політичної волі до рішучих дій на різних рівнях виконавчої влади.

Важливим заходом стало б виконання рекомендації Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979р. про прийняття “Кодексу поведінки для посадовців з підтримки правопорядку”¹, яким встановлено, що особливо ті, хто має поліцейські повноваження, зобов’язуються поважати і захищати права усіх людей. ■



¹ Code of Conduct for Law Enforcement Officials, G.A. res. 34/169, annex, 34 U.N. GAOR Supp. (No. 46) at 186, U.N. Doc. A/34/46 (1979). — <http://www.un.org>.



Георгій КРЮЧКОВ,
голова Комітету Верховної Ради
України з питань національної
безпеки і оборони

Покінчити з ненормальним становищем для країни, яка називає себе демократичною, коли Парламент, його Комітети не впливають на вирішення кадрових питань у силовій сфері, — дозволяє внесення змін до Конституції України, надання Верховній Раді повноважень щодо формування персонального складу Уряду.

Для реалізації нових положень Конституції необхідно прийняти ряд законів (внести зміни до чинних законів), якими визначити порядок призначення на найвищі керівні (командні) посади у цій сфері (а можливо, й присвоєння вищих звань, як це робиться у деяких країнах) за погодженням з Верховною Радою, її Комітетами. Без цього годі говорити про ефективний демократичний контроль.

Потрібно прискорити прийняття закону про органи державної безпеки, чого вимагає Конституція України, а також реформування системи розвідувальних органів, передбачивши у відповідних законодавчих актах конкретні заходи із здійснення цивільного, насамперед, парламентського контролю над цими органами.

Серйозної реконструкції потребує практика бюджетного фінансування силової сфери. Сьогодні бюджетні призначення розшифровуються у Законі “Про Державний бюджет України” за дуже обмеженим колом (близько двох десятків) показників, що ускладнює контроль за виконанням бюджету. Водночас, у демократичних країнах витрати оборонного бюджету даються деталізовано (за сотнями показників) — слід запровадити це в Україні.

Кабінету Міністрів потрібно в нормативно-правових актах:

❖ унормувати дії міністерств, інших органів виконавчої влади у зв’язку з необхідністю реалізації вимог Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”;

❖ уточнити, зробити більш прозорим порядок вирішення питань, пов’язаних із реалізацією надлишкового військового майна, озброєнь, військової техніки і використанням одержаних від цього коштів. Це стосується і вирішення проблеми утилізації зброї, долі військових містечок, що вивільняються у процесі реформування Збройних Сил та інших складових Воєнної організації держави.

Слід прискорити вирішення питання про представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, якому доручаються питання захисту прав військовослужбовців.



Значно більшу роль у забезпеченні відкритості у діяльності Збройних Сил, інших військових формувань, створених відповідно до законів України, мають відігравати офіцерські збори. На жаль, на даному етапі їх роль принижена, діяльність — заформалізована. ■



Володимир МОЙСИК,
голова Комітету Верховної Ради
України з питань законодавчого
забезпечення правоохоронної
діяльності

Вирішальним чинником кардинальних змін у системі функціонування силових та правоохоронних інституцій з метою виведення їх із-під впливу політичних, бізнесових структур та злочинних організацій можуть стати лише кардинальні зміни у системі призначення на посади та звільнення з посад керівників центральних силових відомств та правоохоронних органів.

Адже саме існуючий порядок, коли всіх зазначених посадовців призначає і звільняє одноосібно Президент України, призвів (і не міг не призвести) до ситуації, що склалася сьогодні. І ця ситуація не зміниться, доки призначення на посади керівників силових та правоохоронних структур та звільнення їх із цих посад, а також здійснення постійного контролю за їх діяльністю не будуть віднесені до предмету відання Верховної Ради України та її профільних комітетів.

Саме з цієї причини говорити про якісь інші заходи, що могли б змусити силові та правоохоронні інституції функціонувати в рамках правового поля, немає сенсу. ■



ПРИЙОМИ І МЕХАНІЗМИ ВПЛИВУ НА ВИБОРИ З БОКУ ВЛАДИ ВІДПРАЦЬОВУЮТЬСЯ

Юрій ПАВЛЕНКО,
народний депутат України,
фракція “Наша Україна”

Досвід проведення акцій “Нашої України”, виборчих кампаній у регіонах дають підстави стверджувати, що протягом останніх років відбувається активне залучення до політичного процесу силових структур, насамперед органів Міністерства внутрішніх справ (МВС). Відпрацьовуються різні прийоми та механізми, за допомогою яких дискредитуються опозиційні сили, досягаються потрібні результати на виборах, здійснюється тиск на громадську думку, фальсифікуються результати волевиявлення громадян. Усі ці прийоми та механізми можуть бути застосовані і в наступній президентській кампанії.

Блокування за участю структур МВС підходить до місць, де відбуваються політичні акції опозиційних сил. Приклад — Форум демократичних сил у м. Біла Церква. Майже всі траси до міста (крім головної Київ-Одеса), були заблоковані автомобілями КАМАЗ, зваленими деревами тощо. У самому місті вулицею з одностороннім рухом, де розташоване приміщення, в якому відбувався форум, організували активний двосторонній автомобільний рух, перекиривши всі сусідні вулиці. За ситуацією спостерігав начальник міської служби Державної автомобільної інспекції (ДАІ), полковник МВС. Але коли я підійшов до нього і попросив пояснити, що відбувається, він просто втік.

Двомісячне службове розслідування інциденту в Білій Церкві завершилося висновком, що блокування трас і порушення руху в місті були наслідком випадкового збігу обставин. Але такі ж “випадкові” блокування повторювалися потім у Харкові та в інших містах. Звинувачувати в цьому лише працівників ДАІ не зовсім правильно — вони в таких ситуаціях перебувають не в зоні прийняття рішення, а в зоні виконання. Тобто прийом відпрацьований і, за потреби, будь-яке місто, включаючи Київ, може бути заблоковане так, що жоден автобус до нього не потрапить.

Використання структур МВС для охорони акцій, що проводяться антиопозиційними силами. Прикладів невтручання міліції у відверто провокаційні дії антиопозиційних сил багато. Наприклад, під час уже згаданого Форуму демократичних сил у Білій Церкві учасники пікету соціал-демократів (переважно молоді люди віком 18-25 років) з гаслами “Ющенко — американський ставленик” відкрито провокували сутичку з прихильниками “Нашої України”, але міліція не втручалася. Подібні ситуації спостерігалися у Криму, у Львові, в інших містах. Мітинги проти акцій “Нашої України” фактично охоронялися підрозділами МВС. Натомість безпеку представників опозиції ніхто не гарантує.

Використання співробітників силових структур і людей, залежних від силових структур, у політичних акціях. Приклад — події у Донецьку. Передові пікети проти “Нашої України” склалися переважно з переодягнених працівників міліції. Це було видно і

з виправки, і з дисципліни, і врешті з того, що керував цими пікетами заступник начальника обласного Управління внутрішніх справ (УВС). У Донецьку був зафіксований і такий момент: коли почався мітинг, з’явилася група людей, які насправді відбувають пожиттєвий термін ув’язнення і з яких сформована “спецбригада”, що оперативно втручається в будь-яку акцію. Це люди, яким втрачати нічого, але, за умови сумлінного виконання наказу, вони можуть отримати амністію. Місцеві жителі впізнавали таких засуджених, були випадки паніки, людей огортав жах, вони не виключали, що “почнетесь різанина”. Підтвердити, правда це чи ні — дуже важко, але я вважаю, що подібні випадки (або чутки) потребують перевірки, і про це треба відкрито говорити.

Використання в політичних акціях приватних охоронних структур. Події у Донецьку засвідчили ще одну, дуже небезпечну тенденцію — залучення до політичних акцій приватних охоронних фірм. Під час акцій у Донецьку співробітники таких фірм (“люди в чорному”, як їх називають) блокували кілька приміщень. Втручання як керівників обласного УВС, обласного управління Служби безпеки України (СБУ), так і цивільних чиновників високих рангів, викликаних на вимогу депутатів, результатів не мало. Отже, існують цілком силові (у прямому значенні цього слова — певним чином озброєні і відповідно підготовлені) структури поза системою МВС, що знають певний “код”, на який реагує будь-яка служба, будь-яка офіційна силова структура. І ці приватні структури є недоторканими. Крім того, оскільки їх співробітники не є співробітниками офіційних силових структур, то вони не несуть жодної відповідальності за законами, що стосуються співробітників МВС, СБУ і т.д., тобто вони вільно і фактично безкарно можуть вдатися до будь-яких дій.

Гадаю, подібні структури існують не в кожній області України, оскільки для утримання та забезпечення їх недоторканності треба мати потужний ресурс, але в окремих областях вони є, і вони готові взяти “під охорону” як виборчі дільниці, так і виборчі штаби політичних опонентів.

Використання міліції для прикриття маніпуляцій на виборчих дільницях та дискредитації суб’єктів громадського контролю. Як приклад, можна навести випадок під час виборів до Дніпропетровської обласної Ради. Разом з одним із кандидатів, його довіреною особою та спостерігачами я відвідав одну з дільниць. Ми пред’явили документи і попросили показати списки виборців. Нам не лише відмовили, але й за участю працівника міліції, присутнього на дільниці, звинуватили в порушенні громадського порядку, хуліганських вчинках у нетверезому стані і т.ін. До Комітету Верховної Ради з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради надійшли документи від районного відділення МВС, у яких викладена ця міліцейська версія. Як з’ясувалося, це був лише перший приклад, коли депутатів намагалися дискредитувати таким чином. Надалі подібні історії повторювалися неодноразово.

Увечері того ж дня надійшла інформація, що протоколи та бюлетені доставляють не до територіальних виборчих комісій, а до райвиконкомів, де протоколи переписуються. Ми поїхали до Бабушкінського райвиконкому, але доступ до нього був заблокований озброєним автоматами спецпідрозділом, нас не

пропустили до приміщення, аргументуючи це вимогами безпеки в контексті боротьби з тероризмом. Невдовзі така сама ситуація повторилася в Донецьку. Як і в Дніпропетровську, міліція (а можливо, і спецпідрозділи) блокувала приміщення райвиконкомів, до яких доставлялися протоколи та бюлетені.

Повторюваність ситуацій доводить, що ми маємо справу з відпрацьованими прийомами та механізмами. Працівники міліції підготовлені, вони знають, що порушується закон, і фактично прикривають ці порушення, вони готові в будь-який момент і будь-якими засобами захистити доступ до офіційних документів. Не виключено, що ці прийоми будуть використані проти депутатів, журналістів, спостерігачів — усіх, хто має забезпечити громадський контроль над перебігом президентських виборів. ■



ОСНОВНЫЕ СОЮЗНИКИ ПОЛИТИКОВ И БИЗНЕСМЕНОВ, СТРЕМЯЩИХСЯ ИГРАТЬ ПО ЧЕСТНЫМ И НОРМАЛЬНЫМ ПРАВИЛАМ, — ЖУРНАЛИСТЫ И ЮРИСТЫ

*Евгений ЧЕРВОНЕНКО,
народный депутат Украины,
фракция "Наша Украина"*

Сегодня силовые структуры вовлечены как в экономические отношения, так и в политические процессы в стране. Это взаимосвязано: если силовики нелегитимно (а только так это и возможно) вовлечены в бизнес, то они не могут быть свободны и независимы от влияния политических сил. Они вынуждены служить действующей власти — тем, кто ее представляет и кому она покровительствует, а не закону, который обязаны защищать и которому обязаны следовать. Но если их бизнес незаконен, то о какой защите ими закона может идти речь?

Я полагаю, что главная причина именно в этом: представители силовых структур стали субъектами бизнеса, в их руках скопилось достаточное количество денег, и они хотят сделать их капиталом — вложить в предприятия, получать прибыль. Пользуясь служебным положением, они легко организуют давление на приглянувшуюся легальную компанию и делают ее владельцам “предложение, от которого нельзя отказаться”, т.е. предложение о продаже определенного количества акций по определенной цене. Так над компанией устанавливается прямой контроль силовиков. Эти люди, “бизнесмены” от силовых структур — первые противники прозрачных правил игры как в бизнесе, так и в политике. Им не нужен ни новый Налоговый кодекс, ни иные законы, устанавливающие нормальные конкурентные, рыночные отношения.

С другой стороны, низовые и средние звенья силовых структур социально не обеспечены и не защищены, их зарплаты мизерны, их буквально толкают к взяткам и злоупотреблениям, цинично используя и нагнетая зависть к успешным бизнесменам. Так снимается присущий любому нормальному человеку психологический барьер перед унижением другого, перед нарушением закона, попранием права.

Справедливости ради, надо сказать, что многие в силовых структурах — это люди, не связанные ни с бизнесом, ни с коррупцией, но они обязаны выполнять приказ — и выполняют его, просто опасаясь потерять работу.

Все это позволяет власти и приближенным к ней бизнес- и политическим группам использовать силовиков как для давления на бизнес конкурентов (и в коммерческом, и в политическом плане), так и для срыва акций политических оппонентов, их дискредитации.

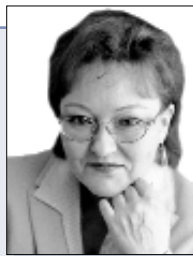
Для давления на бизнесменов, поддерживающих оппозицию, используется, например, возбуждение уголовного дела по любому ничтожному поводу или без повода, на основании лишь очень свободного толкования какого-либо закона или подзаконного акта. Возбуждение уголовного дела дает возможность изымать документы, блокировать счета и, в конечном итоге, — парализовать работу предприятия и вынудить владельца его продать. Так, при участии налоговой инспекции, по заказам из Киева и Донецка сейчас скупаются предприятия во Львове.

Наиболее показательные примеры использования силовиков в политических акциях — события в Донецке, Сумах, Мукачеве. Во всех этих событиях милиция не охраняла общественный порядок, а прикрывала людей, провоцирующих столкновения, открыто избивающих сторонников оппозиции, журналистов, тех, кто ведет съемку происходящего. В частности, в Донецке милиция фактически “охраняла” избиение депутатов фракции “Наша Украина” сотрудниками частной охранной фирмы; на милицеейской волне передавались приказы о переброске боевиков: казаков и так называемых “отморозенных” — людей, официально находящихся в розыске или под расследованием по подозрению в тяжких преступлениях.

Существуют ли способы противостоять вмешательству силовиков в бизнес и политические акции? Несомненно. Первый и главный — гласность, второй — знание и применение закона. **Нарушающие закон боятся быть открыто уличенными в этом, ибо они не уверены, что нынешняя ситуация беззакония сохранится надолго, они боятся гласности и ответственности.** Я убеждался в этом много раз — при наличии телекамер, в присутствии журналистов, адвокатов представители силовых структур хотя бы формально, но придерживаются закона. Более того, часто достаточно только проявить знание закона, потребовать документы, удостоверения, фамилии — и это сдерживает рвение силовиков.

Поэтому **основные союзники политиков и бизнесменов, стремящихся играть по честным и нормальным правилам, — журналисты и юристы.** Необходимо максимально документировать, снимать и делать достоянием общественности все факты нарушения закона представителями силовых структур, участия (или безучастия) силовиков в политических акциях. Необходимо обращать внимание на то, что они могут быть привлечены к ответственности.

Думаю, что они и сами это понимают. Поэтому по мере приближения выборов мы, возможно, будем наблюдать два взаимоисключающих процесса. С одной стороны, власть будет активизировать использование силовиков, будет готовить, возможно, спецподразделения, например, из контрактников для подавления массовых акций, психологического воздействия на избирателей и т.п. С другой стороны — силовики будут все менее готовы выполнять противозаконные приказы, будут стремиться сохранять нейтралитет. Они понимают, что жизнь сегодня не заканчивается, а завтра могут быть установлены иные правила. ■



**ВЛАСТЬ ЦВЕТА ХАКИ:
ПУТИНСКУЮ ЭЛИТУ ОТЛИЧАЕТ
ВОЕННАЯ ВЫПРАВКА***

*Ольга КРЫШТАНОВСКАЯ,
руководитель
Центра изучения элиты
Института социологии
Российской академии наук*

В политических “верхах” России все больше людей в погонах — это легко заметить невооруженным взглядом. Сотрудник Института социологии РАН Ольга Крыштановская закончила работу, в которой исследуется качественный состав “правящего класса” России при президентстве Владимира Путина. В интервью “Независимой газете” она назвала милитаризацию элиты основной особенностью формирующейся системы власти.

— При Ельцине страной все еще руководили люди, вышедшие в основном из брежневской номенклатуры. Насколько ощутимо присутствие этих кадров в путинском истеблишменте?

Их доля практически не изменилась. Произошла естественная возрастная ротация: убыли ветераны брежневского партаппарата, на их место пришли бывшие комсомольцы, советские хозяйственники, силовики. И в целом эта группа сохранила свои доминирующие позиции — 77% нынешней государственной элиты имеет старое номенклатурное происхождение. Существенные изменения произошли в другом сегменте политического класса — в том, который образовался в начале 1990-х благодаря вторжению во власть “варваров” — людей, проникших извне системы. Это было время “открытия элиты”. Система внезапно разомкнулась и впустила “случайных людей”, пришедших из науки, из трудовой, как принято было тогда говорить, интеллигенции, из диссидентских кругов... Я называю это “элитой Большого скачка”. Так вот, при Путине происходит “закрытие элиты”. Ельцинские “варвары” фактически уже вытеснены на периферию политической жизни, в ротации элиты восстанавливается системность, основой которой является жесткая иерархия. Сегодня из завлабов в министры уже не берут. Сначала нужно посидеть в замминистрах, а до этого — поруководить департаментом.

— Между тем, сам Путин пришел в Кремль по другой лестнице...

Да, в отличие от Ельцина, Путин тоже из “людей Большого скачка”. Как и большинство кадров, которые он привел с собой. Тем не менее, попав в элиту со стороны, по случаю, он теперь делает все, чтобы перекрыть этот канал.

— Начинается кадровый застой?

Я не назвала бы это застоєм. Распространенное представление о том, что Путин неохотно обновляет высшую бюрократию, ошибочно. По моим данным, персональный состав элиты федерального уровня при нем обновился на 24% — это немало. Другой вопрос — откуда и как рекрутируются новые кадры.

— Вы провели инвентаризацию земляков Президента?

Да, насчет питерских молва не ошибается. По моим подсчетам, доля земляков Президента в нынешней государственной элите — более 25%. У меня есть данные по днепропетровской и молдавской группировкам, известным во времена Брежнева, по ставропольской и свердловской, существовавшим при Горбачеве и Ельцине. Нынешние питерцы — самое многочисленное из элитных землячеств. Я, однако, не думаю, что место рождения — столь уж важная социальная характеристика. Во всяком случае, “путинский набор” имеет более существенный отличительный признак — по преимуществу новобранцы рекрутируются из числа силовиков, и в первую очередь — из чекистов.

— А как же бизнесмены? Выходит, напрасно писали, что они “рвутся во власть”?

Выходцев из бизнеса, конечно, стало намного больше. Мы ведь сравниваем сегодняшние реалии с тем временем, когда и бизнесменов еще не было. Но этих людей, в отличие от силовиков, во власть никто не ведет, они проходят сами и в массе своей начинают карьеру с низших ступенек иерархии. А силовики сразу попадают на верхние этажи. Механика простая: Путин пришел на самый верх и его люди последовали туда же.

— Можно назвать основные места гнездования этих выдвигенцев?

Я бы затруднилась сказать, где их присутствие незаметно. Пришельцев с Лубянки, из Минобороны, из МВД полно в Администрации Президента, ими на 15% укомплектован Совет Федерации, они возглавляют каждый десятый регион. Очень мощно эта корпорация представлена в нынешнем “политбюро”, каковым можно считать Совет безопасности РФ.

**Характеристика элиты “раннего Ельцина”
и “раннего Путина”**

	1993г.	2002г.
Средний возраст (лет)	51,3	51,5
Доля женщин (%)	2,9	1,7
Доля лиц, имеющих ученую степень (%)	52,5	20,9
Доля лиц, получивших военное образование (%)	6,7	26,6
Доля лиц, получивших экономическое и юридическое образование (%)	24,5	25,7
Доля земляков главы государства (%)	13,2	21,3
Доля ставленников бизнеса (%)	1,6	11,3
Доля военных (%)	11,2	25,1

**Доля военных в высших элитных группах,
%**

	Высшее руководство страны (политбюро ЦК, Совет безопасности РФ)	Правительство
1988г.	4,8	5,4
1993г.	33,3	11,4
1999г.	46,4	22,0
2002г.	58,3	32,8

* Интервью проведено А.Костюковым; опубликовано в “Независимой газете”, 19 сентября 2003г. — http://ng.ru/politics/2003-08-19/1_politelite.html. Друкується мовою оригіналу.

Здесь военным принадлежит более половины мест. Но самой милитаризованной структурой являются, конечно, аппараты президентских полпредов — они укомплектованы силовиками на 70%. Если учесть, что полпредства координируют деятельность всех силовых ведомств в субъектах Федерации, то можно себе представить, какими возможностями мобилизации обладают эти вроде бы периферийные, неконституционные центры власти. Но, повторюсь: милитаризация коснулась всех институтов государства. В большинстве гражданских министерств хотя бы один из замминистров — при погонах. В аппарате правительства этих кадров — почти четверть штатной численности, очень сильные “военные группировки” в Минсвязи, в Минпроме, в Минэкономразвития...

— В МЭРТе? Так вот кто прокладывает либеральный курс!

Мне думается, их туда внедрили не за этим. Скорее всего, они заняты своим привычным делом — “приглядывают” за учреждением. Их обучали “контролировать ситуацию”, охранять вверенный объект. Прокладывать курс — не их конек. Там, где они прежде служили, творческое отношение к заданиям начальства не поощряется, поэтому склонность к творчеству не является профессиональной чертой людей в мундирах.

— Проявляют ли силовики интерес к партийным структурам?

Судя по руководству “Единой России”, да. Я наткнулась на весьма интригующую вещь: мирановская Партия жизни построила свои ячейки в регионах на базе частных охранных предприятий. А что такое — эти ЧОПы? Сплошь и рядом они создавались офицерами, уволенными из КГБ, для бывших чекистов это стало основным местом трудоустройства. Не надо думать, что ЧОП — это “кооператив сторожей”, в процессе конкурентного отбора многие из них превратились в “полноформатные” службы безопасности, которые выполняют весь цикл работ: сбор и анализ информации, детективные услуги, слежка, вербовка, развертывание агентурной сети и т.д. Как правило, они поддерживают связь с материнской организацией, пользуются ее ресурсами. При определенных условиях они могут действовать как единая система. Я ожидала, что над ЧОПами рано или поздно появится общественно-политическая “надстройка”, потому что люди, там работающие, совсем не прочь вновь послужить государству. Из бесед с ними у меня сложилось впечатление, что они заждались приказа. Они накопили вагоны досье, секретных папок хватит на всю нынешнюю и вчерашнюю элиту, этот капитал “просится в дело” — нужна только отмашка. Партия спикера Совета Федерации, похоже, пытается стать той самой “надстройкой”.

— Зачем и от кого они ждут отмашки?

Ну, это понятно: ждут от Президента. В данном случае, я имею в виду всех силовиков, а не только чекистов. Они не всем, что делает Путин, удовлетворены, но все же считают его своим человеком и надеются, что он даст им поруководить страной. То есть разрешит им “навести порядок”, как они это понимают и как, на их взгляд, понимает это сам Путин. Все они — государственники, в том смысле, что не представляют себе порядка без государственного контроля над всеми субъектами социальной жизни. “Общественное самоуправление”,



“свободный рынок”, “независимые СМИ”, “политический плюрализм” — все это противно их пониманию. То, что не встроено в государственную иерархию, они считают не только лишним, но и вредным. Поскольку все политические игроки в эту иерархию уже встроены, СМИ тоже в основном подконтрольны, единственным серьезным противником они считают бизнес. Взять контроль над экономикой — последнее, что им осталось.

— Но ведь многие люди из этой корпорации сами поработали в бизнесе, получили “рыночную прививку”...

Даром этот опыт, разумеется, не прошел. Они признают частную собственность, видят преимущества рынка. Но большинство из них — сторонники этакого “народного капитализма”. Частная лавчонка, частный свечной заводик — это можно, а нефть, газ, металл — только в государственные руки. И уж совсем недопустимая вещь — чтобы бизнес диктовал какие-то условия власти. По атаке на ЮКОС мы видим, как раздражают “силовиков” подобные претензии. В этой среде принято восторгаться китайским опытом: сильная государственная идеология, монолитная концентрированная власть, все перемены — по утвержденному плану, никаких импровизаций, никакого плюрализма. Ментальные установки людей, которых готовили для выполнения охранных функций, по определению консервативны. Их учили отвечать за безопасность, за сохранность того, что им доверено, а не за развитие, не за реформы. Поэтому с их приходом во власть неминуемо включаются тормоза, начинается реставрационный процесс.

— Советизация?

Можно назвать и так. Если, конечно, не понимать под советизацией восстановление ЦК КПСС и Госплана, а анализировать суть происходящего. Одно из профессиональных навыков чекиста — умение прикрываться легендой. В мундире он Штирлиц, а под мундиром — Максим Максимович Исаев. Нашу сегодняшнюю государственность тоже можно назвать легендированной. С одной стороны, провозглашаются либеральные лозунги, разрабатываются законы о местном самоуправлении, говорится о важности многопартийной системы, а под оболочкой этой легенды укрепляется бюрократическая вертикаль, разрастается штат государственных надзирателей, свертывается федерализм... Если так задумано, то лучше чекистов с этой задачей не справится никто. ■

ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ УКРАЇНИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПОЛІТИЧНОЇ БОРОТЬБИ



Володимир БОЙКО,
журналіст

Нещодавно у пресі був опублікований лист генерального прокурора України Г.Васильєва від 30 березня 2004р. на ім'я голови Верховного Суду України В.Маляренка. Він викликав здивування не лише тим, що генеральний прокурор публічно дав негативні оцінки низці судових рішень, що набули законної сили, та прямо вказував голові Верховного Суду, як слід було б розглядати ту чи іншу кримінальну справу, але й насамперед початковою фразою: “Становлення України як розвинутої демократичної, правової держави залежить від ефективної роботи всіх владних правоохоронних органів, у т.ч. суду та прокуратури...”

Після першої хвилі збентеження, викликаного зарахуванням судової гілки влади до складу правоохоронних органів, закралася підозра, що генеральний прокурор просто не знає, що в розвинутих демократичних і головне — правових, державах суди не належать до правоохоронних органів (що є підрозділом виконавчої влади), а становлять самостійну та цілком відокремлену від правоохоронних органів інституцію. Проте, не варто поспіхом оголошувати процитовану фразу опискою помічників Г.Васильєва. Можливо, він вирішив окреслити реальний стан справ і вказав справжнє місце, яке посідає судова влада в Україні.

Дійсно, хіба можна вважати наші суди незалежною гілкою влади, якщо вони давно стали інструментом економічної та політичної боротьби як між різними провладними угрупованнями, так і між владою та опозицією? Принаймні недавнє рішення Конституційного Суду України (КСУ) про можливість діючого Президента балотуватися ще на один президентський термін остаточно розкрило очі тим, хто досі вірив, що в Україні є бодай якісь ознаки незалежного правосуддя. І загалом — як можна говорити про незалежність судової системи, якщо Президент, який в українських реаліях уособлює *виконавчу владу*, призначає суддів на посади на перші п'ять років, утворює чи скасовує суди за територіальним принципом, призначає суддів на адміністративні посади (за винятком Верховного Суду України, ВСУ), встановлює посадові оклади та інші виплати всім носіям правосуддя?

Дискусійним є й питання про те, чи належить до правоохоронних органів прокуратура. На перший погляд — ні. У Конституції України прокуратурі присвячено окремий розділ нарівні з гілками влади,

а генеральний прокурор має бути повністю незалежним і діяти лише відповідно до закону. Однак насправді прокуратура повністю підпорядкована виконавчій владі, що наочно засвідчило, наприклад, принизливе звільнення з посади попереднього генерального прокурора С.Піскуна Указом Президента без жодних підстав, передбачених Законом України “Про прокуратуру”.

Відсутність будь-якого суспільного контролю над діяльністю правоохоронних органів, прокуратури та суду призвела до того, що вони фактично злилися в єдину корпорацію, підпорядковану Адміністрації Президента, та перетворилися на активних учасників політичної боротьби. Економічний тиск і кримінальне переслідування опозиційно налаштованих політиків, оголошення недійсними результатів виборів, участь у пропагандистських кампаніях — це далеко не повний перелік методів з арсеналу провладно-прокурорсько-суддівського об'єднання.

Втягнення правоохоронних органів, прокуратури та суду в політичну боротьбу стало можливим лише тому, що робота в цих органах перетворилася на

різновид підприємницької діяльності. В обмін на повну лояльність до влади та готовність виконати будь-яке доручення, працівники податкової і звичайної міліції, офіцери Служби безпеки України (СБУ), судді, прокурори отримують можливість безперешкодно займатися власним бізнесом у позаробочий час і поповнювати “кишенькові фонди” за рахунок спів-громадян — у робочий.

Останнім часом українська влада відмовляється навіть від зовнішніх ознак легітимності того ж правосуддя — у судах часто відсутня державна символіка, а вперше призначені судді вже протягом кількох років не можуть скласти присягу перед Президентом відповідно до Закону України “Про статус суддів”. Досі не затверджений текст присяги прокурорського працівника, хоч обов’язкове складання такої присяги всіма слідчими прокуратури та помічниками прокурорів передбачене статтею 46 Закону України “Про прокуратуру”.

Поставивши міліціонерів, суддів, прокурорів перед необхідністю щоденно порушувати закони та, з огляду на невелику зарплату, шукати додаткові джерела фінансування, виконавча влада методом “батога й пряника” забезпечила їх повну залежність: доки правоохоронець чи суддя виконує накази, хоч би якими незаконними вони були, він може користуватися всіма можливостями (насамперед — корупційними) своєї служби для забезпечення власного добробуту. Якщо ж правоохоронець чи суддя відмовляється виконати замовлення “згори”, то завжди можна влаштувати показове покарання за порушення законності — як це було, наприклад, з попередником нинішнього генерального прокурора. Отже, якщо зникне корупція у правоохоронних органах, прокуратурі та судах, то ці органи стануть просто нездатними виконувати політичні замовлення.

“Лівоохоронні” органи

До правоохоронних органів України (які дедалі частіше називають “лівоохоронними”) належать ті підрозділи виконавчої влади, головне завдання яких — охорона громадського порядку, запобігання злочинам та їх розкриття. А саме: підрозділи Міністерства внутрішніх справ (МВС) і Державної податкової адміністрації, на працівників яких поширюється дія Закону України “Про міліцію”; СБУ, Державного митного комітету, Державної служби охорони та деякі інші.

Якщо відсоток розкриття злочинів у країнах Західної Європи коливається в межах 40-45% (найвищими є показники Бельгії і Франції — 52%), то в Україні розкриваються 80-85% злочинів, а в окремих регіонах — навіть 90%. Щоправда, слово “розкривається” треба брати в лапки, оскільки систематичне порушення прав людини давно вже стало своєрідною “візитівкою” українських правоохоронців, а методи роботи податкових міліціонерів і працівників Державтоінспекції — темою численних анекдотів.

Як показують особисті спостереження автора, близько 70% затриманих, які перебувають в Ізоляторах тимчасового тримання (ІТТ) управліннь МВС, знаходяться там без жодних законних підстав, передбачених статтею 106 чинного Кримінально-процесуального кодексу (КПК) України. Утримання невинуватих людей (а до набуття обвинувальним вироком законної сили будь-який підозрюваний чи



обвинувачений є невинуватим) у нелюдських умовах ІТТ та слідчих ізоляторів (СІЗО) є важливим елементом слідчої роботи, завдяки якому часто визнають себе винними зовсім не причетні до злочину люди, — аби лише скоріше опинитися у виправній колонії, де умови все ж кращі.

Головною особливістю слідства у кримінальних справах в Україні є порушення головного права обвинуваченого — права на захист. Попри те, що стаття 59 Конституції України проголошує: “Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав”, — до 2000р. до виконання функцій захисника допускалися лише особи, які мали свідоцтво на право заняття адвокатською діяльністю. Хоча в демократичних країнах до процесуального представництва та захисту у кримінальних справах також допускаються лише адвокати, в українських реаліях такий стан справ призводив до порушення прав обвинувачених та заохочував правоохоронне свавілля. Це зумовлювалося тим, що за комуністичного режиму професія адвоката була неprestижною, а до адвокатури нерідко йшли колишні міліціонери, звільнені з роботи за порушення законності. Жодних стимулів дбати про професійний рівень українські адвокати не мали (як не мають і зараз), оскільки результат процесу часто залежить не від переконливості аргументів захисника, а від того, чи вдалося підсудному знайти достатню суму грошей для здобуття прихильності судді. Але навіть такі адвокати були доступними лише для заможних верств, переважна ж частина населення, не маючи коштів на оплату правової допомоги, була (і досі є) абсолютно беззахисною перед правоохоронцями.

Єдиний вихід із цієї ситуації вбачався в тому, щоб допускати як захисників у кримінальному процесі не лише адвокатів, але й інших осіб на розсуд обвинуваченого. Такий вихід уявлявся логічним і тому, що КПК України дозволяє у будь-якому випадку допускати на стадії судового розгляду як захисників близьких родичів підсудного (не кажучи вже про те, що підсудний має право здійснювати захист сам, хоча майже ніколи не має адвокатського свідоцтва).



Після рішення Конституційного Суду України у “справі Г.Солдатов” до захисту на стадії досудового слідства почали допускати не лише адвокатів, але й осіб, які є “фахівцями в галузі права”, простіше — мають вищу юридичну освіту¹. Однак це спричинило втрати в заробітках адвокатів, які були неодмінним “гвинтиком” правоохоронно-прокурорсько-суддівської корпорації і виконували функції фінансового посередника між слідчим (або суддею) та обвинуваченим. Як наслідок, з’явилася Постанова Пленуму Верховного Суду України від 24 жовтня 2003р., де визнавалася правильною практика тих суддів, які не виконують наведене рішення КСУ і порушують вимоги нової редакції статті 44 КПК України, не допускаючи до захисту фахівців у галузі права. Ця Постанова викликала шок навіть серед адвокатів, а судді її нерідко просто саботують, посилаючися на те, що Верховний Суд не є джерелом права. Проте сама по собі наявність такого документа свідчить про рівень правового нігілізму, який культивує вища судова інстанція держави.

Нагляд і наглядачі

Вступаючи в 1995р. до Ради Європи, Україна взяла на себе зобов’язання скасувати явище, успадковане від СРСР, — так званий загальний прокурорський нагляд. Колишня редакція Закону України “Про прокуратуру” дозволяла прокуратурі втручатися фактично в усі сфери суспільного життя під машкарою “нагляду за дотриманням законності”. Прокурор мав право влаштовувати будь-які перевірки на будь-якому підприємстві, опротестовувати накази й розпорядження, подавати позови до суду в інтересах окремих суб’єктів господарювання, тобто виконувати функції, що в цивілізованих країнах належать винятково до компетенції суду.

Проте міжнародні зобов’язання треба виконувати, тому в чинній Конституції згадки про загальний нагляд немає, натомість у статті 121 сказано, що прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Закон України “Про прокуратуру” був приведений у відповідність із Конституцією, і тепер не містить жодного слова про загальний прокурорський нагляд. Водночас, загальний нагляд як був, так і є, а прокуратура продовжує активно займатися не передбаченою

законом діяльністю, оскільки перехідні положення Конституції містять дуже цікавий пункт: “Прокуратура продовжує виконувати, відповідно до чинних законів, функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування”².

Перехідні положення Конституції України передбачали п’ятирічний термін для приведення законодавства у відповідність з Основним законом. Саме в цей термін відбулося реформування судової системи. Але стосовно реформування прокуратури законодавці жодних термінів не встановили, і тому вона й досі без жодного правового підґрунтя продовжує перейматися загальним наглядом, органи прокуратури проводять досудове слідство з низки злочинів, прокурор фактично може втрутитися у слідство з будь-якої кримінальної справи та забрати її до свого провадження.

Оскарженню не підлягає

Повна беззахисність громадянина перед правоохоронним свавіллям знайшла своє втілення в новій редакції статті 234 КПК України, яка, по суті, унеможливила оскарження дій слідчого до суду. І раніше, до прийняття нової Конституції України, кримінально-процесуальне законодавство не передбачало можливості оскарження в судовому порядку дій (бездіяльності) слідчого під час проведення досудового слідства. Якщо слідчий порушував законність, подати скаргу можна було лише прокурору, який здійснював нагляд.

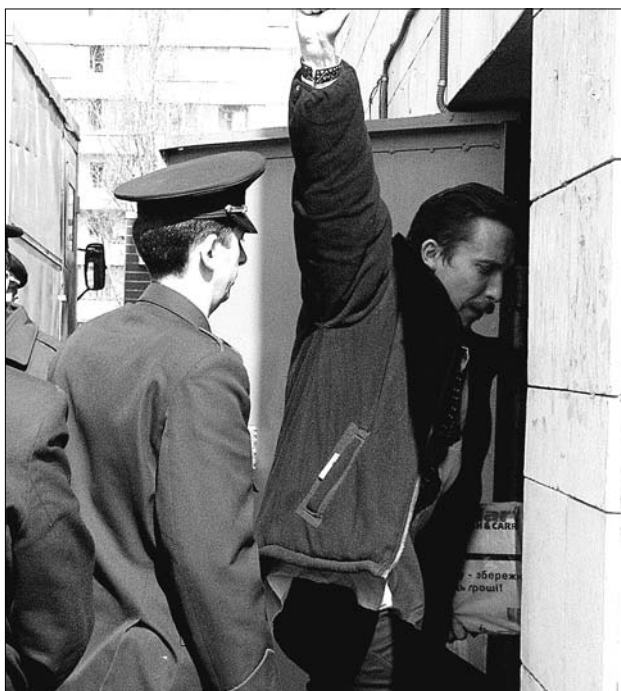
Ситуація кардинально змінилася з набуттям чинності новою Конституцією України, стаття 55 якої гарантує можливість оскарження до суду будь-якої дії (бездіяльності) посадових осіб. При цьому Конституція є законом прямої дії, і у випадку, коли законодавство не містить процедури реалізації того чи іншого її положення, суд зобов’язаний застосовувати відповідну статтю Конституції безпосередньо, на що судам було вказано в 1996р. Постановою Пленуму Верховного Суду України³. Якщо скарги стосувалися адміністративних, трудових або цивільних правовідносин, то механізм застосування настанов Конституції був зрозумілим і передбачався Цивільним процесуальним кодексом (ЦПК) України (глава 31-А). Що ж стосується оскарження дій (бездіяльності) органу дізнання, слідчого або прокурора під час провадження у кримінальній справі, то процедура такого розгляду законодавчо встановлена не була. Конституційний Суд України рішенням від 23 травня 2001р.⁴ роз’яснив, що у випадках, коли закон не містить порядку оскарження дій (бездіяльності) органу або службової особи, скарга має розглядатися судом за процедурою, передбаченою саме главою 31-А ЦПК України.

¹ Рішення Конституційного Суду України №13-рп від 16 листопада 2000р. Підприємець Г.Солдатов звернувся до КСУ з проханням дати тлумачення статті 59 Конституції України стосовно реалізації права на вільний вибір захисника. Притягнутий до кримінальної відповідальності за несплату податків, Г.Солдатов запросив захисником відомого юриста-науковця, фахівця в галузі податкового права. Але слідчий не допустив науковця до участі у справі на тій підставі, що останній не мав свідоцтва на право заняття адвокатською діяльністю. КСУ визнав таку практику неконституційною. Водночас, лишилося відкритим питання, чи можуть здійснювати захист особи, які взагалі не є юристами, оскільки згадана конституційна стаття гарантує право на вільний вибір захисника без жодних обмежень.

² Конституція України, Перехідні положення, п.9.

³ Постанова Пленуму Верховного Суду України №9 від 1 листопада 1996р.

⁴ Рішення Конституційного Суду України №6-рп від 23 травня 2001р.



Це рішення мало всі шанси покласти край тому беззаконню, що давно стало наричним каменем функціонування всієї української правоохоронної системи — оскільки згідно зі статтею 248-4 ЦПК України подання скарги зупиняє виконання оскаржуваного акта (наприклад, постанови слідчого чи припису прокурора), а рішення за скаргою має виноситися судом протягом 10 днів. Цим негайно скористалися громадяни, права яких порушувалися органами слідства. Як приклад, можна навести епізод зі “справи М.Замковенка”, де обвинувачений подав дві скарги на дії заступника генерального прокурора та слідчого — і обидві скарги судом були задоволені⁵. Це не лише справило колосальне враження на весь апарат прокуратури, але й примусило шукати шляхи виходу з такої ситуації тих можновладців, які прагнули й надалі мати під рукою “кишенькові” органи кримінального переслідування. “Прецедент М.Замковенка” був для них небезпечний і тим, що визнання судом незаконними тих чи інших дій слідчого унеможливило використання слідством здобутих під час таких дій доказів — оскільки відповідно до статті 62 Конституції України обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, отриманих незаконним шляхом. А це могло розвалити будь-яку “замовну” кримінальну справу.

Для того щоб усунути подібні випадки надалі, були негайно розроблені та, як не дивно, підтримані Верховною Радою зміни до статті 234 КПК. У новій редакції статті сказано: “Дії слідчого можуть бути оскаржені до суду. Скарги на дії слідчого розглядаються судом першої інстанції при попередньому розгляді справи або при розгляді її по суті, якщо інше не передбачено цим Кодексом”.

⁵ До відповідальності був притягнутий голова (колишній) Печерського районного суду м.Києва М.Замковенко — після того, як він у 2001р. скасував санкцію прокуратури на арешт одного з лідерів опозиції Ю.Тимошенко. Негайно прокурор м.Києва порушив кримінальну справу за фактами посадової недбалості працівників Печерського районного суду; у службовому приміщенні та житлі М.Замковенка 28 і 29 травня 2001р. були проведені обшуки, санкціоновані заступником генерального прокурора України В.Кудрявцевим. М.Замковенко скористався згаданим вище рішенням КСУ й оскаржив до суду дії В.Кудрявцева на тій підставі, що відповідно до статті 13 Закону України “Про статус суддів” (у чинній на той момент редакції) санкцію на обшук міг дати лише генеральний прокурор особисто. Також були оскаржені дії слідчого, який не лише проводив обшуки без належної санкції, але й робив це вночі, хоч обшуки, відповідно до статті 180 КПК України, мають проводитися лише вдень (окрім невідкладних випадків).

Це означає, *по-перше*, що скарги на дії слідчого вже не можуть розглядатися відповідно до глави 31-А ЦПК України; *по-друге*, що скарга на акт, винесений слідчим, уже не зупиняє дії цього акта до розгляду скарги, як це було раніше; *по-третє і головне* — скарги на дії слідчого тепер розглядаються лише після того, як досудове слідство завершиться і справу буде передано до суду, тобто коли скаржитися немає жодного сенсу. Слідчий може катувати обвинуваченого, може незаконно арештувати його, незаконно тримати його в слідчому ізоляторі, заручившись підтримкою з боку начальника СІЗО — і нічого до передачі справи до суду вдіяти не можна. А якщо справа ніколи не буде передана до суду, наприклад, через її закриття за реабілітуючими обставинами, амністією чи у зв’язку зі смертю закатованого підслідного?

Та навіть якщо справа дійде до суду, немає жодної гарантії, що суд розгляне скаргу, оскільки КПК України не містить не лише порядку розгляду таких скарг, але й не передбачає обов’язку суду їх розглядати. До того ж, якщо раніше при розгляді скарг на дії слідчого в порядку глави 31-А ЦПК України суд виносив рішення, обов’язкові до виконання, то єдиним процесуальним документом, який суд може винести тепер, є окрема ухвала, тобто документ, який, на відміну від судового рішення, не тягне за собою жодних правових наслідків, а лише повідомляє слідчий орган про виявлені в його роботі недоліки. При цьому **права людини, порушені слідчим, не поновлюються.**

Як приклад, можна навести кримінальну справу, в якій був притягнутий до відповідальності колишній віце-президент банку “Слов’янський” Б.Фельдман і яка вважається унікальною через неймовірну кількість порушень законності, допущених на всіх стадіях слідства та судового розгляду. Б.Фельдман був заарештований 13 березня 2000р. Через рік, 13 березня 2001р., термін тримання під вартою завершився й ніким не подовжувався, але обвинувачений продовжував незаконно перебувати в Лук’янівському СІЗО №13. Після прийняття КСУ згаданого рішення від 23 травня 2001р., адвокати Б.Фельдмана звернулися до суду зі скаргою на бездіяльність начальника СІЗО, який не звільняє ув’язненого. 21 серпня 2001р. Печерський районний суд м.Києва виніс рішення про негайне звільнення Б.Фельдмана, але він був повторно затриманий прямо на території СІЗО та перепроваджений до ІТТ. 27 вересня 2001р. Печерський районний суд визнав затримання Б.Фельдмана на території СІЗО незаконним і знову виніс рішення про негайне його звільнення. Рішення, відповідно до вказівки КСУ, було винесене в порядку цивільного судочинства, але на той момент набула чинності нова редакція статті 234 КПК України, і прокуратура подала апеляцію, вимагаючи скасувати це рішення на тій підставі, що скарга обвинуваченого на незаконні дії слідчого не може розглядатися в суді доти, доки не завершено слідство. Більше того, не очікуючи розгляду апеляції, заступник генерального прокурора В.Кудрявцев самочинно оголосив судові рішення про звільнення

Б.Фельдмана незаконним і надіслав голові Державного департаменту України з виконання покарань припис від 29 вересня 2001р. із заборону виконувати це рішення⁶. Врешті, Верховний Суд України підтвердив, що рішення Печерського районного суду було законним, оскільки адвокати колишнього банкіра оскаржували не дії слідчого, а бездіяльність начальника слідчого ізолятора, і тому скарга мала розглядатися саме в порядку цивільного провадження. Але людині, яку кілька років незаконно тримали за ґратами, від того не легше.

Але й це не все. “Справа Фельдмана” пройшла всі передбачені українським законодавством судові інстанції аж до Верховного Суду України, і жодного разу у кримінальному провадженні так і не були розглянуті судом скарги Б.Фельдмана на дії слідчого.

Де вихід?

Вище були окреслені лише кілька аспектів діяльності правоохоронних органів. На окрему розмову заслуговує і така проблема, як неврегульованість захисту прав та законних інтересів громадян, які займаються підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи, оскільки суди просто відмовляються розглядати їх скарги на правоохоронне свавілля (загальні суди стверджують, що такі скарги повинні розглядати господарські суди, а господарські — що місцеві). Абсолютно незахищеними в Україні є юридичні особи, оскільки права і свободи, гарантовані Конституцією, поширюються винятково на громадян і не стосуються підприємств, установ та організацій.

Вихід із ситуації, що склалася, полягає лише у встановленні громадського контролю над діяльністю правоохоронних органів, прокуратури та суду. Причому, для цього зовсім не треба вносити поправки до Конституції — треба лише виконувати те, що там уже записано. Насамперед:

1) остаточно ліквідувати інститут загального прокурорського нагляду — як такий, що суперечить Конституції України та міжнародним зобов'язанням держави (натомість народний депутат М.Потебенко нещодавно вніс до Верховної Ради України законопроект, підтриманий діючим генеральним прокурором Г.Васильєвим, яким передбачено закріпити в Законі України “Про прокуратуру” можливість здійснення загального прокурорського нагляду);

2) створити єдиний орган досудового слідства, залишивши за прокуратурою лише функції, передбачені статтею 121 Конституції України: нагляду за дотриманням законності у кримінальному провадженні,



підтримання державного обвинувачення та представництво в судах інтересів громадян і держави у передбачених законом випадках;

3) на практиці запровадити конституційне право на вільний вибір обвинуваченим захисника, поновити інститут громадських захисників і громадських обвинувачів;

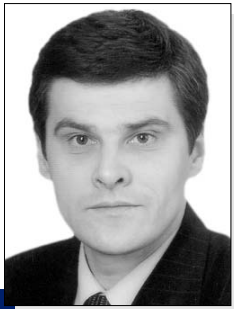
4) зрівняти у правах обвинувачення та захист, вилучити з КПК України норми, що дозволяють відстороняти захисників від захисту, поновити порядок оскарження дій (бездіяльності) органу дізнання чи слідчого в порядку цивільного провадження (принаймні до прийняття нового КПК України);

5) започаткувати запровадження передбаченого Конституцією України суду присяжних.

Негайне втілення хоча б цих п'яти пропозицій, на глибоке переконання автора, призведе до значно радикальніших змін у суспільному житті, ніж політична реформа, на здійснення (або блокування) якої кинуті всі сили і з боку влади, і з боку опозиції. **Будь-яка реформа не матиме жодних реальних наслідків доти, доки правоохоронні органи, прокуратура та суди не будуть позбавлені неприйнятних їм функцій політичних інструментів.** ■

⁶ У приписі було дослівно сказано: “Вимагаю вжити заходи щодо недопущення порушення статті 20 Закону України “Про попереднє ув'язнення” у частині звільнення з-під варті Фельдмана Бориса Мордоховича... на підставі незаконного рішення Печерського місцевого суду м.Києва від 27.09.01р.”

ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ І ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ



Микола МЕЛЬНИК,
експерт з правових питань

Україна проголосила себе демократичною правовою державою. Одним із фундаментальних принципів такої держави є принцип верховенства права, який де-юре визнаний Україною, закріплений у її Конституції (стаття 8), проте реально його дія в країні не забезпечена. Аналіз діяльності органів державної влади свідчить про значний розрив між задекларованими в Основному законі положеннями про демократичний і правовий характер держави та її реальною суттю. Найбільш виразно він виявляється в діяльності правоохоронних органів (міліції, Служби безпеки України, прокуратури, податкової міліції) — які, за законом, повинні здійснювати захист життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян, охорону громадського порядку і громадської безпеки.

Відхід від принципу верховенства права в багатьох випадках повсякденної діяльності правоохоронних органів дає підстави вважати таку практику системною, що значною мірою є результатом політизації правоохоронних органів, їх залежності від конкретних осіб, політичних і фінансових угруповань.

Політизація правоохоронних органів: суть і наслідки

Політизація правоохоронних органів — це втягнення їх у політичну боротьбу, тобто: виконання ними не передбачених законом (а отже — не властивих правоохоронним органам) завдань політичного характеру; відхід їх працівників при здійсненні службової діяльності від положень закону з міркувань політичної доцільності; домінування останніх при прийнятті юридично значимих рішень; надання пріоритету політичним, приватним і корпоративним інтересам перед інтересами державними та суспільними.

Наслідками зазначеної політизації є неправомірне використання правоохоронними органами наданих їм повноважень (або вихід за їх межі), ігнорування головних засад діяльності, визначених законом, порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина. Факт неналежної практики правоохоронних органів України визнаний на вищому

державному рівні. Український Парламент ще у грудні 2002р., за результатами розгляду питання про стан боротьби з організованою злочинністю, констатував факт зрощення організованої злочинної діяльності вищих посадових осіб із “суто кримінальними елементами”, намагання великих організованих злочинних груп і злочинних організацій контролювати правоохоронні органи та судову владу¹.

За таких обставин, правоохоронні органи перестають бути власне правоохоронними, тобто засобами охорони закону й права, і перетворюються на силовий інструмент (застосування державного примусу, сили) для задоволення приватних і корпоративних (у т.ч. політичних) інтересів. У цьому контексті їх правильніше іменувати *силовими* або навіть *репресивними* структурами.

У процесі системної політизації правоохоронних органів відбувається їх своєрідна приватизація — вони перетворюються на структури обслуговування інтересів певних політичних сил, окремих осіб чи

¹ Постанова Верховної Ради України “Про підсумки звіту Голови Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, доповідей Голови Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю, Голови Служби безпеки України, Міністра внутрішніх справ України про стан боротьби з організованою злочинністю” №388-IV від 26 грудня 2002р. Нещодавно також Генеральний прокурор України Г.Васильєв відзначив безвідповідальність, безкарність і вседозволеність, “які останнім часом укріпилися в правоохоронних органах України”. Див.: Шкіль А. Полюби не гармоніста — полюби монополіста. — Голос України, 19 березня 2004р., с.9.



груп осіб, які, власне, і становлять реальну політичну владу або належать до категорії так званих провладних.

У такому випадку ми маємо справу з фактичним переродженням правоохоронних органів у небезпечні для суспільства та держави структури. Їх небезпечність полягає, *по-перше*, в тому, що такі органи, замість захисту правопорядку і охорони прав громадян, ігнорують право і порушують права громадян.

По-друге, вони діють за межею закону, виступаючи при цьому від імені держави, тобто формально зберігаючи свій легальний статус і можливість застосувати передбачений законом примус. З формального боку, їх діяльність видається цілком законною, оскільки протиправні дії вуалюються шляхом оформлення необхідних для кожного конкретного випадку документів, які, у свою чергу, містять посилання на відповідні положення закону.

Таким чином, складається враження законності дій “силовиків”. Хоча **насправді, за змістом своїх діянь, силові структури в таких випадках нічим не відрізняються від незаконних угруповань, що здійснюють злочинну діяльність. З єдиною різницею — діючи в незаконний спосіб, силові структури набувають статусу “злочинців у законі”.**

Політизовані правоохоронні органи — складова адміністративного ресурсу

Силові структури, що діють у зазначений вище спосіб, становлять одну з головних складових так званого адміністративного ресурсу, в основі якого лежить зловживання владою або службовими повноваженнями з метою задоволення політичних, корпоративних, корисливих чи інших приватних інтересів.

Спрямованість і зміст діяльності силових структур значною мірою залежать від політичної волі керівництва держави. Правоохоронні органи є інструментом здійснення відповідної державної політики. Різниця між демократичними та недемократичними державами полягає у підставах і цілях застосування цього “інструменту”. Він може застосовуватися лише на підставі закону та для досягнення суспільно чи державно значимої мети (демократичні держави) або не лише на таких підставах чи з такою метою (недемократичні держави). У другому випадку силові структури можуть застосовуватися як інструмент досягнення політичної та/або приватної мети.

Неправомірне використання силових структур у політичній боротьбі, з'ясуванні міжкланових стосунків, незаконному захопленні власності тощо відбиває суть існуючого політичного режиму та справжні наміри влади. Демократичний режим діє за допомогою демократичних засобів, недемократичний — з використанням будь-яких, у т.ч., за необхідності, і злочинних.

За недемократичного режиму силовим структурам відводиться ключова роль у політичній боротьбі, веденні бізнесу, захисті незаконно здобутих та набутті нових капіталів, “відвоюванні” економічних сфер та політичних висот тощо. Власне, іншого від недемократичного режиму очікувати не доводиться, адже, як зазначав В.Гавел, “в умовах підневільного режиму репресії і корупція вважаються суспільно-політичною нормою”².

Використання правоохоронних органів як засобу політичної боротьби (для неправомірного впливу на виборчий процес, для “розбирань” між впливовими бізнесовими і олігархічними групами, “наїздів” на опозиційних політиків та конкурентів по бізнесу тощо) є одним з найбільш небезпечних проявів політизації правоохоронних органів. Про такі тенденції в Україні неодноразово повідомляли ЗМІ, заявляли не лише опозиційні політики, але й найвищі посадові особи держави³.

Багато хто вважає кримінальні справи, в яких фігурують відомі політики, високопосадові чиновники, впливові бізнесмени, політичними справами. Не вдаючись до питання винності чи невинності таких осіб, слід зазначити, що ці справи справді можна вважати політичними, якщо в них правовим рішенням передують політичні, і починаються вони з простого питання — “здавати, чи не здавати своїх”. Наступні принципові рішення в таких справах також значною мірою зумовлюються політичною кон'юктурою — певним доказом цього є той факт, що такі справи, як правило, тривають роками і не потрапляють до суду, розслідування в них, залежно від політичної ситуації і поведінки фігурантів (насамперед, їх ставлення до діючої влади) то “затихає”, то починається з новою силою⁴.

Політизовані правоохоронні структури: принцип, характер, сфери, засоби дій

Принцип діяльності силових структур, які домінують у прийнятті рішень покладають політичну доцільність, є подібним до принципу мафії при застосуванні закону: стосовно “своїх” має бути знайдена вигідна інтерпретація закону; стосовно “чужих” — сила закону має бути застосована повною мірою.

Характер протиправної діяльності силових структур у разі використання їх всупереч закону (тобто, ступінь відхилення їх від вимог закону) зумовлюється і визначається ступенем залежності силових структур від волі конкретної особи чи групи осіб.

Якщо говорити про *сфери*, в яких можуть проявитися незаконні дії “силовиків”, та *засоби*, які ними можуть бути використані, то це можуть бути будь-які сфери, віднесені до їх компетенції, і будь-які повноваження, надані їм законом, — починаючи від здійснення оперативного-розшукової діяльності до винесення судових рішень.

² Гавел В. Майбутнє Білорусі міцно пов'язане з майбутнім Європи. — Дзеркало тижня, 20 березня 2004р., с.5.

³ Див., наприклад: Овдін В. Стаття для голови. — Дзеркало тижня, 20 березня 2004р., с.7; Про використання кримінальними псевдобізнесменами правоохоронних структур для розправи з конкурентами говорив і Президент України. Див.: Кучма Л. Незалежність України і виклики сьогодення. — Урядовий кур'єр, 27 серпня 2003р., с.4.

⁴ Водночас, не можна виключати й того, що політизація ситуації може бути спробою дійсного порушника закону уникнути передбаченої законом відповідальності. Неодноразово у вітчизняній практиці застосовувався принцип: “Хочеш уникнути криміналу — приший політику”. До речі, про переслідування з політичних, а не правових міркувань нещодавно заявив П.Лазаренко: “Я абсолютно готовий довести, що я не винен і що мене переслідують виключно з політичних мотивів”. Див.: <http://www.pravda.com.ua/archive/2004/march/19/2.shtml>.

Що стосується конкретних засобів службових зловживань працівників силових структур, вчинення яких спрямоване на досягнення політичних цілей, то вони, крім використання таких “дієвих” заходів, як порушення кримінальної справи, взяття під варту, можуть полягати у незаконному прослуховуванні телефонних розмов або візуальному спостереженні з використанням можливостей державних спецслужб або незаконно утворених формувань, надання окремим суб’єктам політичної діяльності (особливо в період виборчої кампанії) не передбаченої законом підтримки (використання так званого адміністративного ресурсу), тиску на ЗМІ, заборони передбачених законом політичних акцій (зборів, мітингів, зустрічей з виборцями і т.ін.) тощо.

З правової точки зору, дії тих, хто дає вказівки на неправомірне використання правоохоронних органів з політичною та іншою приватною метою, а також тих, хто такі вказівки виконує (включаючи безпосередніх виконавців), є службовим чи іншим злочином — зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади, службовий підлог, завідомо незаконні затримання, привід або арешт, притягнення завідомо невинного до кримінальної відповідальності, порушення недоторканності приватного життя. Тобто за законом вони є звичайними злочинцями.

Можна виокремити три типові варіанти службових зловживань працівників силових структур для боротьби з політичними суперниками діючої влади (див. врізку). Описані випадки свідчать про проблеми функціонування політичної системи держави, неправомірного заволодіння державною владою чи її утримання, використання правоохоронних органів у політичній боротьбі з політичними опонентами під гаслами протидії злочинності тощо.

Власне, для корумпованих політиків неправомірне використання правоохоронних органів з політичною метою спрямоване на вирішення двоєдиного завдання: *по-перше*, будь-якою ціною утриматися при владі; *по-друге*, уникнути таким чином відповідальності за вчинені під час перебування при владі злочини. Використання силових структур представниками діючої влади може здійснюватися і з будь-якою іншою приватною та корпоративною метою.

Крім іншого, до неправомірного використання правоохоронних органів таких діячів спонукає сподівання (або, судячи з того, як відверто і нахабно це в ряді випадків робиться, — навіть упевненість), що в такий спосіб вдасться досягти мети і не доведеться відповідати за законом.

При цьому, ті, хто сьогодні мають реальну політичну владу, а отже — і можливість використовувати силові структури, помилково вважають, що така ситуація буде зберігатися завжди — що вони будуть панувати, і вістря силових структур буде спрямоване в бік інших. Вони не хочуть збагнути, що, породивши таку систему, вони самі потенційно стають її жертвами — у разі зміщення з посад і втрати політичного впливу вони зовсім не застраховані від того, що нова політична влада буде поводитися з ними так само, як вони поводитися з опонентами, перебуваючи при владі.

Типові варіанти службових зловживань працівників силових структур

1. Застосування кримінально-правових та інших, передбачених законом, репресивних засобів стосовно державних діячів, політиків (як правило, представників політичної опозиції) за наявності для того підстав, але не з причини їх наявності, а головним чином — з політичних міркувань. Ідеться, отже, про **вибірковий підхід у застосуванні законодавства**, який визначається політичними обставинами. Сам процес притягнення особи до відповідальності за вчинене правопорушення супроводжується широкими пропагандистськими заходами, метою яких є, *по-перше*, її політична дискредитація, *по-друге*, переконання суспільства та міжнародної спільноти в тому, що згаданий процес абсолютно позбавлений політичного підтексту та спрямований винятково на забезпечення законності в державі.

Про політичну спрямованість таких процесів свідчить і той факт, що такі справи в більшості випадків не доводяться до логічного завершення, їх розслідування активізується в кульмінаційні періоди політичної боротьби. Як зазначалося в Постанові Верховної Ради за результатами парламентських слухань щодо боротьби з корупцією в Україні, “кримінальні справи, у ході багаторічного розслідування яких весь час згадуються прізвища високопосадових осіб, у жодному разі не доводяться до судового розгляду, а матеріали цих справ використовуються виключно у політичних цілях, що вже саме собою є корупційним і безумовно ганебним явищем”⁵.

2. Політична розправа з політичними опонентами та іншими особами, у т.ч. тими, хто реально протидіє корупції на найвищому державному рівні, шляхом притягнення їх до відповідальності за звинуваченням у протиправних діях за відсутності для цього законних підстав. Мета і засоби у таких випадках залишаються такими ж, як і в описаному вище випадку, але при цьому відсутні підстави для їх застосування. Про наявність таких фактів в Україні неодноразово повідомлялося провідними політиками у виступах у Парламенті та у ЗМІ.

Представникам правоохоронних органів у таких випадках доводиться діяти незаконно. Безпідставне кримінальне переслідування (застосування інших репресивних заходів) є службовим злочином, тобто йдеться вже про корумповану поведінку представників правоохоронних органів.

3. Застосування репресивних засобів з тих же мотивів до осіб з оточення політичних діячів, у дискредитації яких зацікавлена влада.

Застосування таких засобів не безпосередньо до осіб, яких влада хоче скомпрометувати в очах громадськості, усунути з політичної арени чи змусити діяти відповідно до її волі, а до їх оточення, може здійснюватися з різних причин: через відсутність компрометуючого матеріалу стосовно таких осіб, недостатності доказів їх протиправних дій, неможливості притягнення до відповідальності в силу наявності відповідного імунітету чи недоцільності такої акції з політичних міркувань, прагнення провести певну політичну гру тощо.

За таких обставин сам політик чи державний діяч ні в чому протиправному не звинувачується, але на них падає підозра у зв’язку зі звинуваченням у злочинній діяльності їх рідних, близьких, колег по партійній чи іншій діяльності.

Дії правоохоронних органів у зазначеній ситуації, залежно від наявності (відсутності) підстав для застосування відповідних заходів, можуть бути як законними, так і протизаконними. Однак їх об’єднує те, що рушійною силою у таких випадках є не наявність підстав для застосування закону, а політична доцільність.

⁵ Постанова Верховної Ради України “Про підсумки парламентських слухань щодо стану боротьби з корупцією” №2612-III від 5 липня 2001р.

Показовим прикладом у цьому сенсі є ситуація із згадуваним уже П.Лазаренком⁶. За збереження існуючої системи функціонування силових структур, ніхто в Україні, включаючи її перших керівників, не застрахований від подібних кульбیتів “правосуддя”.

Кадрова політика — передумова залежності правоохоронних структур від політичних чинників

Існуючий в Україні дисбаланс функцій і повноважень гілок влади, за якого вирішальні повноваження в керівництві силовими структурами належать Президенту, а Парламент позбавлений важелів впливу на них, добре усвідомлюють як основні політичні гравці, так і керівники силових структур. Тому перебування будь-якої особи на посаді керівника такої структури ставиться в залежність переважно від волі лише одного владного суб'єкта — Президента. Що, у свою чергу, змушує керівництво силових структур відповідним чином визначати зміст і спрямованість їх діяльності.

У політичній силі — домінанти впливу на силові структури — з'являється велика спокуса використати ці структури у своїх інтересах або для задоволення певної політичної мети. У такому випадку підбір керівника силової структури здійснюється за критеріями, що передусім визначають його особисту відданість, готовність і вміння виконати будь-яку вказівку, незважаючи на її характер. В основу оцінки діяльності керівників таких структур також кладуться не їх професійний рівень, не результати службової діяльності ввіреного їм відомства, а зазначені вище критерії. Зайве говорити, що призначений у такий спосіб керівник силової структури підбере підлеглих (можливо, точніше — підручних) за своїм “образом і подобою” та відповідно до отриманих згори завдань.

За таких обставин посилюється ризик втягнення керівників силових структур у політичне протистояння, використання їх можливостей у корпоративних та особистих цілях. Тобто — відхід від служіння Закону і наближення до стану прислужництва одній із гілок влади (суб'єкта влади).

Системи реальних гарантій від такої ганебної для правоохоронних органів трансформації, як уже зазначалося, сьогодні в державі не існує. Такі гарантії вирішальним чином залежать від суб'єктивного чинника — від особистих чеснот керівника держави та керівників силових структур. Все впирається в те, чи захоче собі (точніше — чи зможе за своїми моральними та іншими особистими якостями) глава держави використати силові структури не за конституційним призначенням і чи дозволять собі (точніше — чи зможуть за своїми моральними та іншими якостями) керівники силових структур піти на виконання не



властивих правоохоронним органам функцій. Але моральні запобіжники, тим більше у країні, де панує правовий нігілізм і розквітає правове невігластво, не можуть вважатися надійною гарантією від незаконного використання силових структур.

Підтвердження цього — досвід функціонування силових структур України за останнє десятиліття. Про те, що правоохоронні органи втягнуті в політичну боротьбу, є інструментом політичного тиску, шантажу і розправи, засобом досягнення особистих (у т.ч. бізнесових) інтересів, неодноразово заявлялося різними політичними діячами⁷ і представниками самих силових структур (взяти хоча б останні заяви генерала СБУ В.Кравченка про стеження цієї спецслужби за політичними та державними діячами).

З огляду на важливість суб'єктивного чинника у контролі над силовими структурами, ідеальним з позиції тих носіїв влади, які вважають за можливе використання їх не за законом, є **призначення на керівні посади таких структур саме тих осіб, які за особистими чеснотами можуть забезпечити функціонування правоохоронних органів, м'яко кажучи, не лише в рамках закону**. Ідеальним для тримання тієї чи іншої силової структури під контролем, який би забезпечував виконання нею будь-якого потрібного владі завдання, є призначення її керівником особи, яка особисто віддана керівнику держави чи іншій особі (як посадовцю, так і представнику бізнесу, які в силу певних причин спроможні забезпечити таке кадрове призначення), та ще й (бажано) скомпрометована своєю попередньою незаконною діяльністю. Така особа не зможе відстоювати принципи верховенства права та законності в діяльності правоохоронного органу з тієї простої причини, що таке відстоювання означатиме для неї, щонайменше, негайне звільнення з посади із “засуненням” на задвірки політичного та

⁶ П.Лазаренко, після призначення на посаду прем'єр-міністра, домігся призначення низки “своїх” людей на ключові посади у правоохоронних структурах, зокрема, на посаду генерального прокурора України. У такий спосіб він прагнув забезпечити, по-перше, свою недоторканність від дії закону, по-друге, можливість спрямовувати такі дії проти своїх противників, у т.ч. тих, хто домагався застосування закону до нього за вчинені ним правопорушення. Зокрема, тодішнім генеральним прокурором України Г.Ворсіновим це було зроблено стосовно Г.Омельченка, який очолював парламентський Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією і впритул підійшов до об'єктів П.Лазаренка, у т.ч. до його закордонних валютних рахунків. Починаючи з 1994р., Г.Омельченко надсилав до різних правоохоронних органів та до Президента України документи, що свідчили про протиправну діяльність П.Лазаренка (вони потім лягли в основу його звинувачення Генеральною прокуратурою). Замість того, щоб проводити їх належну перевірку та вживати законних заходів стосовно П.Лазаренка, було прийняте інше рішення — Г.Ворсінов з абсолютно надуманих підстав порушив кримінальну справу проти Г.Омельченка, щоб, як неодноразово зазначав сам Г.Омельченко, перешкодити йому займатися розслідуванням діянь П.Лазаренка та інших можновладців.

Але ситуація різко змінилася, коли П.Лазаренко втратив пост прем'єр-міністра і втрапив у немилість політичного керівництва держави. Силові структури, насамперед, Генеральна прокуратура спрямували зусилля вже проти П.Лазаренка.

⁷ Вікритий лист до Президента України Блоку Віктора Ющенка “Наша Україна”. — Голос України, 31 серпня 2002р., с.4.

державного життя, а не виключено — й притягнення до відповідальності за “вчасно” виявлені порушення закону (а насправді — за непослух). У результаті, такий керівник точно не буде служити закону, а буде прислужувати своєму патрону.

Втім, як показує вітчизняний досвід, далеко не завжди прислужництво є запорукою збереження посади та перебування у статусі “наближеного до головного політичного тіла”. Радше відбувається інше — при використанні потенційного ресурсу таких керівників-прислужників, зміні політичної ситуації, виникненні нових політичних завдань, їх “викидають” як відпрацьований матеріал, нерідко супроводжуючи цей процес погрозою притягнути їх до відповідальності за допущені службові порушення. Безумовно, їх ніколи повністю “не здають”, але показують, що може бути в разі щонайменшого непослуху.

У цьому контексті досить згадати долю багатьох генеральних прокурорів, службова діяльність яких співпадала (безумовно, “за простим збігом обставин”) з корінними інтересами політичного керівництва, але які на певному етапі з певних причин потрапляли в немилість того ж керівництва.

Окремо слід торкнутися долі С.Піскуна — як його стрімкого злету на посаду генерального прокурора, так і не менш стрімкого “злету” з неї. При цьому, як пригадується, призначення його на посаду супроводжувалося дифірамами з боку чільних діячів влади на кшталт відзначення його високого професіоналізму, відданості закону, а відлучення від неї — звинуваченнями не менш чільними діячами влади, якій він служив, у службових зловживаннях, що потребували оцінки з позиції кримінального закону. Коли навіть далеким від політичних інтриг особам стало очевидним, що перебуванню С.Піскуна на посаді генпрокурора залишаються лічені дні, сам він (як стверджують поінформовані джерела) навіть у день видання указу про його звільнення був переконаний, що Президент його “не здасть”.

Більше того, незадовго до звільнення він виступив з критикою положень Конституції та Закону “Про прокуратуру”, які передбачають можливість Парламенту висловити генпрокурору недовіру, що має наслідком його відставку, власне, ратуючи за збільшення повноважень Президента у впливі на генпрокурора (багато хто розцінив це як політичний реверанс генпрокурора в бік глави держави, що, ймовірно, за задумом, мало зміцнити позиції самого генпрокурора). Необхідність позбавлення (або істотне зменшення) повноважень Парламенту С.Пісунком пояснив тим, що Парламент, висловлюючи недовіру генпрокурору, керується не юридичними, професійними, а політичними міркуваннями. Аналізуючи місце Генеральної прокуратури України в системі влади, зокрема, в контексті зазначених висловлювань тодішнього генпрокурора, я тоді зазначав: “Дивно, що політичні міркування генпрокурор вбачає лише в позиції Парламенту щодо його звільнення, хоча не менш політичними міркуваннями може керуватися і Президент, приймаючи щодо нього таке рішення”⁸. У чому, власне, незабаром переконався і сам С.Пісунком, позбавившись посади генпрокурора в результаті розчерку пера однієї особи.

Ще одним із чинників залежності правоохоронних органів є їх **україн недостатнє матеріальне, фінансове та інше ресурсне забезпечення**. За умов хронічного суттєвого недофінансування, правоохоронці змушені самостійно “добувати” для службових потреб кошти, паливо для службового транспорту, матеріали для ремонту приміщень тощо. Зрозуміло, що таке “добування” далеко не завжди може бути законним, а точніше — воно рідко є законним. Отже, працівники, які безпосередньо здійснюють таке “добування”, та керівники, які “благословляють” їх на це, із захисників закону перетворюються на його порушників. І тим самим — відразу потрапляють на гачок. При виявленні ними принциповості щодо відстоювання закону вони ризикують миттєво перетворитися на обвинувачених у корупції та інших службових зловживаннях. Якщо до цього додати “паличну” систему показників роботи, яка виявилася напрочуд живучою в “умовах демократизації українського суспільства” і яка вимагає від співробітників силових структур певних відхилень від закону, низький рівень їх матеріального забезпечення (особливо нижнього та середнього рівня), який спонукає до пошуку додаткових засобів до існування, то не важко уявити собі рівень фактичної незалежності правоохоронців, а отже, і можливість використання їх не за призначенням.

Судова влада — незалежна влада?

Відсутність в Україні незалежної судової влади, що забезпечувала б здійснення справедливого і неупередженого правосуддя, — ще один потужний фактор незаконного використання силових структур. Це робить незахищеними від незаконних діянь “силовиків”, з одного боку, громадян, а з іншого — самих працівників правоохоронних органів від свавілля керівництва. Всі вони позбавляються можливості “знайти правду” в останній інстанції (в інших інстанціях це також майже виключається) в разі порушення їх прав.

В Україні створена система організаційної, матеріально-технічної і фінансової залежності судової влади. За твердженням голови Верховного Суду України В.Маляренка, навіть “у радянські часи незалежність судів була на більш високому рівні, ніж сьогодні”⁹. У відкритому листі до Президента України ще в серпні 2002р. Блок В.Ющенка “Наша Україна” констатував: “Зростає тиск на судову владу. Суд, на який за Конституцією України покладено захист прав громадян, перетворюється на слухняний інструмент, яким влада розправляє з опонентами”¹⁰.

Основи залежності судової влади закріплені на законодавчому рівні. Насамперед, це стосується функціонування Державної судової адміністрації, що є центральним органом виконавчої влади, який здійснює організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції. Зрозуміло, що як орган виконавчої влади вона має можливість відстоювати інтереси виконавчої влади і здійснити певний тиск на судову владу. Залежність судів посилюється повноваженнями Президента призначати суддів на посади голів і їх заступників та звільняти їх із цих посад.

Посиленню залежності судової влади сприяла також діяльність Вищої ради юстиції — органу, відповідального за формування високопрофесійного

⁸ Мельник М. Місце генерального прокурора в Україні. Чи генерального — на місце? — Дзеркало тижня, 28 червня, 2003р., с.6.

⁹ Примаченко О. Василь Маляренко: “У радянські часи суди були незалежніші, ніж сьогодні”. — Дзеркало тижня, 22 березня 2003р., с.6.

¹⁰ Вікритий лист до Президента України блоку Віктора Ющенка “Наша Україна”. — Голос України, 31 серпня 2002р., с.4.



суддівського корпусу: на певному етапі діяльності цей орган був фактично взятий під контроль представниками одного політико-фінансового угруповання, його функціонування відбувалося за межею закону. Більше того, на законодавчому рівні було зроблено спробу “приватизувати” цей орган, зробивши його інструментом для виконання потрібних завдань у цій сфері, зокрема для розправи над “неугодними” суддями¹¹.

Характеризуючи основні загрози незалежному судочинству в Україні, міністр юстиції О.Лавринович нещодавно зазначив: “З’явилися деякі підстави припускати, що особливо великі фінансові угруповання мають не лише “своїх” суддів в різних судах, а й цілі суди, і організують розгляд справ у цих судах із заздалегідь відомим результатом”¹². Якщо ж спробувати розвинути цю тезу, то слід зазначити, що призначення “своїх” суддів і формування “своїх” судів здійснюється ніким іншим, як самою владою, до компетенції якої й належить формування суддівського корпусу. Владою, контроль над якою сьогодні здійснюють ті самі “великі фінансові угруповання”, що призводить до утворення та існування фінансово-олігархічних кланів.

Так, у ЗМІ висловлювалася зовсім не позбавлена підстав гіпотеза, що метою затіяної напередодні голосування на виборах міського голови реорганізації мукачівських міського та районних судів (їх об’єднання в один), перший з яких прийняв низку неприйнятних для однієї потужної політичної сили рішень у виборчих справах і потенційно міг це робити надалі, було: мінімум — усунення можливості здійснення цим судом судочинства у виборчих справах і перешкоджання в такий спосіб розвитку запланованого владою сценарію виборів у Мукачевому; максимум — перетворення мукачівського міського суду із “не свого” на “свій”?

Українське суспільство дійшло зараз до такого стану, коли не лише “модно”, а й життєво необхідно мати “свого” начальника міліції, прокурора, суддю, митника тощо. І якщо стосовно, наприклад, адвоката чи лікаря, у демократичній правовій державі займенник

“свій” є абсолютно прийнятним, то до вказаних вище представників влади, включаючи суддю, — це недопустимо у принципі.

Відсутність незалежного та неупередженого суду — це один з головних чинників відсутності в Україні правової держави. Не може бути правової держави, не може життя в ній базуватися на принципі верховенства права, не можуть бути надійно захищеними конституційні права та свободи людини і громадянина, якщо у країні немає неупередженого правосуддя. Суд — це найвища державна і соціальна інстанція, а суддя — у певному сенсі найвища посадова особа. У тому сенсі, що судова влада в системі державної влади є вирішальною — оскільки саме судді (суду) належить останнє, *вирішальне*, слово у вирішенні соціального конфлікту, в розумінні та застосуванні закону.

З огляду на це, стає цілком зрозумілим, чому ті, хто реально управляє державними процесами у приватних цілях, роблять все можливе, щоб не допустити існування незалежного суду.

Висновки

Викладене дає підстави для кількох висновків.

Перше. Політизація правоохоронних органів України є наслідком сутності існуючої системи влади (її кланово-олігархічного характеру), слабкості правових і демократичних засад її формування та функціонування, відсутності надійних запобіжників зловживання владою.

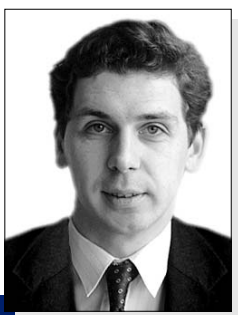
Друге. Для кардинальних змін такої ситуації необхідні зміни в системі влади, у відносинах між державними інституціями та інститутами громадянського суспільства, між народом і владою. Сьогодні влада панує над народом, у т.ч. з використанням силових структур, а має бути навпаки. Реально зміни у цій сфері можуть початися і відбутися лише за умови зміни системи влади шляхом демократичних виборів. У разі, якщо започаткована політична реформа обмежиться лише зміною політичних декларацій, а фактично станеться консервація діючої влади, сутність діяльності правоохоронних органів у принципі залишиться незмінною. Правоохоронні органи є лише інструментом виконання волі політичної влади. У носіїв влади завжди є спокуса використання його у власних цілях. Нинішні політична та правова системи дають величезні можливості для втілення такої спокуси в життя. Усунення цього може бути досягнуто лише шляхом встановлення системи відповідних запобіжників, насамперед, політичного та правового характеру.

Третє. Нагальною є реформа правоохоронної системи (демократизація усіх її елементів, підвищення прозорості її діяльності, зміна критеріїв оцінки роботи, чітке розмежування функцій, радикальне підвищення рівня цивільного демократичного контролю, зміна принципів кадрової роботи тощо). Першим кроком такої реформи мала б стати підготовка Концепції реформування правоохоронної системи, наступним — зміна законодавчої бази. Велике значення в цьому процесі матиме суб’єктивний чинник — відповідна політична воля, компетентність, моральна та правова чистота керівництва правоохоронних органів. Це вимагатиме істотного оновлення їх керівного складу. ■

¹¹ Докладніше про це див.: Мельник М. Приватизація правосуддя. Процес пішов? — Дзеркало тижня, 11 жовтня 2003р., с.6.

¹² Рахманін С. Олександр Лавринович: “Я ніколи не йшов проти своєї совісті...” — Дзеркало тижня, 14 лютого 2004р., с.4.

РОЛЬ СИЛОВИХ СТРУКТУР І ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У ВИБОРЧИХ КАМПАНІЯХ В УКРАЇНІ



Олександр ЧЕРНЕНКО,
прес-секретар Комітету виборців України

Починаючи з виборів Президента України у 1999р., словосполучення “адміністративний ресурс” стало невід’ємною частиною будь-яких коментарів, що стосувалися українських виборчих кампаній усіх рівнів, незалежно від того, проголошували ці коментарі вітчизняні експерти чи міжнародні спостерігачі.

Політологи пропонують різні тлумачення поняття адміністративного ресурсу, визначаючи його, зокрема, як “вплив посадових осіб із використанням їх владних повноважень на розвиток політичного процесу в Україні, зокрема, на перебіг, результати та інші складові виборчого процесу з метою збереження влади”¹.

Існують підстави стверджувати, що одним з головних суб’єктів адмінресурсу стали в Україні правоохоронні органи.

Правоохоронні органи — суб’єкт адміністративного ресурсу

Окреслюючи поняття адмінресурсу, багато дослідників помилково обмежують коло його суб’єктів винятково посадовими особами, які перебувають на державній службі. Не вдаючись до надмірної деталізації, можна окреслити три головні суб’єкти адміністративного ресурсу:

- ❖ посадові особи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- ❖ керівники підприємств, установ, організацій (не обов’язково державних);
- ❖ представники силових структур, контролюючих і правоохоронних органів.

Останню категорію часто сприймають як інструмент, за допомогою якого здійснюють адміністративний вплив дві перші. Однак це твердження вірне лише частково.

По-перше: на регіональному рівні силові та правоохоронні органи є територіальними управліннями центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ)

і безпосередньо не підпорядковані місцевій виконавчій владі та органам самоврядування (хоч і тісно з ними взаємодіють). Отже — навіть якщо припустити, що територіальною одиницею керує “демократичний” мер чи глава адміністрації, то це не обов’язково забезпечить від незаконного втручання силовиків у виборчий процес. Більше того, часто саме руками контролюючих чи правоохоронних органів легітимно обрані особи усуваються від влади (як це було свого часу з міськими головами Кіровограда та Красного Луча).

По-друге: силові структури можуть виступати самостійним джерелом адмінресурсу, коли участь у виборчих кампаніях беруть їх безпосередні представники — як це було, наприклад, на повторних виборах народного депутата у виборчому окрузі №35, де балотувався В.Драчевський, перший заступник начальника Дніпропетровського міського управління внутрішніх справ.

По-третє: правоохоронні органи мають найбільш ефективні та дієві механізми впливу на виборчий процес та його учасників — якщо інші посадові особи погрожують застосуванням або застосовують лише

¹ Політичні партії України напередодні парламентських виборів: стан і тенденції. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Національна безпека і оборона, 2001, №12, с.33.

адміністративні чи матеріальні санкції, то силові органи мають легітимну можливість застосування жорстких силових дій проти осіб чи організацій, які є об'єктами впливу.

Свідченням зростаючої сили і впливовості контролюючих та охоронних органів може бути їх кількісне зростання. Протягом 1998-2003рр. число державних службовців територіальних управлінь ЦОВВ — насамперед, Міністерства внутрішніх справ (МВС), Державної податкової адміністрації (ДПА), Служби безпеки України (СБУ) — збільшилося майже на 31,6 тис. осіб, або на понад 40%. Саме ці органи мають також найбільш розгалужену структуру: від міністра аж до дільничного міліціонера.

Вплив контролюючих і правоохоронних органів на перебіг виборчого процесу може відбуватися на всіх без винятку етапах кампанії, а часто й задовго до її офіційного початку. Перед стартом виборчої кампанії або на початкових її стадіях домінує вплив контролюючих і фіскальних органів, пов'язаний, насамперед, з тиском на кандидатів та осіб, підприємства чи ЗМІ, які їх підтримують; ближче до виборів і безпосередньо в день голосування головну роль відіграють органи охорони правопорядку, а об'єктами впливу стають агітатори, члени комісій, спостерігачі, журналісти, а нерідко й самі виборці.

Цей вплив не обов'язково здійснюється у формі безпосередніх дій чи вчинків правоохоронних органів. Дуже часто бездіяльність, невтручання у виборчий процес, що супроводжується грубими порушеннями, робить правоохоронців співучасниками злочинних діянь, метою яких є порушення виборчих прав громадян і спотворення результатів їх волевиявлення.

Зокрема, в Заключному звіті Організації з безпеки і співробітництва в Європі/Бюро демократичних інститутів та прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) за підсумками спостереження за парламентськими виборами 31 березня 2002р. зазначається: “Станом на 31 березня, МВС отримало 176 заяв про правопорушення, пов'язані з виборами, з яких 28 було вчинено проти представників ЗМІ. Кримінальні справи було порушено в 51 з цих випадків, включаючи 37 за розміщення агітаційних матеріалів у місцях, заборонених законом, і 14, що стосувалися представників ЗМІ. Проти 91 особи було застосовано санкції”². Однак фактів правопорушень, про які не подано жодних заяв, було на кілька порядків більше, а рівень реагування на ці порушення — набагато меншим.

Зловживання напередодні та під час виборчої кампанії

Як зазначалося вище, втручання силових структур у проведення виборів може початися набагато раніше старту самої кампанії. Події, що супроводжували проведення форумів “Нашої України” у Донецьку та інших містах, мали безпосередній вплив на майбутні президентські перегони. На прикладі цих форумів можна було спостерігати майже весь спектр “взаємодії” правоохоронних органів з опозиційними політичними силами. Від пасивного невтручання під час



відверто провокаційних і хуліганських дій окремих осіб або груп людей — до зупинення працівниками Державної автомобільної інспекції (ДАІ) автотранспорту, що доставляв учасників на форуми.

Безперечно, формально найважче пов'язати з виборчим процесом різноманітні перевірки фіскальними органами підприємств, організацій або ЗМІ, що підтримують політичні сили, альтернативні діючій владі. Втім, публічний конфлікт між “Нашою Україною” і ДПА у Львівській області виразно показав ті методи, якими діє податкова інспекція і в інших регіонах — але там, через брак незалежних ЗМІ та потужного ядра опозиційних депутатів у місцевих радах, це залишається невідомим широкому загалу.

Яскравим, хоч остаточно не доведеним, свідченням незаконного втручання силових відомств у виборчий процес стала оприлюднена народним депутатом О.Єльяшкевичем напередодні парламентських виборів 2002р. так звана “Доповідна записка керівника штабу Виборчого блоку “За Єдину Україну!” І.Кириленка до глави Адміністрації Президента України В.Литвина”. І хоча пізніше Печерський районний суд зобов'язав О.Єльяшкевича спростувати наведену інформацію, однак події, якими супроводжувалися виборчі кампанії в Україні, свідчать, що подібні інструкції гіпотетично могли поширюватися як під час згаданих виборів, так і під час кампаній, що відбувалися пізніше.

Зокрема, в одному з пунктів Записки рекомендувалося “провести нараду за участю представників центрального штабу з відповідальними працівниками центрального і обласного рівня Міністерства оборони, МВС, Державного департаменту у справах покарань, Міністерства освіти, Міністерства охорони здоров'я”. Безпрецедентним є сам факт вимоги, щоб посадові особи міністерств і відомств узгоджували

² Заключний звіт Організації з безпеки і співробітництва в Європі/Бюро демократичних інститутів та прав людини за підсумками спостереження за виборами народних депутатів України 31 березня 2002р. — <http://www.polit.com.ua>.



свої дії з функціонерами штабу одного з виборчих блоків. В іншому пункті Записки давалися конкретні вказівки ДПА, МВС та СБУ “нейтралізувати джерела фінансування виборчих фондів радикальної опозиції, порушити справи про незаконність джерел фінансування. При достатньому обсягу матеріалів, ініціювати зняття з виборів”³.

І хоч багато з цих вказівок виконані не були, загальнопоширеним в Україні стало явище зняття з реєстрації кандидатів до органів влади всіх рівнів за неточності, допущені під час заповнення декларації про доходи, необхідної для реєстрації. Головну роль у виявленні таких “неточностей” відіграла саме податкова інспекція. Дуже часто ці “неточності” були настільки несуттєвими, що жодним чином не могли вплинути на результат виборів.

Дії правоохоронних органів, спрямовані на перешкодження проведенню передвиборної агітації. Зокрема, вони полягали у недопущенні суб’єктів виборчого процесу до приміщень для зустрічі з виборцями, нищенні агітаційних матеріалів, затриманні груп агітаторів. Лише кілька фактів, зафіксованих Комітетом виборців України (КВУ) під час парламентських виборів 2002р.:

❖ *Дніпропетровськ.* Активісти партії “Яблуко”, які розклеювали агітаційні матеріали партії, заарештовані на сім годин працівниками Жовтневого районного відділу внутрішніх справ через те, що “розклеювали у невідведених для цього місцях”.

❖ *Донецька область.* Голова Горлівської міської організації партії “Батьківщина” В.Канауров неодноразово заявляв про факти порушень. Наприклад, у с.Пантелеймонівка представники правоохоронних органів заважали проведенню зустрічі з виборцями. Також члени партії “Батьківщина” скаржилися на те, що до квартир, на балконах яких висіли агітаційні плакати, вдиралися представники правоохоронних органів і вимагали їх зняти. Були затримані шестеро активістів Блоку Віктора Ющенка “Наша Україна”, які поширювали агітаційні матеріали Блоку.

❖ *Запорізька область.* Міліціонери затримали агітаторів партії “Яблуко” та не відпустили їх із райвідділу кілька годин. Свої дії працівники міліції мотивували тим, що “просто не знали, що вже можна вести агітацію”. Міліція затримала групу студентів, які розклеювали агітаційні матеріали Блоку “Наша Україна”, — правоохоронці лякали юнаків і дівчат виключенням з вузів.

Відомі факти, коли працівники силових відомств не допускали кандидатів, їх довірених осіб, депутатів, представників ЗМІ на засідання виборчих комісій або сесії місцевих рад, де приймалися пов’язані з виборами рішення.

Безпрецедентним перевищенням повноважень правоохоронними органами стало недопущення спецпідрозділами “Беркут” та “Сокіл” народних депутатів і депутатів міської ради на сесію міської ради

м.Мукачеве, де було прийняте рішення про формування нового складу виборчих комісій. Керував підрозділами начальник УМВС України в Закарпатській області В.Русин.

Подібний випадок стався під час виборів міського голови м.Красний Луч (Луганська область). 12 березня 2004р. працівники МВС практично блокували будинок, у якому розташована територіальна комісія, і не допускали до приміщення виборців. Рішення — пускати чи не пускати — приймала не виборча комісія, а міліцейські керівники. Того ж дня представників кандидатів і журналістів попросили звільнити приміщення територіальної комісії, хоча, згідно із законом, вони мали право там перебувати, не порушували громадський порядок і не вдавалися до будь-яких дій, що перешкоджали б роботі комісії.

Водночас, неодноразово спостерігалися випадки пасивності правоохоронних органів під час доволі суттєвих порушень, якими супроводжувався процес агітації. Ідеться, насамперед, про масовий підкуп громадян. На повторних виборах народних депутатів України у виборчих округах №201 (Черкаська область) та №82 (Запорізька область) була застосована технологія масової роздачі виборцям грошей (20-100 грн.) за системою “мережевого маркетингу”, в обмін на підтримку під час голосування. Про ці факти надійшло багато письмових свідчень і звернень до правоохоронних органів, однак усі вони закінчилися нічим. Прокуратура регіонів, де ці вибори відбувалися, ігнорувала всі звернення, мотивуючи відсутністю складу злочину і при цьому не помічаючи очевидних порушень.

Втручання у процес голосування та підрахунок голосів

Під час голосування та підрахунку голосів працівники правоохоронних органів повинні здійснювати загальний нагляд за правопорядком. При цьому вони не є суб’єктами виборчого процесу. Однак дуже часто правоохоронці значно перевищують свої повноваження, невмотивовано втручаючись у виборчий процес.

Хоча законодавство чітко не регулює чисельність представників міліції, які повинні слідкувати за порядком на виборчих дільницях, практика свідчить, що двох (максимум — трьох) правоохоронців цілком достатньо для однієї дільниці. Але дуже часто їх число є значно більшим, що не сприяє атмосфері вільного волевиявлення, а іноді має на меті перешкодження йому, що фіксували також і міжнародні спостерігачі. Зокрема, у згаданому вище Заключному звіті ОБСЄ/БДПЛ зазначається: “Деякі спостерігачі відзначали присутність значного числа працівників Міністерства внутрішніх справ”, — а також: “Місцеві органи влади, міліція або невизначені особи перешкоджали міжнародним спостерігачам та їх помічникам виконувати свою роботу або переслідували їх у виборчих округах”⁴.

³ Див.: <http://www.pravda.com.ua>.

⁴ Ідеться про виборчі округи №№25, 41, 45, 49, 53, 54, 57, 58, 104, 105, 144, 216. Див.: Заключний звіт Організації з безпеки і співробітництва в Європі/Бюро демократичних інститутів та прав людини за підсумками спостереження за виборами народних депутатів України 31 березня 2002 року. — <http://www.polit.com.ua>.

Утім, для місцевих спостерігачів чи журналістів безпідставне позбавлення права бути присутнім на дільницях або недопуск до них стали звичним явищем. Нерідко відзначалися кількогадинні затримання за звинуваченням у порушенні громадського порядку. Наприклад, під час виборів народного депутата у виборчому окрузі №206 (Чернігівська область) правоохоронними органами були затримані представники Інституту політичного моделювання, які проводили опитування виборців на виході з дільниць (*exit-poll*).

Найбільш показовими з точки зору безпрецедентного втручання силових органів у процес голосування стали вибори міських голів міст Васильків (Київська область, травень 2000р.) та Мукачеве (Закарпатська область, червень 2003р.).

28 травня 2000р. представники Броварського відділення КВУ виїхали автомобілем з м.Бровари для того, щоб узяти участь у спостереженні за виборами міського голови м.Васильків. Вони були офіційно зареєстровані міською виборчою комісією м.Васильків. На виїзді з Броварів їх затримав наряд міліції під приводом порушення правил вуличного руху. Оскільки порушення правил встановити не вдалося, їм пред'явили звинувачення в тому, що номери автомобіля іржаві, викликали оперативну групу міського відділу внутрішніх справ і, в кінцевому підсумку, затримали, висунувши звинувачення в порушенні статті 185 — злісний опір працівникам міліції. Свідками стали самі працівники міліції. У неофіційній розмові представник МВС сказав, що отримав від обласного керівництва наказ тримати членів КВУ до ранку.

В самому Василькові на кожній дільниці спостерігалася велика чисельність (5-10 осіб) працівників правоохоронних органів, які фактично “керували” виборами. Саме завдяки їх діям на дільниці не допускалися спостерігачі, представники ЗМІ та народні депутати України, що суперечить чинному законодавству. На дільниці №9 був затриманий, попри статус, народний депутат Є.Жовтяк — за те, що він фотографував порушення під час підрахунку голосів. Таким чином, вибори відбувалися з грубими порушеннями, а правоохоронці не давали спостерігачам можливості їх фіксувати, не кажучи про відсутність відповідного реагування на порушення.

Головною ознакою виборів міського голови м.Мукачеве 29 червня 2003р. стало надзвичайно велике число задіяних правоохоронців (звезених з двох сусідніх із Закарпатською областями), включно з пожежниками та працівниками Міністерства з надзвичайних ситуацій. Незважаючи на це, в місті були помічені представники кримінальних угруповань Закарпаття, на яких правоохоронці не реагували. На дільниці №12 невідомі здійснили напад на знімальну групу телеканалу “СТБ”, після якого журналістка телеканалу В.Доброта вимагала від начальника місцевого Управління по боротьбі з організованою злочинністю цілодобового захисту.



Того ж дня начальник Мукачівського УВС пан Миколенко звернувся до виконуючого обов'язки міського голови з вимогою “про припинення виборчого процесу”. Підставою для цього послужило нібито “повідомлення” про “замінування усіх виборчих дільниць”. І лише втручання народних депутатів дозволило продовжити процес голосування.

Окремої розмови заслуговує голосування на так званих “закритих” дільницях — у військових частинах або в місцях позбавлення волі (а це колосальний ресурс для впливу на результати виборів), де процес голосування практично позбавлений будь-якого контролю. Майже стовідсотковий результат, який отримують там кандидати від влади, свідчить, що поняття “вільне волевиявлення” на цих дільницях — категорія досить умовна.

Звичайно, ситуацію можна (і треба) покращувати, насамперед, законодавчо. Чітко визначити права та обов'язки правоохоронних органів під час виборчого процесу, передбачити відповідальність за зловживання, встановити обмеження в частині тиску на суб'єктів виборів, зрештою, чітко прописати, скільки міліціонерів має охороняти порядок на дільницях у звичайному та “форс-мажорному” режимах і т.ін.

Проте роль, яку правоохоронні органи відіграють під час виборчих кампаній, мало чим відрізняється від тієї, яку вони виконують у будь-яких інших суспільних процесах в Україні. Всі зазначені вище проблеми є наслідком більш серйозної кризи, що охопила силову структуру від найвищого керівництва до найнижчих виконавців. Важко уявити, що звиклі існувати в системі безвідповідальності перед громадськістю, з одного боку, і повної залежності від волі вищих чиновників — з іншого, правоохоронні органи під час виборчих кампаній раптом почнуть виконувати функції, передбачені винятково законодавством. ■

ТРАНСФОРМАЦІЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ*



Джеймс ШЕРП,
провідний науковий співробітник
Центру дослідження конфліктів,
Велика Британія

Слід почати з того, що не все так погано. Серед великого числа професіоналів, які несуть службу у структурах, що іменуються у статті 17 Конституції України, як “інші (не Міністерства оборони) військові формування” та “правоохоронні органи”, на які покладаються завдання із “забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону”, зростає частка тих, хто усвідомлює, наскільки шкідливою є радянська спадщина для органів, у яких вони служать, та для держави в цілому.

Свідченням цього може бути той факт, що Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС) започаткувало робочі стосунки з НАТО ще до приєднання України у лютому 1994р. до програми Партнерство заради миру (ПЗМ). Починаючи з 2000р., Прикордонні війська приймали допомогу ЄС, спрямовану на модернізацію системи охорони державного кордону та перетворення структури на Державну прикордонну службу, що відповідатиме євроатлантичним стандартам. Після досить прохолодного ставлення до НАТО протягом тривалого часу, представники Міністерства внутрішніх справ (МВС) виявляють дедалі більший інтерес до можливості застосування натовської концепції прозорості, що є основою Оборонного огляду в Україні, з метою оцінки власних витрат, можливостей і недоліків. З 4 вересня 2003р. Службу безпеки України (СБУ) очолює людина, ім'я якої протягом тривалого часу асоціюється з євроатлантичними тенденціями, хоча, враховуючи сучасні політичні умови, мабуть, не слід покладати надто великі надії на те, що ця людина спрямує всі свої сили на заснування “розвідувальної спільноти американського зразка” в Україні¹.

Однак залишається справедливим той факт, що радянська спадщина завдала значних деформацій, якщо дозволите такий “горбачовізм”, сектору безпеки в Україні, а пострадянські реалії зробили ці деформації ще виразнішими.

Що заважає?

Нескладно зрозуміти, що поставлене на карту, якщо проблеми в секторі безпеки залишаться

невирішеними. Ще в 1997р. Україна офіційно проголосила головним пріоритетом державної політики “зміцнення громадянського суспільства”². Тоталітарна система, що формально припинила своє існування в 1991р., вважалася системою боротьби з громадянським суспільством. Більшість успадкованих Україною від СРСР силових структур, що не належали до Міністерства оборони, були інструментами такої боротьби. За найкращих умов трансформація цих структур та, найважливіше, ліквідація окремих із них, була б геркулесівським завданням. Україна перебувала не в найкращих умовах, і сьогодні вона не має сил безпеки, необхідних їй у нинішній ситуації, не кажучи вже про те, що країна має досить непросте оточення та безліч загроз невійськового характеру. Сьогоднішній сектор безпеки в Україні є як символом, так і втіленням розриву між державою та суспільством. У нинішній формі — це переважно інструмент державної, а не національної безпеки. У пострадянському світі, де домінують потужні транснаціональні мережі та “тіньові структури”, сектор безпеки не володіє необхідними засобами зміцнення самостійності (“здатності вистояти”) держави та є привабливим інструментом для тих, хто намагається її ослабити.

Співробітництво з НАТО: міжнародний досвід та Україна

Складно визначити, що необхідно і що можна зробити у найближчій перспективі. Суттєвою допомогою у визначенні проблем та рівня їх актуальності може стати вивчення зарубіжного досвіду — що вони робили та як їм вдалося це зробити. Ще задовго до

* Погляди автора, викладені у статті, є його особистою точкою зору і не обов'язково збігаються із позицією Міністерства оборони Великої Британії.

¹ Див.: Бадрак В. Ротація спецслужбистов. — *Defence Express*, 5 вересня 2003р.; <http://www.defense-ua.com/rus/hotnews/?id=10139>.

² Концепція національної безпеки України.

початку процесу вступу до НАТО, Чеська Республіка та Естонія розформували більшу частину підрозділів МВС, служби безпеки та розвідки і з нуля розпочали створення нових служб. Обидві країни мали досвід політичної та національної революцій, результатом яких стало усунення комуністичної номенклатури від влади. В Україні цього не сталося.

У Чехословаччині (згодом — Чеській Республіці) вдалося успішно вжити радикальних заходів, оскільки після набуття незалежності її безпеці нічого суттєво не загрожувало. А перед Україною в 1991р. постали серйозні загрози, що існують досі. Безпека Естонії також зіткнулася з істотними загрозами, але громадянське суспільство, яке відзначалося мотивацією та згуртованістю, запропонувало багато талановитих особистостей, здатних захистити інтереси держави на період пошуку нових кадрів, їх призначення та досягнення ними належного професійного рівня. Українське громадянське суспільство потерпає від дефіциту громадянськості.

І останнє. Як тільки розпочався процес підготовки до вступу в НАТО, Чеська Республіка, Естонія та й інші кандидати відчували підтримку їх зусиль, стимулювання та тиск з боку досить потужних союзників. Співробітництво між Україною та НАТО сьогодні не є процесом підготовки до вступу, а лише “особливим партнерством”. Причому це “особливе партнерство” має значний вплив лише в одній сфері, де Україна на нього погоджується, — оборонній реформі.

Контраст між суттєвими змінами в оборонній сфері та зовсім не відповідними процесами змін у секторі безпеки загалом проливають світло на проблеми, що стоять перед Україною. Звичайно, у кожному з випадків рівні співробітництва з НАТО дуже різнилися. У документі про співробітництво в рамках ПЗМ (січень 1994р.) наголошувалося на “забезпеченні демократичного контролю над Збройними Силами”, але про інші структури безпеки жодного слова не було. Нічого дивного. Хоча багато демократичних держав мають жандармів, мілітаризація органів державної безпеки (не йдеться про МНС та податкову службу) чужа ліберальним, демократичним традиціям. Лише після саміту в Мадриді (1997р.) блок НАТО почав надавати належну увагу сектору безпеки країн-кандидатів. Невійськові структури безпеки, за винятком МНС, лише наприкінці 2000р. офіційно приєдналися до співробітництва Україна-НАТО. ЄС також активно долучився до процесу співробітництва у цій сфері, але знову ж таки пізніше, ніж в інших колишніх країнах-членах Варшавського Договору, і в значно менших масштабах.

Спадок минулого

Але причина такої невідповідності між оборонною сферою та невійськовим сектором безпеки є внутрішньою. Міністерство оборони СРСР було загально-союзною структурою і не мало аналогів на республіканському рівні. На відміну від Збройних Сил, організація МВС базувалася на територіальному (республіканському) рівні, та й КДБ СРСР також мав централізовані структури (аналогі) в кожній союзній республіці. Отже, розвал Радянського Союзу залишив після себе руїни та уламки армії, але цілісні невійськові структури.



Відчувається також інший аспект радянської спадщини — принцип “розділяй і пануй”. ЗС України, як і їх радянський попередник, не мають права здійснювати контррозвідальну діяльність (що закріплена за відповідним департаментом СБУ, спадкоємцем Третього головного управління КДБ СРСР).

Тривожною ілюстрацією принципу “розділяй і пануй” став процес інтенсивного розширення сектору безпеки, що розпочався після набуття Україною незалежності: належна оцінка цього розширення не була зроблена навіть після розформування Національної гвардії (грудень 1999р.). Податкова міліція та Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю МВС України є не старими, а новоствореними структурами — так само, як і кілька спеціальних підрозділів, підпорядкованих МВС та іншим силовим структурам.

Сучасні реалії

Сучасні соціально-політичні відмінності доповнили ті, що вже склалися історично. Завдання Збройних Сил України — оборона державного суверенітету та територіальної цілісності, захист держави від зовнішніх конфліктів та, в найгіршому випадку, захист країни від агресора. Отже, Збройні Сили не є компонентом внутрішньої політичної боротьби, тоді як військові та цивільні компоненти інших структур (не кажучи вже про міліцію) знаходяться на межі між державою і суспільством та є суб'єктом усіх зіткнень і заворушень. Така відмінність у ролі та позиціях робить невійськовий сектор безпеки більш вразливим до проблеми, спільної для обох секторів.

Ця проблема полягає у **хронічному дефіциті державного фінансування**. На пострадянському просторі вичерпали себе не держави, а державні бюджети. Намагання зберегти традиційний апарат державної влади в умовах злиденної держави призвели до неминучих результатів: часткова приватизація держави та використання державних інструментів для досягнення суб'єктивних, прихованих і часом шкідливих для держави інтересів. Коли структури безпеки (або їх складові) перетворюються на інструменти задоволення таких інтересів, результат завжди шкодить демократії і, як правило, безпеці також.

Цьому є причина: якщо держава не здатна фінансувати міліцію, прикордонників, митників і податківців, це зробить хтось інший. Тому не слід дивуватися, коли професіонали втрачають професіоналізм і перетворюються на підприємців, які використовують надані їм повноваження на власний розсуд.

Таке підприємництво, поза сумнівами, існує і в Збройних Силах України, і нинішній міністр оборони, зрозуміло, цим занепокоєний. Але воно має вплив на суспільство та на самих військових, який суттєво відрізняється від того, що існує в інших силових структурах і особливо — в правоохоронних органах. Останні перебувають у прямому контакті не лише із суспільством, але й згідно з обов'язком, і з бізнесом, і з кримінальними структурами. Офіцери Збройних Сил перебувають в іншому становищі. Ті військові, які не можуть прожити на зарплату, залишають Збройні Сили та переходять у бізнес. Вони, як правило, не займаються бізнесом у Збройних Силах. Більше того, досить часто бізнесові структури, як правило, легітимні, із задоволенням наймають колишніх офіцерів, що є високоосвіченими професіоналами. Так не завжди буває з тими, хто служить у міліції.

Що можна зробити?

Маючи на увазі вищезазначені фактори, будь-яку дискусію про те, “що робити”, слід вести з урахуванням двох реалій.

Обставини, які слід урахувати

Перше. Україні потрібен розвинутий сектор безпеки на основі кількох структур, кожна з яких, знаючи “загальну картину”, виконує чітко визначену частину роботи і має все необхідне для цього.

Зовнішні межі цієї “загальної картини” визначаються геополітичним становищем України — держави, розташованої між двома блоками, що формуються (з різними темпами інтеграції), сімома державами (маючи небезпечно “пористі” кордони з окремими із них), а також Чорним морем (стратегічною, але досить вразливою транспортною артерією) та політично невизнаним суб'єктом — Придністров'ям, у якому злиття державних органів, структур безпеки, бізнесу та злочинності досягло патологічних масштабів.

А на самій “картині” — країна з її майном, талантами, певними досягненнями та недоліками: слабкими та “дискусійними” правовими нормами, дефіцитом чесності, відповідальності та довіри; суспільство, що відчуває себе незахищеним та беззахисним; а також надто багато структур з необмеженим повноваженнями. Нові члени НАТО (як і старі) надають Україні великий обсяг експертної допомоги та діляться досвідом, але вони не пропонують готових рецептів. Українці самі повинні визначити план своїх дій.

Друге. Фінансові обмеження залишатимуться суворою реалією у найближчому майбутньому. Отже, суть полягає у створенні таких схем модернізації та реформ, які були б реальними для виконання за наявних ресурсів. “Не можна розробляти райдужні концепції, а тоді заявляти, що на їх виконання не вистачає коштів”, — у листопаді 1995р. зазначив тодішній прем'єр-міністр Чеської Республіки Вацлав Клаус.

Протиріччя між першим — необхідністю розвинутого сектору безпеки, та другим — невідповідністю ресурсів, є дуже глибоким. Але у коротко- та середньостроковій перспективі воно залишатиметься. Отже, перше питання: “Що може бути зроблене протягом часу існування цього протиріччя?” Друге: “Що необхідно зробити вже зараз для уникнення такої ситуації у майбутньому?”

Невідкладні зміни

П'ять практичних, дійсно невідкладних змін можуть бути запроваджені без додаткових фінансових ресурсів:

1. *Деполітизація.* Не слід плутати з “нейтралітетом”. У державі із сильним Урядом армія та інші силові структури не є політично нейтральними. Вони перебувають на службі у законної цивільної влади і покликані під присягою підтримувати конституційний порядок. Не може бути нейтралітету між конституційним порядком і терористами, озброєними заколотниками, кримінальними синдикатами — так, як не може бути нейтралітету між пожежником та вогнем. Чого не повинно бути у цих службах, так це партійності — політичної заангажованості на користь тієї чи іншої сили, навіть якщо ця сила є владою. Структури безпеки та інші важелі державної влади повинні дотримуватися не просто нейтралітету, а взагалі не брати участі в боротьбі між владою та її критиками й політичними опонентами. Можливо, знадобляться неймовірні зусилля та навіть відвага для деполітизації силових структур, але цей процес не потребує фінансів.

2. *Законодавча реформа.* Україна має достатньо законів, але позбавлена розуміння, що система законодавства визначається як “єдність первинного та вторинного законодавства” (*H.L.A.Hart*). Конституція та інші законодавчі акти України визначають права з постійно присутнім застереженням “якщо не заборонено законом”. Права, що існують за умови, “якщо не заборонено законом”, не є правами. Якщо законодавство не дотримується послідовного та чітко визначеного набору принципів, то, подібно радянському законодавству, воно є просто “системою кодифікованого свавілля” (*F.Thom*). Закон України “Про контррозвідувальну діяльність” є свідченням продовження традицій свавілля³.

3. *Прозорість.* Чи можуть вищі посадові особи Служби безпеки та правоохоронних органів України чітко знати, звідки надходять усі кошти на фінансування їх структур та на що вони витрачаються? Чи мають вони докладний реєстр усього майна, яким володіють їх департаменти, його стану, надійності зберігання та вартості? Чи можуть вони бути впевнені в наявності письмової інструкції і дотриманні принципів субординації при проведенні будь-якої “операції”? Якщо вони не можуть бути впевнені в цьому, то хто ж тоді в Україні може бути впевненим? За відсутності транспарентності, здатності бачити, неможливо дати відповідь на чотири ключових для національної безпеки питання: які рішення приймаються, де вони приймаються, ким і чому? Свідченням дефіциту безпеки в Україні є той факт, що відповідь на ці питання не можуть дати ні в самій країні, ні за її межами.

³ Див.: *New Documents on Ukraine's Security Policy: A Sound Basis for Action?* — *Conflict Studies Research Centre, Camberley, Paper G121, July 2003.*

4. *Демократичний контроль.* Збройні Сили України з неохотою сприймають реалії демократичної підзвітності та “цивільного демократичного контролю”, хоча вже давно сприйняли його принципи. Цього не можна сказати про інші структури безпеки. Для багатьох людей у цій сфері “цивільний демократичний контроль” означає президентський контроль, а обізнаність на рівні урядових департаментів, Верховної Ради, незалежних експертів і громадськості сприймається ними як загроза національній безпеці. Така ситуація не є характерною для держав-членів НАТО, хоча навряд чи державні таємниці у державах-членах НАТО захищаються менш професійно, ніж в Україні. Більше того, в цих країнах комплекс заходів із контролю, нагляду та звітності здійснюється великою кількістю інститутів виконавчої, законодавчої та судової влади. В той час, як жодному з цих інститутів не надається вичерпна інформація про бюджет, чисельний склад, програми та оперативну діяльність, вони володіють інформацією в обсязі, необхідному для виконання їх функцій аргументовано та авторитетно. Міф про можливість здійснення “цивільного демократичного контролю” однією особою сприятиме лише увічненню тінювих схем та інтриг на всіх рівнях і підірватиме засади легітимності в одній із сфер, де довіра населення має найбільше значення. За відсутності докорінних змін навряд чи, навіть з дозволу Президента Кучми (1998р.), держава зможе “згуртуватися в критичний момент”⁴.

5. *Скорочення чисельності.* Принцип “переходу кількості в якість” не працює на пострадянському просторі, в умовах, коли міліціонери отримують мізерні зарплати, а найбільший авторитет у державі мають гроші. Для цих умов краще підходять лєнінський принцип “краще менше, та краще” та військовий принцип концентрації сил. Хоча ця вимога не є простим застосуванням алгебраїчних формул скорочення (переполовинивши особовий склад, подвоїти витрати на одного службовця), оскільки за умов надзвичайно низьких витрат на підготовку, інфраструктуру та заробітні плати, навіть суттєве скорочення чисельності не дасть відчутного підвищення якості. Необхідно провести огляд сектору безпеки та огляд в рамках кожної структури, подібні Оборонному огляду, що наближається до завершення у Збройних Силах. Для досягнення результату слід залучати як представників інших сфер та структур (враховуючи їх пропозиції), так і, без загрози безпеці, експертів з інших країн, що вже пройшли через аналогічні процедури.

Навіть у середньо- та довгостроковій перспективі незаконні та нестатутні стосунки, вплив кримінальних структур і тінюві, підпільні мережі (попросту кажучи, корупція) потребуватимуть серйозної перевірки за принципом “краще — ворог хорошого”. Якщо Велика Британія не в змозі повністю побороти корупцію (а вона справді не в змозі), то навряд чи це можливо зробити в Україні. Що насправді можливо, так це створення умов, за яких корупція стане справою вибору, коли злочинна діяльність буде справою злочинців, і коли всі інші можуть сподіватися на можливість жити, і жити достойно. Для створення таких умов необхідно не лише вжити певних радикальних заходів, але й провести ряд



складних дискусій. Чи має бути проведена чітка межа між комерційним та офіційним секторами? В ідеалі так, але яким чином? Якщо міліціонер змушений жити на зарплату, якої не вистачає на життя, то він неминуче вдасться до шахрайства, щоб вижити. Що доцільніше — скоротити чисельність до тієї межі, коли стане можливим платити належну зарплату, чи визнати, систематизувати та врегулювати *легальну* додаткову роботу на комерційній структурі? Якщо експертам, високого професійного рівня старшим офіцерам та службовцям пропонується жити на платню нижчу, ніж у таксиста, то більшість неминуче вдасться до шахрайства чи залишить державну службу, яка утримує людей на “підніжному кормі”. Що краще — змусити їх “задекларувати побічні дивіденди” та прибутки на зразок британських парламентарів чи заборонити мати будь-які бізнесові інтереси, змиритися з їх “незадекларованим” розмноженням? Це не риторичні питання, що передбачають прості відповіді, ці запитання потребують повноцінної, ґрунтовної та публічної дискусії.

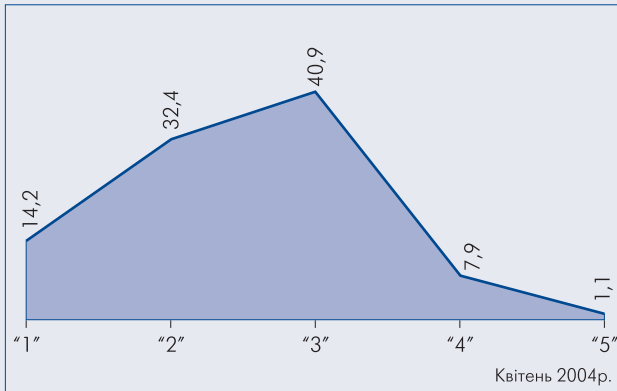
Перспективи

У довгостроковій перспективі єдиним шляхом до розв’язання проблем фінансування та супутніх соціально-політичних хвороб є здійснення докорінної економічної реформи. Сьогодні ВВП в Україні, очевидно, вдвічі більший від офіційного показника, але це лише офіційний (або ж виявлений) прибуток, що підлягає оподаткуванню. Хто декларуватиме прибутки та сплачуватиме податки в державі, де створюються перешкоди веденню легального бізнесу, місцева бюрократія душить незалежне підприємництво, податкові інспектори перебувають на побігеньках у політиків, а судді вважають себе “практично незахищеними”? Відповідь на питання проста. **Однак непростим є розв’язання цієї проблеми, тому що воно залежить від наявності політичної волі. Експерти не мають рекомендацій стосовно того, як набути політичну волю. Вона або є, або її немає. У кого вона є, а в кого її немає — важливе питання, що має бути порушене в рік виборів.** ■

⁴ З виступу на з’їзді Українського союзу промисловців і підприємців 10 лютого 1998р. Джерело: *BBC Summary of World Broadcasts: Former Soviet Union, February 12, 1998.* — <http://www.bbc.co.uk>.

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ УКРАЇНИ*

Оцінка діяльності українських правоохоронних органів (міліції, податкової міліції, СБУ),* % опитаних



* За п'ятибальною шкалою, де "1" — "дуже погано", а "5" — "дуже добре".
Варіант відповіді "Важко відповісти" на графіку не представлений.

Яке у Вас склалося враження про правоохоронні органи України? % опитаних



Як справляються правоохоронні органи з наступними завданнями? % опитаних

	Добре	Не дуже добре	Погано	Важко відповісти
Забезпечення безпеки дорожнього руху	18,9	48,3	26,6	6,2
Охорона і забезпечення громадського порядку	11,5	48,5	37,4	2,6
Забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод	5,0	44,6	47,7	2,7
Захист власності від злочинних посягань	4,6	39,7	50,9	4,8
Участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам	4,6	33,2	47,8	14,4
Запобігання правопорушенням та їх припинення	4,6	46,0	46,0	3,4
Виявлення і розкриття злочинів	3,8	46,2	45,0	5,0

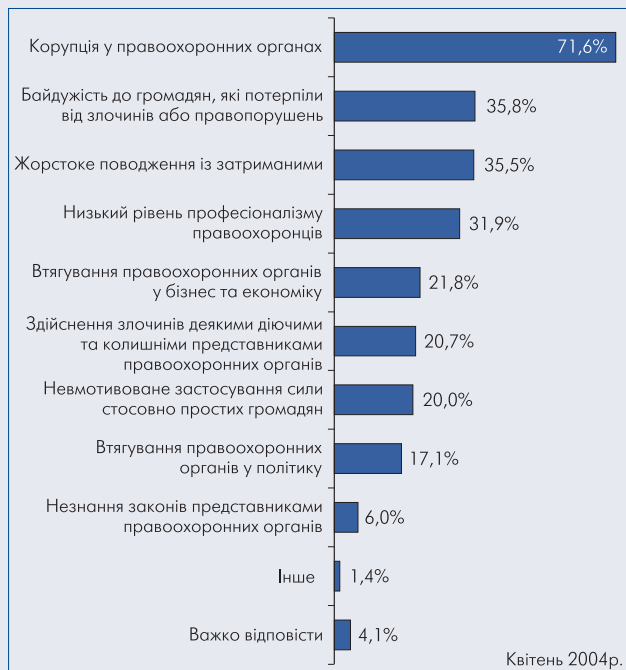
Квітень 2004р.

Основні причини недоліків у діяльності правоохоронних органів,* % опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох варіантів відповіді.

Головні причини негативного ставлення громадян до діяльності правоохоронних органів,* % опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох варіантів відповіді.

* Дослідження проведені соціологічною службою Центру Разумкова: з 25 січня по 5 лютого 2000р., з 28 липня по 10 серпня 2000р., з 7 по 16 серпня 2002р., з 27 січня по 3 лютого 2004р., з 4 по 10 березня 2004р., з 2 по 8 квітня 2004р. В ході кожного дослідження було опитано понад 2000 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України.



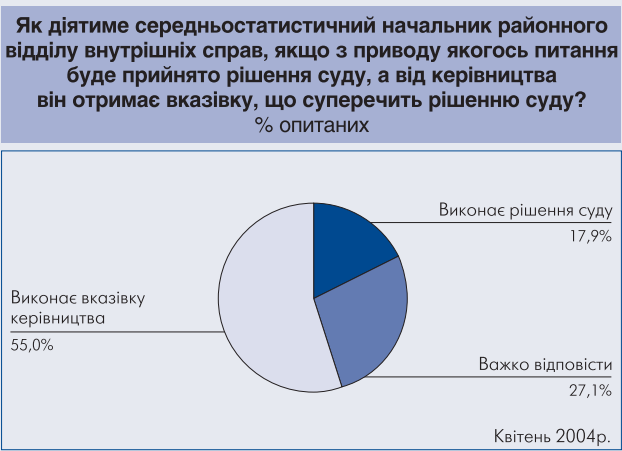
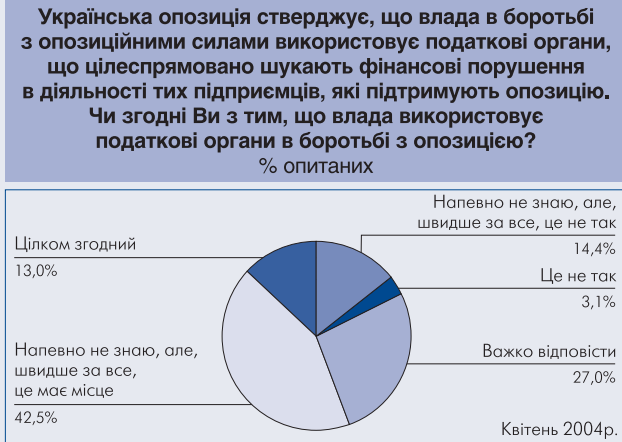
Наскільки заходи, названі нижче, зможуть покращити діяльність правоохоронних структур?
% опитаних

	Суттєво покращить	Дещо покращить	Не покращить	Важко відповісти
Застосування більш жорстких заходів покарання до правоохоронців за порушення ними закону та зловживання службовим становищем	61,3	26,6	6,3	5,8
Підвищення моральних та освітніх вимог до громадян, які хочуть працювати у правоохоронних органах	57,7	29,4	6,6	6,3
Посилення громадського контролю над правоохоронними структурами	39,7	36,6	14,7	9,0
Покращання технічного та матеріального забезпечення правоохоронних органів	36,9	46,5	12,2	4,4
Зменшення впливу на правоохоронні органи з боку політичних сил	30,9	38,1	16,2	14,8
Збільшення зарплати працівникам правоохоронних органів та покращання умов праці	29,5	41,2	24,5	4,8

Квітень 2004р.

Чи підтримуєте Ви діяльність названих нижче державних діячів, посадових осіб, політиків?
% опитаних

	Повністю підтримую	Підтримую окремі дії	Не підтримую	Не знаю такого	Важко відповісти
Микола Білоконь, міністр внутрішніх справ України					
Березень 2004р.	1,2	6,6	15,7	65,9	10,6
Грудень 2003р.	1,3	5,4	15,1	67,1	11,1
Вересень 2003р.	1,6	5,1	11,1	70,9	11,3
Геннадій Васильєв, генеральний прокурор України					
Березень 2004р.	3,4	8,6	18,2	58,6	11,2
Грудень 2003р.	1,7	6,4	13,2	66,1	12,6
Листопад 2003р.	1,3	6,8	13,0	68,2	10,7
Ігор Смешко, голова Служби безпеки України					
Березень 2004р.	0,8	4,6	16,9	69,1	8,6
Грудень 2003р.	0,4	4,0	15,6	70,8	9,2
Вересень 2003р.	1,3	4,1	13,1	71,9	9,6



Чи відомі Вам особисто випадки порушення прав людини з боку співробітників правоохоронних органів?*
% опитаних



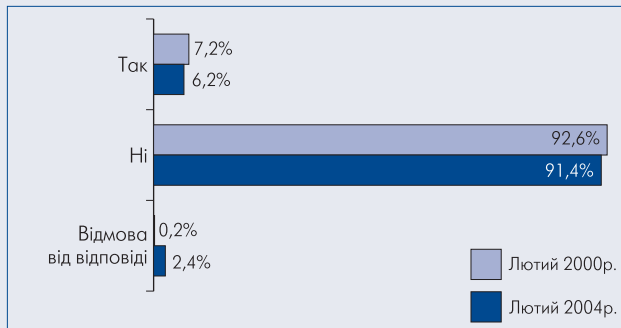
* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Чи чули Ви особисто про застосування тортур співробітниками правоохоронних органів?*
% опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

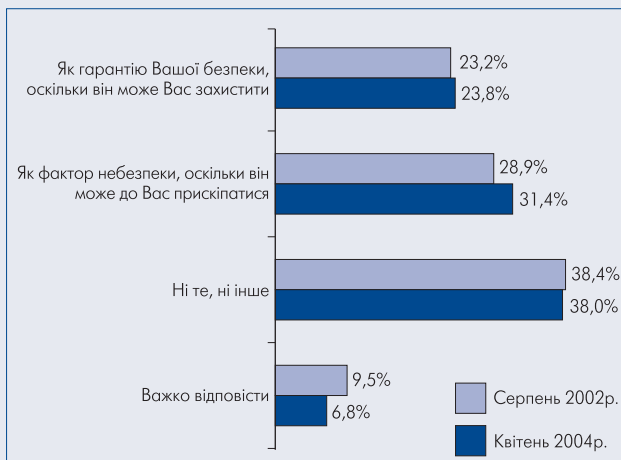
Чи виникали у Вас за останній рік проблеми з правоохоронними органами?*
% опитаних



Якщо йдеться про злочини та покарання за них, яким принципом краще діяти?*
% опитаних



Уявіть собі таку ситуацію: вночі, на порожній вулиці ви побачили мільйонера. Ви його сприймаєте?*
% опитаних



Генерал СБУ Валерій Кравченко нещодавно заявив, що українські спецслужби стежать за опозиційними депутатами під час їх перебування за кордоном. Наскільки такі звинувачення відповідають дійсності?*
% опитаних

