

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ІНФОРМАТИКИ І ПРАВА  
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ**

**Ященко В.А., Пилипчук В.Г., Довгань О.Д.,  
Лебединська О.В.**

**ОСНОВИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО  
КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ**

(навчально-методичні матеріали для тренінгу)

Київ – 2019

УДК 351.86(477)

Я 97

*Рекомендовано до друку  
Вченою радою Науково-дослідного інституту інформатики і права  
Національної академії правових наук України,  
протокол № 6 від 17 вересня 2019 р.*

*Рекомендовано до друку  
Секцією права національної безпеки та військового права  
Національної академії правових наук України,  
протокол № 5-Б від 11 жовтня 2019 р.*

*За підтримки Міністерства закордонних справ та посольства  
Республіки Болгарія в Україні проекту з метою розвитку «Підтримка  
демократичного контролю над сектором безпеки в контексті  
євроатлантичної інтеграції України».*

**Яценко В.А., Пилипчук В.Г., Довгань О.Д., Лебединська О.В.**

**Я 97 Основи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони:** навчально-методичні матеріали (для тренінгу) / В.А. Яценко, В.Г. Пилипчук, О.Д. Довгань, О.В. Лебединська, заг. ред. Яценко В.А. – К.: Видавничий дім «АртЕк». – 2019. – 106 с.

**ISBN 978-617-7814-20-6**

У матеріалах тренінгу висвітлено основи й актуальні питання організації та правового регулювання демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Матеріали розраховані для проведення тренінгів з фахівцями суб'єктів сектору безпеки і оборони, представниками державних органів, закладів і установ та громадських організацій.

**ISBN 978-617-7814-20-6**

© В.А. Яценко, 2019

© В.Г. Пилипчук, 2019

© О.Д. Довгань, 2019

© О.В. Лебединська, 2019

## ВСТУП

В сучасних умовах глобалізації, гібридної війни та євроатлантичної інтеграції України актуальною постає проблема розвитку сектору безпеки і оборони та системи демократичного контролю над сектором безпеки і воєнною організацією держави.

З набуттям незалежності в Україні сформовано національне законодавство, яке врегульовує організацію та діяльність усіх суб'єктів сектору безпеки і оборони, а також визначає основи організації та здійснення демократичного цивільного контролю у цій сфері.

З урахуванням зазначеного, тренінги з питань демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони як сучасний вид навчально-практичної підготовки з відпрацювання навичок взаємодії співробітників спецслужб і правоохоронних органів зі структурами громадянського суспільства все більше актуалізуються і виступають своєрідним чинником зміцнення демократичного потенціалу структур безпекового сектору.

Водночас, як відносно новий різновид професійної підготовки, тренінги об'єктивно тамують в собі можливості оперативного реагування на швидкоплинні зміни у практичній діяльності структур безпекового сектору.

Метою тренінгу є ознайомлення його учасників з особливостями системи демократичного цивільного контролю за діяльністю безпекових структур країн-членів ЄС та НАТО, національних безпекових установ та озброєння їх відповідними технологічно-процедурними навичками реалізації контрольної функції.

Згідно з вказаною метою у підготовлених матеріалах тренінгу розглядаються питання щодо:

- Організації демократичного цивільного контролю за діяльністю суб'єктів сектору безпеки у країнах-членах ЄС та НАТО;

– Особливості організації контролю за діяльністю спецслужб країн-членів ЄС та НАТО органами виконавчої влади цих країн;

– Врахування зарубіжного досвіду демократичного цивільного контролю над сектором безпеки в Україні;

– Засвоєння та відпрацювання нормативних вимог до здійснення цивільної контрольної функції за діяльністю суб'єктів сектору безпеки в Україні;

– Формування у учасників тренінгу навичок з конкретних прийомів та правил проведення заходів контролю;

– Вироблення пропозицій з удосконалення технологічних і процедурних аспектів провадження контролю.

Організація тренінгу передбачає формування експертно-тренувальної групи (10-15 осіб) з числа народних депутатів та їх помічників, фахівців у сфері демократичного цивільного контролю, співробітників правоохоронних органів та спецслужб, інформування про чинну систему демократичного цивільного контролю у країнах-членах ЄС та НАТО та в Україні, вирішення конкретних проблемних ситуацій, пов'язаних з реалізацією контролю.

Проведення тренінгу дасть змогу його учасникам набути практичних навичок здійснення цивільного нагляду та контролю над сектором безпеки України, а відтак і підвищення його ефективності.

## ПРОГРАМА ТРЕНІНГУ

1. Відкриття роботи тренінгового заняття, вступне слово щодо мети, завдань та порядку проведення тренінгу.
2. Презентація № 1. *«Основи управління та моделі спеціальних служб у країнах-членах НАТО».*
3. Презентація № 2. *«Організація демократичного цивільного контролю за діяльністю суб'єктів сектору безпеки у країнах-членах ЄС та НАТО».*
4. Презентація № 3. *«Соціальна та професійна необхідність демократичного цивільного контролю над сектором безпеки».*
5. Практичне тренінгове завдання № 1. *Відпрацювання практичних вправ, розкриття нормативного механізму реалізації рекомендацій ПАРЄ в систему демократичного цивільного контролю суб'єктів сектору безпеки в Україні. Розв'язання практичних питань контролю за спецслужбами в країнах-членах ЄС та НАТО.*
6. Презентація № 4. *«Аналіз досвіду проведення демократичного цивільного контролю над суб'єктами сектору безпеки України».*
7. Дискусія з учасниками тренінгу щодо підвищення ефективності демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.
8. Презентація № 5. *«Моніторинг як важливий інструмент демократичного цивільного контролю над сектором безпеки».*
9. Практичне тренінгове завдання № 2. *Відпрацювання практичних вправ з організації та здійснення моніторингу за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони.*
10. Підведення підсумків та видача сертифікатів учасникам тренінгу.

## Презентація № 1.

# «ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ТА МОДЕЛІ СПЕЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ У КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ НАТО»

### *1. Моделі управління та побудови спеціальних служб.*

Історико-правовий аналіз організації управління та контролю за діяльністю спецслужб у державах-членах ЄС і НАТО кінця ХХ – початку ХХІ століття<sup>1</sup>, як видається, сприятиме більш повному висвітленню напрямів реформування і розвитку сектору безпеки та Служби безпеки України. Для цього, зокрема, пропонується розглянути теоретичні основи управління і моделі систем спеціальних служб, історичний досвід побудови та організації управління системами спецслужб у країнах з різною формою державного правління, а також питання організації

<sup>1</sup> Для проведення аналізу враховано положення законодавчих актів, відомості про діяльність спецслужб, розміщені в мережі Інтернет, та інші відкриті матеріали вказаних держав, наукові та інші публікації, зокрема: *Дзьобань О.П., Настюк В.Я., Пилипчук В.Г.* Система і компетенція державних органів зі спеціальним статусом у сфері національної безпеки України : Монографія / Дзьобань О.П., Настюк В.Я., Пилипчук В.Г. – Х.: Право. – 2009. – 196 с.; *Пилипчук В.Г.* Формування теоретико-правових основ забезпечення державної безпеки України (кінець ХХ – початок ХХІ століття) : Монографія / Пилипчук В.Г. – К.: НКЦ СБ України. – 2008. – 256 с.; *Пилипчук В.Г.* Становлення і розвиток СНБ – СБ України : теоретичні та організаційно-правові основи (1991 – 2004) : Монографія / Пилипчук В.Г. – К. : НА СБ України. – 2006. – 496 с.; *Будаков М.О., Блажко О.Г., Пилипчук В.Г.* Організація спеціальних служб країн ЄС і НАТО : Монографія / Будаков М.О., Блажко О.Г., Пилипчук В.Г. – К. : НКЦ СБ України. – 2005. – 210 с.; *Пилипчук В.Г., Моргун О.М.* Історико-правові засади реформування сектору безпеки та Служби безпеки України (2001 – 2007) : Збірник документів / Упорядк. – Пилипчук В.Г., Моргун О.М. – Ч. 1: 2001-2005. – К.: НКЦ СБ України. – 2007. – 384 с.; Ч. 2: 2006-2007. – К.: НКЦ СБ України. – 2007. – 316 с.; *Пилипчук В.Г., Будаков М.О.* Демократичний контроль за діяльністю органів розвідки та безпеки : Науково-практичний посібник / *Пилипчук В.Г., Будаков М.О.* – К.: НКЦ СБ України. – 2008. – 80 с.; *Белов О.Ф., Пилипчук В.Г., Кучерина С.Є.* Правові та організаційні засади реформування сектору безпеки і Служби безпеки України : Збірник документів і матеріалів / Упорядники: О.Ф. Белов, В.Г. Пилипчук, С.Є. Кучерина. – Х. Право, 2015. – 414 с. тощо. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» // ВВР України. – 1992. – № 22. – Ст. 303; Закон України «Про розвідувальні органи України» // ВВР України. – 2001. – № 19. – Ст. 94; Закон України «Про контррозвідувальну діяльність» // ВВР України. – 2002. – № 12. – Ст. 89.

демократичного контролю і ресурсного забезпечення діяльності спецслужб у країнах-членах ЄС і НАТО.

Дослідженню актуальних проблем управління, становлення і розвитку спеціальних служб, а також питанням реформування сектору безпеки і Служби безпеки України присвячено низку наукових та інших праць експертів і вчених.

Подальше вивчення цієї проблематики і проведення реформ, як свідчить аналіз, має здійснюватися з обов'язковим врахуванням особливостей діяльності спеціальних служб країн-членів ЄС і НАТО та глобальних процесів, пов'язаних із так званою «гібридною війною», в ході якої комплексно задіюються військово-політичний, інформаційний, енергетичний, соціально-економічний та інші компоненти.

В ході реформування сектору безпеки України, насамперед, слід виходити з **потреби захисту національних інтересів**, а також наявності **реальних і потенційних викликів та загроз національній і державній безпеці**, на протидію яким мають бути спрямовані зусилля СБ України. В сучасних умовах до вказаних загроз, насамперед, варто віднести:

1) порушення базових принципів і норм міжнародного права щодо функціонування системи міжнародної безпеки, а також гарантій національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України;

2) агресивні дії РФ, спрямовані на виснаження української економіки та підрив суспільно-політичної стабільності з метою обмеження державного суверенітету і територіальної цілісності України шляхом:

- розвідувально-підривної та диверсійної діяльності;
- розпалювання міжетнічної, міжконфесійної, соціальної ворожнечі, сепаратизму і тероризму, створення та всебічної підтримки квазідержавних утворень на тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей;

– анексії Автономної республіки Крим та міста Севастополя і дальших дій щодо дестабілізації обстановки у Балто-Чорноморсько-Каспійському регіоні;

– блокування зусиль України щодо протидії монополізації стратегічних галузей економіки російським капіталом та позбавлення залежності від постачання критичної сировини, насамперед енергетичних ресурсів;

– проведення інформаційно-психологічних операцій, у тому числі, маніпулювання суспільною свідомістю, приниження української мови і культури, фальшування української історії, формування російськими засобами масової комунікації альтернативної до дійсності викривленої інформаційної картини світу;

3) високий рівень «тінізації» та криміналізації національної економіки, передусім її енергетичного сектора, кримінально-олігархічна система розподілу суспільних ресурсів, надмірна залежність економіки від зовнішніх ринків;

4) поширення корупції та її укорінення в усіх сферах державного управління, зрощення влади, бізнесу та злочинних структур;

5) уразливість об'єктів критичної інфраструктури та інформаційних ресурсів держави, недостатній рівень їх захищеності від диверсій, терористичних та інших злочинних посягань;

6) інформаційна війна проти України, зокрема, в кіберпросторі, застарілість систем інформаційної безпеки, охорони державної таємниці та інших видів інформації з обмеженим доступом.

В умовах євроінтеграції України актуалізується питання трансформації Служби безпеки України у державний орган спеціального призначення. Тобто, мова йде про розвиток СБ України саме як спеціальної служби. Відповідно, в основу її діяльності має бути покладена контррозвідувальна, розвідувальна (в інтересах контррозвідки) та оперативно-розшукова діяльність, а також визначені законодавством окремі правоохоронні функції.

Слід нагадати, що національним законодавством України *оперативно-розшукова діяльність* визначена як система гласних

і негласних пошукових, розвідувальних і контррозвідувальних заходів. *Розвідувальна діяльність* – це діяльність спеціальних органів державної влади, спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх загроз, сприяння формуванню і реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони України. *Контррозвідувальна діяльність* визначена як спеціальний вид діяльності у сфері забезпечення державної безпеки, яка здійснюється з використанням системи розвідувальних, контррозвідувальних, пошукових, режимних, адміністративно-правових заходів, спрямованих на попередження, своєчасне виявлення і запобігання зовнішнім та внутрішнім загрозам безпеці України, розвідувальним, терористичним та іншим протиправним посяганням спеціальних служб іноземних держав, а також організацій, окремих груп та осіб на інтереси України.

Також слід зауважити, що національним законодавством поняття *«спеціальна служба»* не визначено, хоча воно вживається у низці нормативно-правових актів, зокрема у Законі України *«Про Службу безпеки України»*.

У країнах-членах ЄС і НАТО *спеціальними службами* вважаються *державні структури, яким надані повноваження на проведення спеціальної або таємної, оперативної чи розвідувальної діяльності* (далі – оперативна діяльність).

Загалом, під цією діяльністю прийнято розуміти отримання інформації без відома її власника або об'єкта, якого вона стосується, а також проведення інших таємних заходів. Тобто, визначальною ознакою спецслужб є специфіка методів і засобів виконання покладених на них завдань, а не загальне спрямування цієї діяльності. Тому до спецслужб в іноземних країнах прийнято відносити не тільки органи зовнішньої розвідки і контррозвідки, але й відповідні підрозділи кримінального розшуку та інші. Цей підхід відображено, зокрема, у Законі про національну безпеку США <sup>2</sup>, де подається таке визначення:

---

<sup>2</sup> National Security Act of 1947, Інтернет-ресурс: <http://uscode.house.gov/classification/tables.shtml>

*«(1) Термін «розвідка» включає зовнішню розвідку і контррозвідку.*

*(2) Термін «зовнішня розвідка» означає збирання інформації, що стосується можливостей, намірів, або діяльності іноземних урядів або їх елементів, іноземних організацій або іноземних осіб або міжнародних терористичних організацій чи їх діяльності.*

*(3) Термін «контррозвідка» означає збирання інформації та заходи, що проводяться для захисту від шпигунства, інших видів діяльності розвідки, диверсій, вбивств, які проводяться іноземними урядами або їх елементами, іноземними організаціями або іноземними особами або в наслідок міжнародної терористичної діяльності».*

Засобами проведення оперативної діяльності є спеціальні людські ресурси (оперативні співробітники, у тому числі й під прикриттям, а також особи, які не належать до штату відповідної спецслужби, але залучені нею до проведення цієї діяльності), а також спеціальні технічні засоби.

В цілому, діяльність спецслужб, хоч і легітимно, але все ж порушує конституційні права і свободи людини. А недостатньо контрольоване і не обґрунтоване нагальними інтересами національної безпеки застосування цих засобів створює загрозу демократичним цінностям. Крім цього, слід пам'ятати, що шкода для власних національних інтересів внаслідок провалів у діяльності спецслужб, особливо зовнішньо-розвідувальних, заподіюють і найчастіше перевищують ті вигоди, яких можна було б досягти у разі повного успіху.

Підвищений ризик і таємний характер оперативної діяльності спецслужб зумовлюють і специфіку управління нею, потребують наявності спеціальної управлінської підсистеми, відносно відокремленої від системи управління державними органами загальної компетенції.

Управління спецслужбами передбачає виконання таких функцій:

– *установчої*: утворення, реорганізація і ліквідація спецслужб, визначення їх компетенції (сфери, мети, основних

напрямів діяльності, повноважень) та підпорядкування, призначення на посаду і звільнення з посади керівників;

– *керівної*: здійснення інформаційно-аналітичної діяльності, стратегічного планування (визначення пріоритетів діяльності та розвитку на середньо- і довгострокову перспективу) і поточного (річного) планування, а також визначення конкретних поточних завдань;

– *регулятивної*: нормативно-правове регулювання службової діяльності (порядку здійснення оперативної діяльності, соціального і правового захисту співробітників тощо);

– *забезпечувальної*: вирішення питань ресурсного забезпечення спецслужб (кадрового, фінансового, матеріального, інформаційного та ін.);

– *координаційної*: організація взаємодії спецслужб між собою та з іншими органами держави, а також здійснення міжнародного співробітництва;

– *контрольної*: здійснення загального контролю (дотримання вимог законодавства, зовнішня оцінка результатів діяльності тощо), адміністративного контролю (президентського чи урядового) та цивільного контролю (парламентського та з боку структур громадянського суспільства).

Основними специфічними вимогами до систем управління спецслужбами є надійність, стійкість, швидкодійність, гнучкість та економічність.

*Надійність* – здатність до стабільної і безпомилкової роботи системи на протязі тривалого часу.

*Стійкість* – характеризується можливістю підтримання працездатності системи під дією негативних впливів на неї (зовнішніх і внутрішніх).

*Швидкодійність* – визначається відтинком часу від початку прояву впливу на систему до початку її відповідної дії (відгуку). Чим меншим є цей інтервал, тим вище швидкодійність.

*Гнучкість* системи – здатність оперативно здійснювати залежно від обставин структурні зміни та перерозподіл функцій і ресурсів між її структурними елементами.

*Економічність* – здатність виконувати свої функції мінімально необхідною для цього кількістю ресурсів.

Головними чинниками, які впливають на організацію систем управління спецслужбами, є:

– форма державного правління (*президентська, парламентська або змішана: парламентсько-президентська чи президентсько-парламентська республіка, конституційна монархія та ін.*);

– рівень централізації системи спецслужб.

Спеціальні служби є складовою частиною державного апарату загалом. Тому управління ними у демократичних правових державах здійснюється на тих же засадах, що і рештою органів держави, тобто, з урахуванням складу суб'єктів керівництва державою, розподілу повноважень, їх взаємного підпорядкування і розподілу повноважень, що, головним чином, залежить від форми державного правління.

Що стосується рівня централізації, то національні системи спецслужб будуються за такими основними моделями: 1) *централізована модель*; 2) *децентралізована модель*; 3) *модель часткової децентралізації*.

*Перша модель* передбачає максимально можливу централізацію спецслужб. Відповідно до неї число спецслужб зведено до мінімуму, а самі вони мають статус самостійних державних органів. Система управління ними є відносно простою і, відповідно, надійною та швидкодіюною. Однак, існує проблема врахування потреб інших відомств-споживачів, а також потенційна загроза монополізму і закритості для зовнішнього контролю спецслужб.

*За другою моделлю* спецслужби, насамперед зовнішньорозвідувальні, мають переважно статус підрозділів відповідних центральних органів виконавчої влади. Це сприяє спрямуванню діяльності спецслужб на задоволення реальних потреб відомств-споживачів. Однак, система управління є досить складною та схильною до інерції. Особливо актуальною є проблема організації інформаційних потоків. Децентралізація спецслужб

об'єктивно вимагає створення так званих розвідувальних спільнот (співтовариств тощо) і відповідної інтеграційної управлінської системи.

Найчастіше застосовується *модель часткової децентралізації* за функціональним принципом: як правило, у державі окремо існують спецслужби зовнішньої розвідки, військової розвідки (зумовлюється надто значною специфікою воєнної сфери) і внутрішньої безпеки (контррозвідка, охорона конституційного ладу, органів правопорядку).

Для України, з урахуванням парламентсько-президентської форми державного правління, положень чинного законодавства, історичних і національних традицій, більш логічним та обґрунтованим видається застосування моделі часткової децентралізації спецслужб. Тобто, основу сектору безпеки України мають складати Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України та інші розвідувальні органи України.

Враховуючи зазначене та процеси євроатлантичної інтеграції України видається необхідним врахувати історичні тенденції та особливості побудови, управління і контролю за діяльністю спецслужб у країнах-членах ЄС і НАТО. При цьому, ґрунтуючись на положеннях законодавства та відкритих джерелах інформації, *ставиться за мету висвітлити не наявну структуру чи організацію діяльності спецслужб вказаних держав, а саме їх особливості, національний та історичний досвід.*

## **2. Спільні державно-правові ознаки спеціальних служб країн-членів ЄС і НАТО**

Результати проведеного системного аналізу, дають змогу виокремити низку спільних державно-правових ознак спеціальних служб іноземних країн-членів ЄС і НАТО.

*Перша – спеціальний інформативний характер їх діяльності.* Основним завданням спецслужб за такої умови

є: інформаційне забезпечення органів, які виконують функції держави, та інформаційне сприяння охороні цих органів і держави від протиправних дій.

У цьому випадку виникає проблема розмежування функцій спеціальних служб і правоохоронних органів держави, оскільки поліція, митна служба, податкова адміністрація також попереджають і розслідують злочини, які посягають на інтереси держави.

Відповідно до законодавства більшості вказаних країн спецслужби виконують завдання з отримання інформації про вчинення чи готування до скоєння найбільш тяжких злочинів: злочинів проти держави (*шпигунство, державна зрада тощо*), злочинів, які загрожують суспільству або людству (*тероризм, поширення ядерної, хімічної і бактеріологічної зброї, незаконний обіг наркотичних речовин та ін.*).

Загалом, слід зазначити, що у спецслужбах країн ЄС і НАТО з урахуванням їх власного історичного досвіду і правової бази діють різні підходи щодо кримінального провадження, зокрема:

1) *низка іноземних спецслужб не мають кримінально-процесуальних повноважень*, а лише здійснюють повний комплекс оперативної діяльності в інтересах спеціальних поліцейських структур, які проводять слідство у кримінальних справах, що порушуються за інформацією спецслужб та фактами скоєння злочинів, які посягають на національну безпеку держави.

За такого підходу спеціальні служби виконують покладені законом завдання в межах *«спеціальних розслідувань»<sup>3\*</sup>*, які за узагальненням їх практики, включають процес отримання інформації щодо протиправної діяльності осіб з конфіденційних і технічних джерел. Під час розслідувань спеціальні служби одержують необхідні відомості та передають їх відповідним процесуальним органам поліції

---

<sup>3\*</sup> Згідно із законодавством більшості держав НАТО під розслідуванням («спеціальним розслідуванням») слід розуміти процес здобуття спецслужбою інформації у рамках оперативної справи.

(наприклад, у Великій Британії) або спеціальним посадовим особам (Бельгія, Німеччина та ін.), а також сприяють слідству оперативними заходами у справі.

Прикладом законодавчого закріплення завдань із проведення оперативних заходів без здійснення кримінально-процесуальних повноважень є діяльність контррозвідки Великої Британії – Служби безпеки (СБ). Як зазначається у звіті цієї організації перед англійським народом, «СБ є цивільною організацією, а її співробітники не мають виконавчих прав, як-то арешт чи затримання особи. Це не є секретні сили поліції»<sup>4</sup>. Вона, приміром, може рекомендувати міністерству внутрішніх справ чи міністерству закордонних справ відмовити у в'їзді до країни відомим їй терористам або співробітникам іноземних спецслужб. У випадках перспективи затримання чи арешту особи контррозвідка Великої Британії взаємодіє зі спеціальними підрозділами поліції. Міжнародна практика свідчить про те, що інформація, яку отримала спеціальна служба у процесі оперативної діяльності, як правило, не може бути використана як доказ у суді.

Вказана ознака спеціального інформативного характеру діяльності спеціальних служб має певні історичні корені. Так, на початку свого формування (а в багатьох країнах це збереглося і донині) спеціальні служби не були окремими державними установами, а входили до складу міністерства внутрішніх справ, міністерства оборони чи інших відомств, виконуючи лише оперативну роботу з передачею всіх отриманих матеріалів іншим структурним підрозділам свого міністерства;

2) *низка іноземних спецслужб поряд із здійсненням комплексу оперативних заходів мають право кримінально-процесуальних повноважень за чітко визначеною законодавством підслідністю.* Наприклад, це стосується ФБР США, Головного департаменту внутрішньої безпеки Франції, Поліції безпеки Естонії, Агентства внутрішньої безпеки Польщі).

---

<sup>4</sup> Booklet on Security Service. – London, 1998. – P.38.

*Другою ознакою* спецслужб держав-членів ЄС і НАТО є *застосування спеціальних сил і засобів отримання інформації* під час виконання своїх завдань. Наприклад, міністерство закордонних справ будь-якої країни – це державний орган, який, з одного боку, виконує інформативні функції, проте без залучення спеціальних сил і засобів. З іншого боку, зовнішня розвідка здійснює аналогічні МЗС функції, але застосовуючи при цьому оперативні методи. Спеціальні служби, у виконанні покладених на них завдань, використовують такі *спеціальні сили й засоби отримання інформації*:

- 1) *негласний апарат;*
- 2) *технічні пристрої;*
- 3) *зовнішнє спостереження;*
- 4) *оперативні обліки.*

Використання державними органами спеціальних сил і засобів отримання інформації є однією з ознак спецслужб лише у разі спроможності застосовувати увесь їх комплекс під час своєї діяльності. Поліцейські підрозділи, що здійснюють боротьбу з крадіжками та іншими злочинами, також мають право застосовувати негласні джерела для виконання відповідних завдань. Але за цією категорією справ вони не мають права проводити оперативно-технічні заходи, що тимчасово обмежують права людини. Наприклад, § 2 ст. 90<sup>3</sup> кримінально-процесуального кодексу Бельгії визначає лише 22 склади злочинів, за якими можуть бути застосовані такі заходи. У розумінні вітчизняного законодавства – це тяжкі злочини.

*Третьою ознакою* спеціальних служб є *ступінь суспільної небезпеки протиправного діяння, що ними розслідується* (загроза державній безпеці, суспільству чи людству). Якщо злочин загрожує національній безпеці, суспільству або людству, то можна говорити про те, що його оперативну розробку здійснює спецслужба. Якщо злочин не загрожує національній безпеці, суспільству або людству і для його розслідування не може бути застосований весь комплекс оперативних сил і засобів, то це входить до компетенції органів поліції.

Поліцейським підрозділам, податковим та митним органам також притаманна така ознака спецслужби, як застосування деяких спеціальних сил і засобів отримання інформації, проте з огляду на ступінь суспільної небезпеки розслідуваних діянь, їх можна назвати органами спеціального призначення, або, враховуючи наявність у них кримінально-процесуальних прав, – правоохоронними органами.

Зважаючи на викладене, сучасна світова практика пішла шляхом поділу спецслужб на дві основні (але не єдині) ланки: **розвідка та контррозвідка**. У французькому словнику Larousse розвідка визначається як «*орган, покликаний інформувати політичну владу чи військове командування про засоби, можливості та накази деяких іноземних держав*»<sup>5</sup>. У той же час контррозвідка – це «*орган, який забезпечує інформацією про спеціальні служби іноземних держав, займається розшуком їх агентів як за кордоном, так і на власній території*»<sup>6</sup>.

Найбільш чітко визначено функції розвідки в наказі президента США № 12333 від 4 грудня 1981 року: «*Розвідка повинна забезпечувати президента ... необхідною інформацією, на якій базується процес прийняття рішень щодо проведення та розвитку зовнішньої, оборонної чи економічної політики й захисту національних інтересів Сполучених Штатів від посягань органів безпеки іноземних держав*»<sup>7</sup>.

Американська література, як зазначалося, не визначає розвідку та контррозвідку як окремі ланки спеціальних служб, а навпаки, вважає контррозвідку частиною розвідки. Те, що в розумінні вітчизняних авторів підпадає під термін спеціальні служби, у США об'єднується загальним терміном «розвідка».

---

<sup>5</sup> Larousse. La grand encyclopedie. – Paris: Libr. Larousse, 1967. – Vol.17. – P.10258.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Executive order №12334, Dec.4, 1981, 46 F.R. 59955. Тут і далі нормативно-правові акти президента США та підпорядкованих йому посадових осіб наводяться згідно із Федеральним реєстром США (Federal Register скорочено у назві F.R.). У даному випадку зазначене скорочення означає, що виконавчий наказ президента США №12333 від 4 грудня 1981 року опублікований у 46 томі Федерального реєстру на сторінці 59955.

Фахівці в галузі іноземного законодавства з питань розвідки та безпеки зазначають, що хоча діяльність контррозвідки традиційно протиставляється розвідувальній діяльності, у певному розумінні вона є лише її дзеркальним відображенням, оскільки в основному контррозвідка використовує ті самі прийоми та методи роботи, які є характерними і для розвідувальної діяльності. Більш того, як згідно з традиційними для США поглядами на контррозвідувальну діяльність (а вони є результатом історичного досвіду цієї країни), так і відповідно до букви закону (поняття «контррозвідка» у США визначено законодавчо), контррозвідувальна діяльність розглядається лише як частина розвідувальної.

Із суто теоретичного погляду, американські науковці вважають, що *розвідка поділяється на такі категорії: стратегічна (національна), тактична та контррозвідка*. Стратегічна розвідка збирає інформацію про можливості та наміри іноземних держав. Тактична розвідка (іноземними фахівцями називається також «оперативною» чи військовою розвідкою) здобуває інформацію, необхідну для «польових військових командирів»<sup>8</sup>. Контррозвідка американцями визначається як дії, спрямовані на захист власної інформації і таємності власних розвідувальних операцій. На неї покладені такі завдання:

- 1) *протидія проникненню іноземних спецслужб до урядових, військових та розвідувальних структур;*
- 2) *захист національних технологій;*
- 3) *боротьба з тероризмом;*
- 4) *боротьба з міжнародним незаконним обігом наркотичних речовин.*

Проводячи паралель між органами державної влади, які входять до спеціальних служб в Україні, державах-членах ЄС і НАТО, необхідно зважати на характер інформації, яку вони здобувають, а це – розвідувальна інформація (на думку іноземних вчених, до неї належать також відомості щодо

---

<sup>8</sup> The new encyclopedia Britannica: Macropaedia: Knowledge in depth. – Chi.etc.: Encyclopedia Britannica, 1986. – Vol.21. – P.728.

терористичної діяльності та незаконного обігу наркотичних речовин). Виходячи з цього, до спеціальних служб іноземних держав можна віднести розвідку, контррозвідку, служби боротьби з тероризмом (іноді виконання функцій боротьби з тероризмом здійснює контррозвідка), служби боротьби з незаконним обігом наркотичних речовин у масштабах всієї держави та інші органи, до компетенції яких входить отримання інформації про скоєння злочинів, що загрожують інтересам держави в цілому.

**Четвертою ознакою** спеціальних служб є **негласний характер їх діяльності**, що полягає в таємності форм і методів роботи, статусі співробітників (штатних і позаштатних) тощо. Аналізуючи історію організації спеціальних служб, можна дійти висновку, що до ХХ століття навіть факт їх існування був таємним. Згодом на законодавчому рівні були створені засади діяльності спецслужб, визначені структура, мета й методи їх функціонування, порядок підконтрольності та підзвітності. У наш час спеціальні служби втаємничують тільки ту інформацію, яка в разі її розголошення, може спричинити шкідливі наслідки для існування та діяльності самої спецслужби: порядок та умови проведення оперативних заходів, відомості щодо співробітників; дані про осіб, які надають негласну допомогу; відомості щодо джерел отримання інформації та інші. У багатьох країнах існує перелік інформації, яка відноситься до державної таємниці, та встановлена відповідальність за її розголошення. Цей перелік встановлюється, як правило, законом.

**П'ята ознака – робота спеціальних служб детально регламентується законодавством.** Це полягає у двох аспектах: законодавчому регулюванні діяльності спецслужб; законодавчій регламентації функціонування органів, що контролюють діяльність спецслужб.

Конституції держав-членів ЄС і НАТО безпосередньо не регулюють діяльність спеціальних служб, проте вони регламентують загальні засади їх існування, призначення керівників і службовців.

Так, наприклад, конституційною основою розвідувальної діяльності у США вважаються закріплені статтею 2 конституції країни повноваження президента як верховного головнокомандувача збройних сил. Доказом такого твердження є історичні матеріали парламентського розгляду питання щодо виплати грошового забезпечення представнику розвідувальної організації, де прямо вказується на те, що президент мав право залучити людину до виконання розвідувального завдання з огляду на свої повноваження верховного головнокомандувача збройних сил.

Також Конституція США у ст. 1 розділу 8 визначає правом законодавчого органу влади «видавати закони, які будуть необхідні як для здійснення прав Конгресу, так і всіх інших прав, якими чинна конституція наділяє уряд США, його департаменти та службових осіб»<sup>9</sup>. Щодо спеціальних служб, то мається на увазі створення Конгресом США законодавчої бази їх діяльності.

Аналогічні норми також існують у більшості інших іноземних країн. Наприклад, конституція Франції від 3 червня 1958 року в ст. 21 визначає, що «прем'єр-міністр несе відповідальність за національну оборону, ... він здійснює регламентарні повноваження та призначає на військові й цивільні посади»<sup>10</sup>. Ця норма є застосовною і щодо призначення на посаду керівника французької контррозвідки. Звісно, що така правова регламентація здійснюється залежно від специфіки конституційно-правових норм.

Конституція Великої Британії з цього погляду є унікальною, оскільки являє собою не цілісний документ, а декілька правових актів і велику кількість неписаних норм. До останніх відносяться ніде не зафіксовані юридичні угоди, які регулюють важливі питання державного життя. Їх можна розглядати як норми

---

<sup>9</sup> The Constitution of the United States, Articles in addition to, and Amendment of the Constitution of the United States. Art. II, sec 8.

<sup>10</sup> Конституции государств Европейского союза / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: ИНФРА-М, НОРМА, 1997. – С.316.

звичаєвого права. Вони регламентують призначення міністрів, порядок розпуску парламенту й укладання міжнародних договорів. Формально перераховані прерогативи повинні здійснюватися монархом, але на практиці виконуються урядом. Наприклад, прем'єр-міністр має широкі повноваження стосовно призначення вищих посадових осіб, зокрема міністрів.

Це також стосується й загальних керівників спецслужб Великої Британії. Загальний керівник контррозвідки MI-5 (історична назва Служби безпеки) – міністр внутрішніх справ – призначається прем'єр-міністром, безпосередній керівник – генеральний директор Служби безпеки – призначається міністром внутрішніх справ за погодженням із прем'єр-міністром. Загальний керівник розвідки MI-6 (історична назва Таємної розвідувальної служби) – міністр закордонних справ – також призначається прем'єр-міністром, а безпосередній – генеральний директор Таємної розвідувальної служби – так само, як і в контррозвідці.

Загальну нормативну базу для діяльності спеціальних служб становлять закони, які приймаються на основі чинної конституції країни. Варто зауважити, що суспільні відносини, котрі виникають у зв'язку з діяльністю спеціальних служб, почали регулюватися на рівні законів лише у XX столітті. Проте з цього правила також є винятки, наприклад у Франції, де діяльність спецслужб регламентують декрети уряду, визначаючи лише факт їх існування, але не регулюючи діяльність, підзвітність і принципи функціонування.

**Шоста ознака** спецслужб – їх **особливий порядок підзвітності та підконтрольності вищим органам держави**. Аналізуючи досвід країн Європи та Північної Америки у цій сфері, можна виокремити такі види контролю: парламентський контроль, контроль органів виконавчої влади, судовий контроль та контроль за різними аспектами діяльності спеціальних служб (за дотримання прав і свобод людини, за негласним зняттям інформації з каналів зв'язку та ін.). Вони застосовуються також до інших органів держави.

Проте особливість контролю за діяльністю спецслужб полягає у створенні спеціальних контролюючих органів і детальній законодавчій регламентації їх роботи. Правовою основою для діяльності контролюючих структур є закони про утворення парламентських комісій, закони та накази про призначення урядових контролерів, цивільно-процесуальні та кримінально-процесуальні кодекси (у частині прав суду розглядати справи про порушення особистих прав громадян), а також низка законів про свободу інформації.

**Сьомою ознакою** спецслужб є **спеціальний порядок комплектування кадрів**, які повинні мати необхідну загальну підготовку та спеціальні знання, відповідні особистісні й фізичні якості тощо. Зокрема, низка спецслужб здійснюють фахову і оперативну підготовку власних кадрів у спеціальних навчальних закладах. Прикладом може бути навчальний заклад Федерального бюро розслідувань США – Академія ФБР та школа підготовки співробітників БФФ Німеччини. Основний шлях формування апарату розвідки і контррозвідки в багатьох країнах – це підбір осіб з відповідними моральними та фізичними якостями безпосередньо з цивільних організацій з подальшою оперативною підготовкою у спеціальних навчальних закладах.

**Восьма ознака** спецслужб – це те, що вони є **державними органами зі спеціальним статусом**, тобто структурами, наділеними спеціальною компетенцією у сфері забезпечення національної безпеки, які сприяють ефективному функціонуванню держави. Більше того, спецслужби відіграють чітко визначену роль у загальнодержавному механізмі та взаємодіють з іншими органами держави. Спеціальний статус розвідувальних і контррозвідувальних служб у системі органів державної влади насамперед полягає в тому, що незважаючи на правовий статус окремого державного органу чи їх входження до складу вищих органів виконавчої влади, діяльність спецслужб регламентується окремими законами та іншими нормативно-правовими актами.

В цілому, як свідчить аналіз, *спеціальні служби різних країн відрізняються між собою порядком створення, підпорядкування, законодавчою регламентацією їх діяльності, структурою тощо. В основу їх організації та діяльності, як правило, покладено вимоги національного законодавства, історичні традиції і власний досвід.* Проте, як зазначалося, вони мають такі основні *спільні державно-правові ознаки:*

- 1) спеціальний інформативний характер їх діяльності;
- 2) застосування спеціальних сил і засобів отримання інформації;
- 3) високий ступінь суспільної небезпеки протиправних діянь, що ними розслідується (загроза державній безпеці, суспільству чи люду);
- 4) негласний характер діяльності;
- 5) детальна регламентація діяльності спецслужб законодавством;
- 6) особливий порядок підзвітності та підконтрольності вищим органам держави;
- 7) спеціальний порядок комплектування кадрів;
- 8) спецслужби є державними органами зі спеціальним статусом.

Зазначене дає змогу їх класифікувати, а внаслідок цього визначити місце спеціальних служб у державному апараті та системно підійти до врегулювання питань їх організації, діяльності та демократичного контролю.

## Презентація № 2.

### «ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ У КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄС І НАТО»

#### *1. Рекомендації європейських організацій та норми міжнародного права з питань діяльності спецслужб*

Міжнародно-правові аспекти регулювання діяльності спеціальних служб стали предметом активного розгляду саме на європейському континенті в рамках двох міжнародних організацій – Ради Європи та Європейського Союзу. У наш час документи цих організацій є єдиним джерелами міжнародного права, які можна було б використовувати задля уніфікації національних законодавств у сфері діяльності розвідувальних і контррозвідувальних служб. Жодна міжнародна організація у світі на даний час не має аналогічних міжнародно-правових документів.

Європейський Союз, який на початку свого існування був виключно міжнародною економічною інституцією, наразі є потужним інструментом регіональної та міжнародної безпеки. Після ухвалення Маастрихтського (1992 рік) та Амстердамського договорів (1997 рік) політика Європейського союзу фокусується не тільки на суто економічних складових і т.зв. двох «основах» Європейського Співтовариства (спільна політика у сфері економіки та спільна митна політика), але додає ще під загальною назвою «загальна зовнішня політика та політика безпеки» (Common Foreign and Security Policy) третю «основу» – безпекову складову, яка включає співпрацю у сфері юстиції та внутрішніх справ. Після ухвалення Декларації Гельсінського самміту у грудні 1999 року (самміт, який фактично інтегрував Західно-економічний союз до Європейського Союзу) до безпекової складової додається ще спільна політика в оборонній та розвідувальній галузях під загальною назвою

«європейська політика безпеки та оборони» (European Policy on Security and Defence), як частина загальної зовнішньої політики та політики безпеки. У рамках цієї політики також відбуваються заходи з уніфікації національних законодавств країн-членів ЄС щодо різних аспектів діяльності спецслужб. Проте документи Європейського Союзу здебільшого регулюють правоохоронну діяльність і стосуються держав-членів Союзу.

Більш широке значення мають *міжнародні документи рекомендаційного характеру*, прийняті в рамках іншої організації – *Ради Європи*. Результати дослідження свідчать, що основними актами, які певною мірою визначають критерії організації та діяльності спеціальних служб, насамперед, через призму додержання прав і свобод людини, є рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1402 (1999) «Контроль за діяльністю служб внутрішньої безпеки країн-учасниць Ради Європи»<sup>11</sup> та рекомендація 1713 (2005) «Демократичний аналіз сектору безпеки в країнах – членах»<sup>12</sup>.

Слід зауважити, що вказані документи переважно стосуються служб внутрішньої безпеки, а питання діяльності національних розвідувальних органів фактично винесено за їхні рамки. Розглянемо основні положення зазначених документів.

Аналізуючи *рекомендацію ПАРЄ № 1402 (1999)*, звернімо увагу на такі основні вимоги щодо організації вказаних служб:

– усі служби внутрішньої безпеки мають організовуватись і діяти на основі національних законів, які пройшли відповідну процедуру законотворення у парламенті й оприлюднені;

– єдиним завданням служб внутрішньої безпеки є захист національної безпеки – боротьба з реальними і потенційними загрозами державі та суспільству. Економічні питання чи

---

<sup>11</sup> **Recommendation 1402 (1999): Control of internal security services in Council of Europe member states.** – Official Gazette of the Council of Europe – April. – 1999. Рекомендація 1402 (1999): „Контроль за діяльністю служб внутрішньої безпеки країн - учасниць Ради Європи”. – Офіційна газета Ради Європи. – квітень. – 1999

<sup>12</sup> Сектор безпеки: рекомендації міжнародних організацій. Збірник документів / Упоряд. Белов О.Ф. – К.: НКЦ СБ України. – 2005. – с. 233-240

боротьба з організованою злочинністю не належать до завдань вказаних структур. Ці питання вони можуть розв'язувати лише в разі реальних загроз національній безпеці;

– виконавча влада не має права розширювати повноваження служб внутрішньої безпеки, їх визначає закон, а у спірних випадках – тлумачить судова влада. Служби внутрішньої безпеки не можуть використовуватись як засіб придушення політичних партій, національних меншин, релігійних організацій, а також інших груп населення;

– бажано не створювати служби внутрішньої безпеки у військових структурах, а також організувати цивільні служби безпеки військовим або напіввійськовим чином;

– країни-члени Ради Європи не повинні використовувати недержавні джерела фінансування для підтримання служб внутрішньої безпеки, а фінансувати їх виключно із державного бюджету.

***Рекомендації Ради Європи передусім спрямовані на забезпечення належного додержання прав і свобод людини.***

З цього приводу слід зауважити, що ПАРЕ:

– визнає велике значення служб внутрішньої безпеки для демократичних країн у справі захисту національної безпеки й державного демократичного порядку;

– висловлює занепокоєння стосовно того, що такі служби часто ставлять інтереси національної безпеки та держави вище прав особи, і зазначає: за браком належного контролю за цими структурами існує небезпека заподіяння шкоди державі та порушення прав людини, якщо не будуть визначені відповідні законодавчі та конституційні застереження;

– наголошує, що служби внутрішньої безпеки повинні мати достатні повноваження для виконання законних обов'язків із захисту національної безпеки й державного демократичного порядку від наявних загроз, проте не можна допустити, щоб вони могли вільно порушувати права та свободи людини;

– закликає до встановлення чіткого співвідношення між правом демократичного суспільства на національну безпеку та

правами людини. Деякі права людини (такі, як право захисту від катувань і жорсткого ставлення) є абсолютними та не можуть порушуватися жодними органами влади, у т. ч. службами внутрішньої безпеки. Однак в іншому разі рішення про те, які права мають пріоритет – права особи чи право демократичного суспільства на національну безпеку – має прийматися відповідно до принципів пропорційності й законності;

– звертає увагу, що ризик зловживання владою службами внутрішньої безпеки та, відповідно, ризик порушення прав людини зростає, коли ці структури наділені певними повноваженнями, такими як методи попередження й примусу з використанням силових засобів (наприклад, право обшуку, проведення кримінальних розслідувань, арештів і затримань), не контрольованих належним чином (виконавчими, законодавчими і судовими органами), а також коли служб внутрішньої безпеки багато;

– зазначає, що здійснення оперативних заходів, які зачіпають права й основні свободи людини, дозволяється у встановленому законодавством порядку, бажано судом, до початку цих дій. Найбільш важливим щодо цього є ефективний демократичний контроль за службами внутрішньої безпеки усіма трьома гілками влади (виконавчої, законодавчої, судової);

– вважає за необхідне, щоб кожна держава достатньо фінансувала потреби власних служб внутрішньої безпеки і забезпечувала контроль за відповідністю їх діяльності демократичним стандартам. Служби внутрішньої безпеки повинні діяти лише в національних інтересах з безумовним дотриманням фундаментальних свобод і не можуть використовуватись як засіб гноблення чи тиску<sup>13</sup>.

Особливої уваги, на наш погляд, заслуговують рекомендації Ради Європи щодо *здійснення демократичного контролю за*

---

<sup>13</sup> **Recommendation 1402 (1999): Control of internal security services in Council of Europe member states.** – Official Gazette of the Council of Europe – April. – 1999. Рекомендація 1402 (1999): „Контроль за діяльністю служб внутрішньої безпеки країн - учасниць Ради Європи”. – Офіційна газета Ради Європи. – квітень. – 1999

*службами внутрішньої безпеки*, зокрема:

– органи виконавчої влади повинні здійснювати послідовний контроль за діями служб внутрішньої безпеки, наприклад, зобов'язуючи їх надавати щорічні звіти про свою діяльність. Відповідний міністр повинен нести політичну відповідальність за нагляд над спецслужбами, а його відомство – мати можливості для ефективного контролю. Він також зобов'язаний надавати в парламентрічні звіти про діяльність служб внутрішньої безпеки. *(З урахуванням моделі побудови спецслужб (американської, британської чи французької) <sup>14</sup> вказана рекомендація у країнах – членах Ради Європи реалізується лише за наявності цієї вимоги у національному законодавстві);*

– органи законодавчої влади мають створювати чіткі й адекватні закони, зокрема, які визначають види оперативної діяльності, що загрожують порушенням прав громадян, умови її здійснення, вимоги щодо дотримання законності. Ці органи також мають контролювати бюджет спецслужб, у т. ч. шляхом вибіркового перевірок і надання річних звітів про використання бюджетних коштів;

– органи судової влади повинні мати право на проведення активного попереднього і наступного контролю, у т. ч. право надавати дозвіл на здійснення окремих заходів, що можуть призвести до порушення прав людини. Основним принципом контролю є розгляд судом звернень громадян щодо порушення їх прав органом безпеки;

– інші органи (наприклад, омбудсмен, уповноважений із захисту інформації) мають бути наділені правом здійснювати наступний контроль (у будь-яких справах) за спецслужбами;

– приватні особи повинні мати право доступу до інформації, зібраної службами внутрішньої безпеки. Винятки щодо реалізації цього права, пов'язані з інтересами національної безпеки, мають бути визначені законом.

У червні 2005 року Парламентською Асамблеєю

---

<sup>14</sup> Будаков М.О. Організаційно-правові засади діяльності спеціальних служб держав НАТО: Монографія. – К.: Вид-во НА СБ України. – 2004. с.20-34

Ради Європи прийнято *рекомендацію № 1713 (2005) «Демократичний аналіз сектору безпеки в країнах – членах»*<sup>15</sup>. У вказаному документі розглянуто загальні тенденції, *шляхи подальшого розвитку таких елементів сектору безпеки як розвідувальні служби (спецслужби), поліція, прикордонний контроль, оборона, національна безпека і демократія.*

На відміну від розглянутих рекомендацій ПАРЄ за 1999 рік, у ньому констатується, що останніми роками *внаслідок зростання тероризму та рівня злочинності європейська спільнота відчула підвищену необхідність у безпеці.* Водночас, акцентовано увагу на таких аспектах сектору безпеки:

– на національному рівні завданням органів та установ, відповідальних за безпеку, є забезпечення порядку і закону, захист безпеки держави, осіб та власності, демократичних інституцій і процедур та забезпечення мирного співіснування різних верств суспільства;

– на зовнішньому рівні, окрім завдань по забезпеченню внутрішньої безпеки, міжнародна безпека має забезпечуватись в рамках міжнародних двосторонніх та багатосторонніх угод. Сили безпеки можуть бути задіяні в погоджених або спільних діях у рамках колективних оборонних угод і (або) міжнародних миротворчих місій з метою попередження розв'язання конфліктів або сприяння післявоєнному відновленню;

– деякі із сучасних загроз, як міжнародна організована злочинність, міжнародний тероризм та розповсюдження зброї, все більше завдають шкоди внутрішній та зовнішній безпеці і тому потребують уваги з боку служб безпеки;

– дуже важливо знайти чіткий баланс між концепцією свободи і нашою потребою у безпеці;

– заходи уряду мають бути законними. Відповідно, деякі форми демократичного контролю є обов'язковими, їх має виробити парламент. Законність відіграє значну роль, оскільки

---

<sup>15</sup> Сектор безпеки: рекомендації міжнародних організацій. Збірник документів / Упоряд. Белов О.Ф. – К.: НКЦ СБ України. – 2005. – с. 233-240

вона може покарати будь-яке зловживання виключними заходами, що можуть представляти певний ризик порушення прав людини;

– демократичний контроль використовує низку специфічних засобів, спрямованих на посилення політичної підзвітності та прозорості сектору безпеки. Ці засоби включають конституційні засади, юридичні норми, інституційне та адміністративне забезпечення, а також більш широкий спектр діяльності, направленої на укріплення добрих стосунків між різними секторами блоку безпеки з одного боку і представниками громадського суспільства (неурядові організації, ЗМІ, політичні партії тощо) з другого боку.

Аналізуючи зазначене слід зауважити, що на відміну від рекомендації №1402 (1999) у рекомендації ПАРЄ № 1713 (2005) службам внутрішньої безпеки ставиться завдання щодо забезпечення порядку і закону, тобто **правопорядку**, захист безпеки держави, осіб та власності, демократичних інституцій і процедур, мирного співіснування різних верств суспільства. Акцентується увага на *боротьбі з міжнародною організованою злочинністю, міжнародним тероризмом, розповсюдженням зброї* тощо. Таким чином, спостерігається тенденція до *зростання правоохоронних функцій спецслужб*.

Крім цього, заслуговують на увагу висновки щодо стурбованості Ради Європи деякими заходами, впровадженими, зокрема, у сфері боротьби з тероризмом: безстрокове утримання під арештом іноземців без висунення конкретних звинувачень, відмова в доступі до незалежного суду, жорстоке поводження під час допитів, прослуховування приватних засобів зв'язку без інформування цих осіб, екстрадиція до країн, де застосовується смертна кара або фізичні тортури, затримання та замах на політичних або релігійних діячів, що суперечить Європейській конвенції з прав людини і протоколам до неї, Європейській конвенції по запобіганню тортур і жорстокого поводження або покарань і Рамковій резолюції Ради Європейського Союзу. Зазначене коментується тим, що необхідність

у безпеці підштовхує уряди вживати виключні заходи. Поряд з принциповою оцінкою таких проявів, вказане свідчить, що у країнах-членах Ради Європи набуває поширення тенденція надання пріоритету безпеці суспільства і держави.

На наш погляд, заслуговують на увагу і рекомендації ПАРЕ, надані Комітету Міністрів, щодо підготовки та прийняття принципових положень для урядів з метою встановлення політичних правил, стандартів і практичних підходів, необхідних для виконання **принципів демократичного контролю в секторі безпеки**. Для розвідувальних (спеціальних) служб згідно з рекомендацією ПАРЕ №1713 (2005) цей контроль має здійснюватись на таких засадах:

- функціонування вказаних служб має базуватися на відповідному чіткому законодавстві під контролем судових органів;

- кожний парламент повинен мати відповідний спеціальний комітет;

- умови застосування виключних заходів спецслужбами мають бути закріплені законом на конкретний період часу;

- розвідувальні служби ні за яких умов не повинні бути політизованими, оскільки мають надавати інформацію в об'єктивному, незаангажовану вигляді. Будь-які обмеження громадянських та політичних прав співробітників спецслужб мають бути закріплені в законі;

- Комітет Міністрів Ради Європи вважає за необхідне прийняти Європейський Кодекс розвідувальної етики (по аналогії з Європейським кодексом політичної етики, який був прийнятий Радою Європи);

- чутливий баланс між конфіденційністю і підзвітністю може бути досягнутий деякою мірою завдяки принципу напівпрозорості, тобто шляхом розсекречування конфіденційних матеріалів після спливу визначених законодавством термінів;

- важливо також, щоб Парламент був постійно інформований стосовно змін, які можуть впливати на розвідувальну політику взагалі.

Вказані вимоги, як свідчить аналіз, в цілому аналогічні рекомендаціям ПАРЄ № 1402 щодо служб внутрішньої безпеки. Разом з тим цікавою є пропозиція щодо прийняття *Кодексу розвідувальної етики*, а також *запровадження принципу напівпрозорості стосовно висвітлення діяльності спецслужб*. Останнє також свідчить про розуміння європейськими політиками важливості та особливого статусу сектору безпеки.

З результатами дослідження, зазначені рекомендації в основному враховуються в організації діяльності спецслужб європейських країн, але **пріоритет**, як зазначалося, **надається власним традиціям, історичному досвіду й вимогам національного законодавства**. Тобто *єдиних*, запроваджених у практику *стандартів організації, діяльності та контролю за спеціальними службами європейських країн* поки що *не існує*.

Розглядаючи *міжнародне законодавство з питань діяльності спецслужб*, необхідно зауважити, що воно не обмежується вказаними рекомендаціями ПАРЄ, а має також в своїй основі документи таких поважних європейських інституцій як Європейська комісія з демократії через право (т.зв. *Венеціанська комісія*), *Європейський суд з прав людини*, *Комітет Міністрів Ради Європи* зі своїми спеціалізованими комітетами та підкомітетами (*Європейський комітет з проблем злочинності*, *Європейський комітет з питань правового співробітництва*, *Комітет експертів з питань тероризму*).

Так, після прийняття рекомендації № 1402 від 1999 року «Контроль за діяльністю внутрішніх служб безпеки країн-членів Ради Європи» Рада Європи вжила заходів щодо ґрунтовного аналізу законодавства та організаційних основ діяльності спеціальних служб держав-членів РС. У 2001 році рішенням Комітету Міністрів Ради Європи в межах Європейського комітету з проблем злочинності (European Committee on crime problems) була створена Група спеціалістів з питань внутрішніх служб безпеки (Group of Specialists on Internal Security Services, PC-S-SEC). Мандат зазначеної групи передбачав аналіз поло-

жень рекомендації ПАРС № 1402, прецедентів Європейського суду з прав людини щодо діяльності спецслужб, наявних правових інструментів Ради Європи та роботи Комітету експертів з поліцейської етики та проблем поліцейської діяльності. У жовтні 2002 року група представила звіт, який залишається одним з вагомих міжнародно-правових документів в зазначеній сфері.

Міжнародними документами чітко встановлюється право на існування внутрішніх служб безпеки (т.зв. *raison d'etre*). Венеціанська комісія в своєму звіті від 7 березня 1998 року констатувала, що *«...не тільки з точки зору держави та інтересів захисту її територіальної цілісності, внутрішньої безпеки і стабільності, але також з точки зору індивідуума, який має право на повагу до його основних свобод, права особи можуть бути обмежені на чіткий і виправданий строк в інтересах загального добробуту суспільства»*. На підставі цього Венеціанська комісія робить висновок, що функціонування внутрішніх служб безпеки виправдано не тільки в інтересах національної безпеки, але також для захисту та гарантування прав громадян <sup>16</sup>.

Згідно рішень Європейського суду з прав людини *«заснування внутрішніх служб безпеки дозволяється як таке»*. Це зокрема впливає з рішень суду у справі Класса та інших <sup>17</sup>, справі Ротару <sup>18</sup>.

Європейське законодавство, що дозволяє спецслужбам обмежувати права людини, ґрунтується на положеннях ст.8 Конвенції про захист прав людини та основних свобод <sup>19</sup>, яка дозволяє такі обмеження в інтересах національної безпеки. У зв'язку з цим, європейські міжнародні документи значну увагу

---

<sup>16</sup> European Commission for Democracy through Law Report №CDL-INF (98)6.

<sup>17</sup> European Court of Human Rights judgment in the case of Klass and others, 6 September 1978, paragraph 48.

<sup>18</sup> European Court of Human Rights judgment in the case of Rotaru, 4 May 2000, paragraph 47.

<sup>19</sup> Конвенції про захист прав людини та основних свобод (Рим, 4.XI.1950). - "Голос України", 10 січня 2001 року. - № 3 (2503). - С.6-8.

приділяють поясненню цього терміну таким чином, щоб на ньому могла ґрунтуватися внутрідержавна практика. В нормативних актах міжнародного права обґрунтування зазначеного терміну немає, але воно присутнє в різних *прецедентах Європейського суду з прав людини*. Під поняття «загрози національній безпеці» в міжнародно-правовому розумінні цього терміну підпадають:

- шпигунство (*справа Класса та інших*)<sup>20</sup>;
- тероризм (*справа Класса та інших*)<sup>21</sup>;
- підбурювання чи сприяння тероризму (*справа Зана*)<sup>22</sup>;
- повалення парламентської демократії (*справа Лендера*)<sup>23</sup>;
- діяльність сепаратистських екстремістських організацій, які посягають на територіальну цілісність чи безпеку держави насильницькими чи антидемократичними заходами (*справа Об'єднаної комуністичної партії Туреччини та інших*)<sup>24</sup>;
- підбурювання до непокори військового персоналу (*заява №7050/75 Арроусміф проти Сполученого Королівства*)<sup>25</sup>.

Для тимчасового обмеження спецслужбами прав людини необхідна чітка та наявна загроза національній безпеці, межі якої не визначені ані конвенцією, ані судовими рішеннями. У зв'язку з цим, Група спеціалістів з питань внутрішніх служб безпеки визначила правові рамки для законної діяльності спецслужб у цьому випадку: «Внутрішні служби безпеки повинні мати можливість збирати інформацію в момент, коли наміри тих, хто намагається посягнути на

---

<sup>20</sup> European Court of Human Rights judgment in the case of Klass and others, 6 September 1978, paragraph 48.

<sup>21</sup> European Court of Human Rights judgment in the case of Klass and others, 6 September 1978, paragraph 48.

<sup>22</sup> European Court of Human Rights judgment in the case of Zana, 19 December 1997, paragraphs 48-50.

<sup>23</sup> European Court of Human Rights judgment in the case of Leande, 26 March 1987, paragraph 59.

<sup>24</sup> European Court of Human Rights judgment in the case of United Communist Party of Turkey and others, 30 January 1998, paragraphs 39-41.

<sup>25</sup> Application N° 7050/75 Arrowsmith against United Kingdom - Report of the European Commission of Human Rights adopted on 12 October 1978.

національну безпеку, ще не є достатньо чіткими чи ще не були реалізовані»<sup>26</sup>.

Звіт групи також визначає **інші протиправні дії**, які вважатимуться такими, **що посягають на національну безпеку**:

- зовнішні посягання на економічну безпеку держави;
- відмивання коштів в обсязі, що може дестабілізувати банківську чи монетарну систему;
- втручання в електронні дані, пов'язані з обороною, зовнішніми справами та іншими сферами, які можуть вплинути на життєво важливі інтереси держави;
- організована злочинність, в обсязі, що може вплинути на громадську безпеку чи безпеку держави.

Венеціанська комісія та Комітет Міністрів РЄ у своїй відповіді на рекомендацію ПАРЄ № 1713 відмічають *«необхідність підвищення ефективності діяльності внутрішніх служб безпеки у зв'язку із серією проведених терористичних атак»*<sup>27</sup>. Визначається, що рекомендація № 1713 порушує низку важливих питань, які потребують подальшого вивчення в контексті Звіту Генерального Секретаря РЄ щодо виконання ст.52 Європейської конвенції з прав людини. Аналізуючи прийняті ПАРЄ рекомендації, Генеральний Секретар вказує на те, що *«...існуючі законодавчі та адміністративні процедури щодо діяльності секретних служб здаються неадекватними в деяких країнах-членах РЄ. І в той час, як у деяких країнах є достатні механізми контролю за внутрішніми службами безпеки, діяльність закордонних розвідувальних служб контролюється недостатньо»*<sup>28</sup>. Таким чином, можна прогнозувати, що міжнародне право у майбутньому буде розвиватися в напрямі регламентації діяльності та контролю за розвідувальними службами.

---

<sup>26</sup> Final Activity Report of Group of Specialists on Internal Security Services (PC-S-SEC) adopted by the decision of European Committee on crime problems at its 52nd Plenary Session (16-20 June 2003). - №118/220601.

<sup>27</sup> Reply from the Committee of Ministers to PA Recommendation №1713 (2005) adopted at the 969<sup>th</sup> meeting of the Ministers Deputies. – №10972. – 21 June 2006.

<sup>28</sup> Reply from the Committee of Ministers to PA Recommendation №1713 (2005) adopted at the 969<sup>th</sup> meeting of the Ministers Deputies. – №10972. – 21 June 2006.

Вагомим в контексті рекомендації ПАРЄ № 1402 є питання організації діяльності спеціальних служб. Так, на підставі вказаного міжнародного документу іноземні експерти часто намагаються поставити питання щодо залишення у спецслужб різних країн виключно оперативної складової її діяльності, забравши правоохоронну. При цьому під поняттям правоохоронний орган (law enforcement agency) європейські юристи розуміють систему державних органів, які мають кримінально-процесуальні повноваження<sup>29</sup>.

І якщо рекомендація ПАРЄ № 1402 від 1999 року прямо говорить про необхідність та доцільність створення внутрішніх служб безпеки, як виключно структур з інформаційними (оперативними) повноваженнями (intelligent services – спецслужб), то ***висновки Групи спеціалістів з питань внутрішніх служб безпеки не є такими категоричними і дозволяють державам організовувати внутрішні служби безпеки в форматі правоохоронного органу.*** Зокрема, у звіті зазначено: *«Оскільки однією з функцій внутрішньої служби безпеки є сприяння роботі правоохоронних органів, то виправданою у випадку деяких країн є практика організації внутрішніх служб безпеки в рамках правоохоронного органу. Визнаємо, що функції та повноваження правоохоронних органів і спецслужб є різними, але взаємодоповнюючими. У зв'язку з цим, справою кожної країни є рішення щодо найкращої форми захисту національної безпеки та структури її внутрішніх служб безпеки»*<sup>30</sup>. У зв'язку із зазначеним, у рекомендації ПАРЄ № 1713 (2005) вже відсутні вимоги щодо відокремлення правоохоронної функції від оперативної роботи.

Враховуючи зазначену вище можливість залишення за спецслужбами правоохоронних функцій з точки зору

---

<sup>29</sup> Будаков М.О. Проблеми визначення терміна “правоохоронні органи держави” // Державна безпека України. – 2004. - №2(2).

<sup>30</sup> Final Activity Report of Group of Specialists on Internal Security Services (PC-S-SEC) adopted by the decision of European Committee on crime problems at its 52nd Plenary Session (16-20 June 2003). - №118/220601.

міжнародного права, у питаннях міжнародно-правового регулювання діяльності розвідувальних і контррозвідувальних служб мають бути враховані не тільки міжнародні нормативно-правові акти щодо служб безпеки (розвідувальних служб), а також щодо діяльності правоохоронних структур – Європейський кодекс поліцейської етики <sup>31</sup>, практика Ради з питань поліції (допоміжний орган Європейського комітету з проблем злочинності (European Committee on crime problems)).

Інший важливий блок питань міжнародно-правового регулювання стосується *контролю за діяльністю спецслужб*, який включає *загальний парламентський контроль та контроль за проведенням оперативно-технічних заходів*, які тимчасово обмежують права людини.

У контексті парламентського контролю звіт Групи спеціалістів з питань внутрішніх служб безпеки передбачає, що такий контроль повинен передбачати три основні елементи – *«нагляд за політикою, витратами та управлінням»* <sup>32</sup>.

Рекомендація ПАРЕ № 1402 (1999) містить загальну норму: *«Законодавча влада повинна прийняти відповідні прозорі закони, що регламентують діяльність спецслужб, які могли б визначати обсяг їх повноважень у здійсненні оперативних заходів й умови, за яких можливе порушення цивільних прав населення, і гарантії неможливості перевищення своїх повноважень. Вона повинна стежити за використанням виділених для спецслужб коштів, а також зобов'язати ці служби подавати щорічні звіти про використання бюджетних коштів; з цією метою необхідним є створення відповідних комітетів»* <sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> European Code of Police Ethics. – Council of Europe Committee of Ministers Recommendation Rec(2001)10.

<sup>32</sup> Final Activity Report of Group of Specialists on Internal Security Services (PC-S-SEC) adopted by the decision of European Committee on crime problems at its 52nd Plenary Session (16-20 June 2003). - №118/220601.

<sup>33</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation №1402 (1999). «Control of internal security services in Council of Europe member states» – Official Gazette of the Council of Europe. – April 1999.

Рекомендація ПАРЄ № 1713 фактично повторює зміст попередніх документів: *«Необхідно організувати демократичний контроль за діяльністю служб безпеки, який повинен здійснюватися з боку парламенту... Національні парламенти повинні створити відповідні профільні комітети з нагляду. Мінімально необхідний обсяг їх повноважень повинен включати здійснення контролю за використанням бюджетного фінансування розвідувальних служб»*<sup>34</sup>.

Міжнародно-правове регулювання **контролю за про-  
веденням оперативно-технічних заходів**, які тимчасово обмежують права людини (в практиці англomовних країн т.зв. “intrusive measures”), умовно поділяється на два блока: *попередній* (a priori) та *наступний* (ex post facto) контроль.

Судова практика Європейського суду з прав людини не має чіткого визначення, які категорії оперативних заходів тимчасово обмежують права людини, передбачені пар.1 ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Разом з цим, щодо пар. 2 цієї ж статті є міжнародно-правові норми судового прецеденту. Так, у справі Малона Європейський суд з прав людини визначив такі **загальні принципи**:

– *«закон повинен бути в достатній мірі доступним: громадянин повинен мати ознаку того, що відповідає даним обставинам в конкретній справі»;*

– *«норма не може вважатися «законом» до тих пір, доки вона не сформульована з достатньою точністю для того, щоб громадянин зміг визначити свою поведінку: він повинен мати можливість (в разі необхідності з відповідним інформуванням) передбачити свою поведінку в такому обсязі, який відповідає обставинам, а також визначити її наслідки»;*

---

<sup>34</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation №1713 (2005). «Democratic oversight of the security sector in member states» – Official Gazette of the Council of Europe. – June 2005.

– «передбачені законом в контексті ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основних свобод означає не тільки закон у письмовій формі, але також і неписьмовій»<sup>35</sup>.

Міжнародно-правові норми щодо **попереднього** (а пріорі) **контролю** за проведенням спецслужбами оперативно-технічних заходів, які тимчасово обмежують права людини, вимагають від «національних законодавців забезпечити обов'язковість отримання попереднього дозволу внутрішніми службами безпеки у незалежній владі. Беручи до уваги значну кількість попередніх контрольних механізмів, визнаємо, що дозвіл виданий прокурором, судом, міністерською чи парламентською владою повністю гарантує незалежний контроль»<sup>36</sup>.

Таким чином, враховуючи наявну практику іноземних країн (зокрема, Велика Британія, Німеччина та ін.), **міжнародними нормами не встановлена обов'язковість надання відповідних дозволів виключно судом**, а вимагається лише дотримуватися принципу незалежної інстанції. Іншими вимогами до попереднього контролю є:

- 1) обов'язковість письмового дозволу;
- 2) конфіденційність заходів, що проводяться, задля їх ефективності;
- 3) пропорційність заходів у відповідності до порушення – у випадку можливості здобути інформацію іншим шляхом, обов'язок відмовитися від застосування заходів або застосувати їх частково.

**Наступний** (ex post facto) **контроль** є актуальним і дискусійним, оскільки не є повністю реалізованим в законодавстві та фактично не використовується на практиці у багатьох країнах. Проблема полягає в тому, що законодавством деяких іноземних країн встановлений обов'язок спецслужб

---

<sup>35</sup> European Court of Human Rights judgment in the case of Malone, 2 August 1984, paragraph 66.

<sup>36</sup> Final Activity Report of Group of Specialists on Internal Security Services (PC-S-SEC) adopted by the decision of European Committee on crime problems at its 52nd Plenary Session (16-20 June 2003). - №118/220601.

повідомляти особу про оперативні заходи після їх проведення. Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях з цього приводу вказав на обов'язкову необхідність встановлення права особи звернутися до суду, у випадку якщо вона вважає, що проти неї було застосоване оперативне спостереження. Водночас, Європейський суд з прав людини по суті **не визнав обов'язковості наступного повідомлення особі про проведені оперативні заходи**. Натомість у справі Хопа, Хевітта та Хармана проти Сполученого Королівства суд встановив міжнародно-правовий прецедент: «...відсутність повідомлення особи про зібрану інформацію може забезпечити ефективність проведеного заходу та не може бути підтвердженням того, що обмеження прав не було необхідним»<sup>37</sup>.

Згідно рішень Європейського суду з прав людини, для оскарження дії спецслужб не обов'язкова наявність суду в повному розумінні цього слова – достатньо мати установу, яка дотримуватиметься принципу ефективності засобів захисту права (effective remedy)<sup>38</sup>.

## **2. Організація контролю за діяльністю спецслужб у країнах-членах ЄС і НАТО**

Під демократичним контролем за діяльністю спеціальних служб у країнах-членах ЄС і НАТО розуміють контроль парламенту, судової влади та незалежних установ чи громадських організацій. При цьому практика і законодавство цих країн демократичний контроль за діяльністю спеціальних служб розглядає як частину процесу контролю над усім сектором безпеки держави, а іноді – за т.зв. «оборонною діяльністю».

Демократичний контроль чітко сформульований як політичний стандарт низкою світових та регіональних організацій і форумів, таких як ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, Рада

---

<sup>37</sup> European Court of Human Rights judgment in the case of Hope, Hewitt and Harman v. the United Kingdom II, 17 May 1998, paragraphs 15.

<sup>38</sup> European Court of Human Rights judgment in the case of Golder, 21 February 1975, paragraph 33.

Європи і Американський самміт. В системі ООН особлива увага приділяється визначенню «демократизації безпеки з метою запобігання конфліктам і встановленню миру»<sup>39</sup>. ООН підкреслює найважливішу роль демократичного контролю за армією, поліцією, спеціальними службами безпеки для розвитку людського потенціалу і безпеки особистості та визнає низку принципів демократичного управління в сфері безпеки.

Програма НАТО «Партнерство заради миру» і Рада Європи зробили демократичний контроль непорушною умовою членства<sup>40</sup>. Європейський парламент з нагоди затвердження Копенгагенських критеріїв вступу конкретизував у резолюції «Agenda 2000», що від країн-кандидатів вимагається забезпечити правову відповідальність поліцейських, військових і секретних служб. Розглянемо реалізацію вказаних вимог на досвіді низки європейських країн.

### ***2.1. Організація контролю за діяльністю спеціальних служб органами виконавчої влади***

Функція контролю за діяльністю спеціальних служб органами виконавчої влади реалізується за допомогою спеціальних органів міжвідомчої компетенції, утвореними при посадових особах, які здійснюють загальне керівництво спецслужбами.

Так, у ФРН політичне управління спецслужбами здійснює Відомство Федерального канцлера (ВФК). Персонально від імені ВФК загальне керівництво спецслужбами здійснює спеціальна урядова посадова особа: *координатор спецслужб*, що має статус міністра з особливих доручень або міністра-депутата. Крім того, існує посада *Федерального уповноваженого із захисту відомостей про осіб*, як інструмент контролю Бундестагу та федерального уряду за дотримання спецслужбами законодавства щодо прав людини. Його завданнями є:

---

<sup>39</sup> Human Development Report 2002, pp. 85-100.

<sup>40</sup> Рамковий документ «Партнерства заради миру» від 10 січня 1994 року; Доповідь Ради Європи від 12 червня 2002 року - AS/POL (2002) 07REV.2, article 34.

– контроль на вимогу Бундестагу та уряду за дотриманням основних положень Закону «Про охорону інформації про осіб від зловживань при її опрацюванні» від 27 січня 1977 року;

– підготовка для Бундестагу та уряду щорічних і поточних аналітичних документів щодо внесення змін до законів про БНД, БФФ і МАД;

– проведення в необхідних випадках експертизи на встановлення відповідності дій спеціальних служб законам ФРН;

– надання Бундестагу та уряду пропозицій з поліпшення захисту інформації про осіб.

Для виконання вказаних повноважень федеральний уповноважений має право:

– *запитувати у спецслужб всі матеріали та справи, пов'язані з обробкою занесених до їх банків відомостей про осіб;*

– *у будь-який час мати доступ до всіх приміщень, де зберігаються ці відомості.*

Водночас, у разі, коли вищі органи державної влади ФРН вирішать, що доступ до документів і справ загрожує державній безпеці, вони можуть не надавати відповідну інформацію федеральному уповноваженому або його представникам. Інші контрольні функції, як зазначалося, виконують органи, які здійснюють керівництво спеціальними службами: Відомство федерального канцлера та відділи у відповідних міністерствах.

У Великій Британії контрольна модель дещо складніша і являє собою змішаний судовий та урядовий види контролю. Законом «Про регламентацію повноважень з розслідування» від 2000 року були ліквідовані спеціальні урядові та судові органи, які здійснювали контроль за оперативною діяльністю спецслужб на підставі законів «Про Службу безпеки» та «Про розвідувальні служби».

Закон 2000 року увібрав в себе всі норми згаданих нормативно-правових актів та створив єдині умови контролю за діяльністю спеціальних служб і правоохоронних органів. Як контрольні механізми були створені: *Суд з повноважень*

з розслідування (Investigatory Powers Tribunal), *Комісіонер з втручання до каналів зв'язку* (Interception of communication Commissioner) та єдиний *Комісіонер з розвідувальних служб* (Intelligence Services Commissioner).

Перший орган є судовою формою контролю (розглядається в частині про судовий контроль за спеціальними службами), другий і третій – переважно урядовою, хоча чітке розмежування зробити дуже важко. Головне завдання Комісіонера з втручання до каналів зв'язку – нагляд за законністю надання відповідним міністром дозволів на втручання до каналів зв'язку <sup>41</sup>.

У Франції була створена *Національна комісія з інформації та свобод* (La commission nationale de l'informatique et des libertes, CNIL). Головною метою комісії є встановлення контролю за діяльністю спеціальних служб, зокрема, контролю за дотриманням прав і свобод людини.

Основною формою виконання поставлених перед нею завдань є перевірка оперативних обліків спеціальних служб. Згідно із ст. 39 закону від 6 січня 1978 року комісія має право доступу до закритої інформації, що дозволяє їй перевіряти інформацію на осіб, яка була зібрана спеціальними службами (*це право не було чітко визначене у жодному з законів, присвячених діяльності інших контролюючих комісій*). Така процедура «опосередкованого доступу» до таємних відомостей зробила перший крок у подоланні «недоступності» контролю французьких спеціальних служб з боку демократичних інститутів. Члени цієї комісії хоча й мають доступ до секретних даних, але не мають права оцінювати їх зміст.

Проте такі права були надані *Національній комісії з контролю за втручанням до каналів зв'язку* (La commission nationale du contrôle des interceptions de securit , CNICS) згідно з законом про комісію від 10 липня 1991 року. На думку французьких державних діячів, «досвід цієї комісії є дуже цікавим з огляду на те, що в її складі вперше об'єднали професійних розвідників

---

<sup>41</sup> Regulation of Investigatory Powers Act. The Stationery Office Limited. UK official publications. – 2000.

із представниками судової влади та Державної ради»<sup>42</sup>. Згідно із законом 1991 року про комісію, вона має право доступу до відомостей, які містять державну таємницю, і займається перевіркою правильності видачі дозволів на втручання до каналів зв'язку. Члени комісії мають право тільки подавати пропозиції службовим особам державної виконавчої влади щодо більш ефективного застосування інформації, яка містить державну таємницю. Однією з найголовніших функцій комісії є визначення квот прослуховування для кожного міністерства. По кожному факту прослуховування члени комісії дають окрему згоду. Така згода може бути не надана, якщо:

– недостатньо фактичних даних, які вказують на протиправну діяльність особи;

– шкода, яка заподіюється правам людини під час прослуховування, перевищує шкоду, яка заподіяна особою під час здійснення протиправних дій.

Відповідно до статті 5 закону від 17 липня 1978 року була створена *Комісія з доступу до адміністративних документів* (La Commission d'accès aux documents administratifs, CADA). Основною метою діяльності Комісії є перевірка законності початку оперативної розробки особи чи групи осіб, а також контроль за її проведенням;

У Туреччині вищим міжвідомчим органом управління спецслужбами є *Рада національної безпеки* (РНБ, подібно до того, як це організовано в США). Політику Ради національної безпеки у сфері розвідки, основні завдання розвідувальної діяльності стосовно іноземних держав розробляють *Управління національної безпеки і політики* та *Управління досліджень, оцінок і рекомендацій*, які входять до складу РНБ.

Головним консультативним і координаційним органом, який виробляє рекомендації з питань перспективного планування розвідувальної і контррозвідувальної діяльності, а також організує взаємодію між різними розвідувальними ланками

---

<sup>42</sup> P.Bouchet President de la CNCIS // Cahiers de la Securite interieure. – 1997. – № 30 – P. 142.

та контроль за їх діяльністю, є Рада з координації і ведення національної розвідки (МІКК) при прем'єр-міністрові. До складу цієї Ради входять: начальник Національної розвідувальної організації, керівники основних підрозділів МІТ, начальник Головного управління розвідки Генштабу ЗС Туреччини, керівники спеціальних підрозділів МВС і МЗС.

## ***2.2. Організація парламентського контролю за спецслужбами***

Головним завданням парламентського контролю за діяльністю органів розвідки та безпеки, як свідчить аналіз, є прийняття законодавчих актів, що регулюють організацію та діяльність спецслужб, а також здійснення загального контролю за їх виконанням і додержанням прав людини. Практика організації парламентського контролю у країнах-членах ЄС і НАТО є різною.

Парламенту ФРН (Бундестагу) надано право здійснювати контроль не тільки за діяльністю спеціальних служб, але й за тим, як федеральний уряд керує ними. Для реалізації відповідної функції створені комісії з представників усіх фракцій Бундестагу:

*Парламентська контрольна комісія* – до її функцій входить розгляд загальних питань діяльності БНД, БФФ, МАД та подій, які мають особливе значення для безпеки ФРН. Комісія складається з восьми депутатів, її засідання проводяться щоквартально<sup>43</sup>.

*Комісія з питань розподілу коштів та контролю за їх витратою в спеціальних службах*, яка має у своєму складі вісім депутатів, які обираються Бундестагом від різних партій.

У березні 1992 року Бундестаг прийняв рішення про розширення прав Парламентської контрольної комісії, якій доручено *«регулярно заслуховувати звіти керівників БНД, БФФ та МАД, перевіряти їх бюджети та економічні проекти,*

---

<sup>43</sup> Gesetz über die Parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes. Bundesgesetzblatt. – 1978. – Vom.11. – P.122.

здійснювати прийом у службових справах співробітників цих служб без повідомлення їх начальників, ...спецслужби повинні повідомляти комісію про всі події особливого значення»<sup>44</sup>.

В Румунії парламентський контроль за діяльністю розвідки здійснюється *Спеціальною комісією з нагляду за Службою зовнішньої інформації Румунії*, а контррозвідки – *Комісією з оборони, правоохоронної діяльності та національної безпеки*. Вони мають право:

- перевіряти дотримання законів та виконання бюджету;
- заслуховувати керівників і службових осіб спецслужб;
- розглядати скарги громадян щодо порушення їх прав;
- перевіряти стан співробітництва спецслужб з іншими державними органами та спеціальними службами іноземних держав.

В Угорщині парламент здійснює контроль за спеціальними службами через *Комітет з національної безпеки*. Цей комітет має статус постійного, складається з одинадцяти членів, головою його є депутат від опозиційної партії. Міністр, відповідальний за контроль над цивільними службами безпеки, зобов'язаний інформувати Комітет про їхню діяльність два рази на рік. Уряд зобов'язаний регулярно інформувати Комітет через відповідального міністра про рішення, пов'язані зі спеціальними службами. При здійсненні парламентського контролю Комітет з національної безпеки має право:

- запитувати необхідну інформацію у міністра, відповідального за діяльність спецслужб;
- запитувати інформацію у безпосередніх керівників спеціальних служб щодо безпеки країни та діяльності служб в цьому напрямку;
- отримувати інформацію від міністра юстиції та відповідальних міністрів щодо використання спеціальних технічних пристроїв;

---

<sup>44</sup> Gesetz zur Anderrung des Gesetzes uber die Parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tatigkeit des Bundes. Bundesgesetzblatt. – 1992. – Vom.11. – P.13.

– перевіряти індивідуальні скарги на незаконні дії спецслужб у випадку, коли заявника не влаштовують результати розслідування, проведеного відповідальним міністром;

– вносити пропозиції відносно розподілення бюджетних коштів спецслужбами;

– заслуховувати осіб, які плануються до призначення на посади керівників спецслужб.

Цікавою є норма про обов'язок уряду надавати парламентському комітету документи та звіти, підготовлені спецслужбами на доповідь керівництву держави.

У Франції законом від 9 жовтня 2007 року № 1443-2007 була утворена *Парламентська делегація з розвідки* (*délégation parlementaire au renseignement*) – спільна для Сенату та Палати представників комісія, яка уособлює орган парламентського контролю за діяльністю спецслужб. Цей орган сформований у вигляді «*делегації*», а не постійної комісії Сенату чи Палати представників, оскільки стаття 43 Конституції Франції обмежує кількість постійних комісій шістьма в кожній з палат парламенту.

Делегація складається з 8 осіб (4 депутата та 4 сенатора) і має право здійснювати контроль за спеціальними службами, які знаходяться у політичному підпорядкуванні міністрів оборони, внутрішніх справ, економіки та фінансів.

Міністри відповідають за надання Делегації необхідної інформації, яка не може містити дані про оперативну діяльність спецслужб, про фінансування окремих операцій та інформацію, отриману спецслужбами інших держав. Щорічно Делегація робить публічний звіт, який не має містити даних, які є державною таємницею. Результатом роботи Делегації можуть бути відповідні рекомендації Президенту Франції або прем'єр-міністру, які подаються через голів Сенату або Палати представників.

### **2.3. Організація контролю за діяльністю спеціальних служб органами судової влади**

Згідно з теорією розподілу влад судова влада в країнах-членах ЄС і НАТО є незалежною від законодавчої та виконавчої влади і має стримувати дії цих гілок влади, вирішувати суперечки між державними органами і громадянином та між окремими громадянами, притягувати до відповідальності осіб, які порушили закон. Відповідно до цих функцій будується система демократичного контролю за діяльністю спецслужб органами судової влади. Зазначений контроль полягає у:

- 1) розгляді скарг громадян країни на дії спецслужб;*
- 2) санкціонуванні оперативних заходів, застосування яких тимчасово обмежує конституційні права громадянина;*
- 3) розгляді цивільних позовів щодо відшкодування матеріальних та моральних збитків, завданих особі незаконними діями спецслужб.*

Узагальнюючи практику діяльності судових установ у країнах ЄС і НАТО можна виділити дві групи країн залежно від характеру судової установи, яка розглядає скарги громадян на дії спеціальних служб:

- країни, де згадана функція виконується судами спеціальної юрисдикції;*
- країни, де ця функція виконується судами загальної юрисдикції.*

Першу групу країн можна умовно поділити на дві підгрупи:

- 1) країни, де скарги на дії спецслужб розглядаються судами, компетентними вирішувати спірні відносини між усіма органами виконавчої влади, з однієї сторони, і громадянином – з іншої;*
- 2) країни, де для вирішення питань щодо скарг громадян на дії спецслужб створені окремі судові установи.*

До першої групи відносяться держави, де є судові органи адміністративної юрисдикції: Франція, Італія, Німеччина та інші.

До країн, де створені окремі суди для вирішення питань щодо скарг громадян тільки відносно дій спеціальних служб, належить Велика Британія.

Наступна форма демократичного контролю судової влади по відношенню до спеціальних служб полягає у *санкціонуванні судами проведення спецслужбами оперативних заходів, які тимчасово обмежують права та свободи громадянина*. Мова йде, насамперед, про порушення таких конституційних прав громадян, як право на недоторканість житла, таємницю листування, телефонних розмов та інших поштово-телеграфних відправлень. Слід зауважити, що компетенція суду стосовно надання дозволу на обмеження цих прав не є абсолютною. Тут необхідно виділити дві групи країн:

- країни, де оперативні заходи санкціонуються судовими установами (США, Угорщина, Канада та ін.);

- країни, де згадані заходи санкціонуються іншими державними органами (*незалежними або такими, які відносяться до виконавчої чи законодавчої влади*). До таких країн відносяться: Франція (незалежні комісії), Велика Британія (міністр внутрішніх справ), Італія (урядові комісії), Німеччина (парламентська структура), Польща (Генеральний прокурор), Угорщина (в деяких випадках міністр юстиції).

У більшості країн, де відповідні дозволи надає суд, санкціонування проводять судові установи загальної юрисдикції. Разом з цим, наприклад, у США для надання дозволів на так зване «електронне спостереження» створений окремий суд.

Законодавство держав-членів ЄС і НАТО передбачає регламентацію усієї процедури отримання санкцій, строків та порядку проведення оперативно-технічних заходів, що тимчасово обмежують права людини. Законом чітко встановлюються строки проведення заходу, порядок розгляду подання на його проведення, перелік документів, які необхідно представити судді для отримання відповідного дозволу, порядок та умови оскарження дій спеціальних служб.

*Розгляд судами цивільних позовів щодо відшкодування матеріальних та моральних збитків, завданих особі незаконними діями спеціальних служб.* Оскільки спеціальні служби країн-членів ЄС і НАТО є державними органами, то така функція притаманна судам усіх країн і здійснюється за процедурою, встановленою цивільно-процесуальним законодавством для розгляду відповідних скарг на дії будь-яких осіб чи організацій.

#### **2.4. Контроль незалежних установ і громадських організацій за діяльністю спеціальних служб.**

Законодавство країн-членів ЄС і НАТО переважно загальними тезами визначає необхідність громадського контролю за діяльністю спеціальних служб. У розвиток цих загальних норм іноземні експерти визначають, що структури громадянського суспільства – неурядові організації, групи підтримки і захисту прав людини, професійні, культурні та інші захисні або особливі цільові організації, а також засоби масової інформації можуть здійснювати корисну функцію нагляду над розвідувальними службами <sup>45</sup>.

Вчасно інформована громадськість допомагає у забезпеченні урядової відповідальності та підзвітності, а також сприяє тому, щоб *інформація про розвідувальні служби ставала доступною для суспільства після певного проміжку часу, згідно із законами про свободу інформації і правилами розсекречення закритої інформації*. Громадянське суспільство може привернути увагу громадськості й до порушень прав людини і громадянських свобод. У країнах-членах ЄС і НАТО неурядові організації можуть посилювати інші форми демократичного контролю через:

*– розповсюдження незалежних аналітичних досліджень та інформації щодо сфери безпеки, військових питань і питань оборони в парламенті, ЗМІ та серед населення;*

---

<sup>45</sup> Ф.Шрейер Управління і нагляд за розвідкою / Розбудова безпеки і оборони (Збірка матеріалів щодо Плану партнерських дій із створення інститутів оборони і безпеки. – Женева, 2006. – С.274.

- моніторинг ставлення до захисту прав людини і поваги до верховенства права у сфері безпеки;
- висування на порядок денний питань безпеки, які важливі для всього суспільства;
- підвищення парламентської компетентності і працездатності шляхом проведення курсів і семінарів;
- здійснення альтернативної експертної оцінки урядової політики безпеки, оборонного бюджету, питань ресурсів та постачання; заохочення публічних дебатів та формулювання можливих варіантів політики;
- забезпечення зворотного зв'язку між рішеннями щодо національної політики безпеки та їх упровадженням;
- надання додаткового рівня інформованості громадськості і сприяння альтернативним дебатам у громадській сфері.

### **3. Управління ресурсним забезпеченням спецслужб**

Питання ресурсного забезпечення діяльності іноземних спецслужб (кадрового, матеріально-технічного, спеціального та ін.) вирішуються виключно через механізми фінансування. Загалом, слід звернути увагу на непересічне **значення фінансових важелів в управлінні спецслужбами.**

У **США** фінансування суб'єктів РС здійснюється через **зведений бюджет**, у якому передбачаються кошти за трьома напрямками: на розвідувальну діяльність, на утримання суб'єктів РС, на пенсійне забезпечення їхніх колишніх співробітників. Видатки на розвідувальну діяльність визначаються на підставі розрахунку коштів, необхідних для виконання Національної розвідувальної програми (National Intelligence Program, NIP) і Військової програми розвідки (The Military Intelligence Program, MIP), які є не тільки визначальними документами планування розвідувальної діяльності, але й мають характер бюджетних цільових програм <sup>46</sup>.

<sup>46</sup> «Питання забезпечення розвідувальної діяльності в умовах фінансових обмежень: використання досвіду провідних країн для України». Аналітична записка, адреса Інтернет-ресурсу: <http://www.niss.gov.ua/articles/896/>

Кожна з названих національних програм складається з множини програм за окремими напрямками і проблемами. Визначальні програми суб'єктів РС, плановані витрати на розробку і реалізацію яких перевищують 500 млн. доларів, включаючи усі поточні витрати за програмою, на її розроблення, закупівлю обладнання, інші витрати на підтримку програми і втілення її в життя, у бюджетному процесі США вважаються *«головними системами»*<sup>47</sup>.

Проект зведеного бюджету розвідувальної системи США розробляється Директором національної розвідки за участі усіх суб'єктів РС, подається Президентові на схвалення, після чого він вноситься у Конгрес США.

Стосовно бюджетних заявок та видатків за НРП Директор НР повинен:

- виходячи з розвідувальних пріоритетів, визначених Президентом, орієнтувати керівників урядових відомств, до складу яких входять суб'єкти РС, а також керівників цих суб'єктів щодо опрацювання бюджетних пропозицій за НРП в частині, що стосується цих відомств і суб'єктів;

- розробляти річний зведений бюджет НРП, виходячи з наданих пропозицій, а також рекомендацій Об'єднаної Ради РС;

- подавати проект зведеного бюджету з можливими зауваженнями керівників урядових відомств, до складу яких входять суб'єкти РС, на схвалення Президенту.

Керівники суб'єктів РС разом з бюджетними заявками зобов'язані, на вимогу Директора НР, надавати будь-яку додаткову інформацію, що стосується зведеного бюджету.

Директор НР також має брати участь у розробці Міністром оборони річних бюджетів Об'єднаної програми військової розвідки, а також Програми тактичної розвідки та пов'язаної з неї діяльності. Крім того, Директор НР має надати настанови щодо розробки бюджетів суб'єктам РС, які не охоплені НРП.

---

<sup>47</sup> Федеральний закон США №108-457 «Закон про реформу розвідки та запобігання тероризму 2004 року» 2004 року, [http://www.nctc.gov/docs/pl108\\_458.pdf](http://www.nctc.gov/docs/pl108_458.pdf).

Високий рівень деталізації заходів та калькуляції витрат на здійснення Національної розвідувальної програми та інших розвідпрограми, які є складовими частинами зведеного бюджету, забезпечують внутрішню прозорість бюджетування і дозволяють усвідомлено та відповідально приймати рішення про фінансування потреб розвідки. З цієї причини бюджетний запит (а після затвердження – зведений бюджет РС) є цілком таємним документом і ознайомлюватися з ним мають право лише члени комітетів з питань розвідки Сенату і Палати представників Конгресу США, які мають відповідний допуск до державної таємниці. Голосування з проекту зведеного бюджету розвідки відбувається на закритих пленарних засіданнях Конгресу з урахуванням думки членів комітетів конгресу з питань розвідки, яку вони доповідають під присягою.

Стосовно управління асигнованими коштами Директору НР надано право змінювати використання цільових видатків за НРП (*переміщення коштів чи зміну програм*), якщо:

- кошти переміщуються на більш пріоритетну розвідувальну діяльність;

- переміщення (зміна програми) задовольнятиме нагальну потребу чи підвищить ефективність програми;

- таке переміщення не спричинить переміщення чи перепрограмування резерву непередбачених витрат Директора НР або резерву непередбачених витрат ЦРУ;

- результатом переміщення (зміни програми) є сукупна зміна фінансових призначень будь-якому суб'єкту, який фінансується за НРП, не більш ніж на 150 млн. доларів і за умови, що обсяг зміни є меншим 5% видатків для цього суб'єкта РС за НРП;

- переміщення коштів (зміна програми) не зупинить здійснення програми закупівель матеріальних ресурсів.

Дві останні обмежувальні умови можуть не братись до уваги, якщо на переміщення є згода суб'єкта РС, якого таке переміщення зачіпає.

Директору НР (а також його першому заступнику) надані повноваження щодо здійснення закупівель та їх оплати на рівні

тих, що їх має Директор ЦРУ відповідно до Закону про ЦРУ 1949 р., тобто повноваження керівника федерального відомства.

Для кожної розвідувальної програми у межах НРП, відповідно до якої має бути придбана *головна система*, Директор НР має право:

- скеровувати розроблення та імплементацію плану управління конкретною програмою, що має включати витрати, графік поетапного виконання, мету програми та критерії її поетапного виконання;

- виключно особисто приймати поетапні рішення;

- періодично аналізувати і оцінювати поступ у досягненні кінцевої мети та завдань конкретних етапів, зазначених у плані, а також надавати Конгресу доповіді за результатами аналізу й оцінювання.

З метою забезпечення ефективного використання бюджету розвідки, на Директора НР покладається здійснення моніторингу (включаючи аудит і оцінювання), виконання НРП керівниками суб'єктів РС, які здійснюють управління програмами і діяльністю у складі НРП.

Рішення Директора НР стосовно програм, що стосуються міністерства оборони підлягають узгодженню з міністром оборони. У випадку, якщо Директор НР та міністр оборони не дійдуть погодженого поетапного рішення, конфліктну ситуацію вирішує Президент США.

У Великій Британії фінансування розвідувальних служб здійснюється через *Єдиний рахунок розвідки* (Single Intelligence Account). Загальний розмір асигнувань на розвідку є відкритим. Розподіл коштів між спецслужбами є таємним. Пропозиції щодо розподілу і перерозподілу асигнувань готує і подає Координатор.

Однак, ***найбільш поширеним є фінансування спецслужб через національні цільові програми*** (розвідки, контррозвідки, антитерору тощо), відповідно до яких асигнування для проведення заходів, спрямованих на виконання передбачених програмами заходів включаються до бюджетів відповідних спецслужб. При цьому на законодавчому рівні забезпечується

можливість перерозподілу у разі необхідності коштів, призначених для виконання програм.

В цілому, проведений аналіз організації управління і контролю за спеціальними службами та їх ресурсного забезпечення у країнах ЄС і НАТО дає змогу зробити наступні **основні висновки**:

1. Спеціальні служби країн-членів Європейського Союзу і НАТО переважно будуються з урахуванням власних історичних і національних традицій, особливостей правової системи та форми державного правління (президентська, парламентська або змішана: парламентсько-президентська чи президентсько-парламентська республіка). Єдині стандарти з питань організації, діяльності, правового, кадрового, фінансового та іншого ресурсного забезпечення спеціальних служб, а також організації контролю за їх діяльністю у вказаних країнах відсутні.

2. Загальне управління діяльністю спецслужб у країнах-членах ЄС і НАТО здійснює, як правило, глава держави або глава виконавчої влади (у країнах з парламентською формою державного правління). Значна частина управлінських функцій покладається на окремі допоміжні органи міжвідомчої компетенції або на спеціально уповноважених посадових осіб (координатори, міністри без портфеля тощо) на основі делегованих законами або главою держави чи виконавчої влади повноважень.

3. В управлінні іноземними спецслужбами ефективно використовуються фінансові важелі. Бюджетний процес нерозривно зв'язаний зі стратегічним (на реально досягну перспективу) і щорічним плануванням діяльності спецслужб. В його рамках здійснюється визначення головних завдань відповідно до національних інтересів та потреб споживачів розвідувальної продукції; розробка розвідувальних і контррозвідувальних заходів для виконання покладених завдань; визначення складу і обсягу необхідних для цього кадрових, спеціальних, матеріальних та інших ресурсів,

коригування завдань і планів їх виконання з урахуванням фінансових можливостей держави. Контроль за цільовим і ефективним використанням асигнованих коштів є одним з головних інструментів президентського і парламентського контролю за діяльністю спецслужб.

4. Правове забезпечення управління спеціальною (оперативною) діяльністю здійснюється законами (загальні засади її проведення, застереження і обмеження щодо заходів, які зачіпають права і свободи людини тощо) та підзаконними нормативно-правовими актами, у яких детально визначається порядок проведення цієї діяльності.

5. У демократичних державах створено широкі можливості для здійснення парламентського контролю за діяльністю спецслужб – від отримання деталізованих обґрунтувань бюджетних запитів до парламентських розслідувань з доступом до таємної інформації.

6. Слід також враховувати, що спецслужби країн-членів ЄС і НАТО протягом останніх десятиліть діяли переважно в умовах мирного часу. Відповідним чином були визначені й загальні засади організації та діяльності спецслужб в документах Ради Європи, значна частина яких в сучасних умовах кризи системи міжнародної безпеки та «гібридної війни» потребує перегляду.

### Презентація № 3.

## **«СОЦІАЛЬНА ТА ПРОФЕСІЙНА НЕОБХІДНІСТЬ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ»**

Забезпечення безпеки людини, суспільства і держави завжди було пов'язано з необхідністю застосування з цією метою як відкритих, так і спеціальних, таємних заходів, зумовлених латентними посяганнями на його життєдіяльність. Остання, безперечно, була вимушеною, як потреба адекватної відповіді на ці приховані загрози.

Водночас ця вимушеність таємності створювала проблеми, пов'язані з тим, що діяльність структур у сфері безпеки залишалася непідконтрольною, непрозорою, що створювало умови для зловживань, порушень прав людини та законності.

Стала об'єктивною потреба встановлення такого порядку, який би регламентував цю специфічну сферу і забезпечував суспільний контроль за її функціонуванням та діяльністю сектору безпеки. Актуальність такого підходу почала зростати в умовах відкритого демократичного суспільства, що уособлюється у словосполученні «демократичний цивільний контроль».

Феномен такого контролю, як способу забезпечення безпеки і обороноздатності країни, став предметом наукових досліджень в Україні наприкінці ХХ століття, але значною мірою розглядався фрагментарно як одна із чисельних сфер життєдіяльності у цивільній і військовій сфері та функціональний фрагмент державного управління. Саме цим пояснюється деяка суперечливість у кваліфікації сутнісно-змістовних аспектів цього контролю та окремих, спеціальних сфер його застосування.

Між тим, досвід країн-членів НАТО свідчить про те, що демократичний цивільний контроль є провідним змістовним аспектом контролю над сектором безпеки. Усвідомлення цього для суспільної свідомості поки що має певні перестороги, бо не

завжди відповідає усталеним стереотипам в оцінці діяльності суб'єктів сектору безпеки. Можливо, саме тому було відмінено в цілому позитивний, як видається, Закон України «Про демократичний цивільний контроль».

Насамперед важливо відповісти на питання чому сектор безпеки має підлягати демократичному цивільному контролю, яка є необхідність здійснення контролю у цій сфері життєдіяльності суспільства і держави?

У більшості публікацій ця необхідність пов'язується з наглядом держави за діяльністю силових структур та правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки. З цього приводу С.О. Голушко зазначав, що *цивільний демократичний контроль за діяльністю військових формувань та правоохоронних органів є обов'язковою складовою забезпечення безпеки держави і проведення військової реформи, а сама система цивільного контролю функціонує, як правило, у трьох напрямках: парламентському (на законотворчому рівні), державно-адміністративному (військовому рівні) та спеціальному (суспільному рівні). Демократичний контроль і цивільна підзвітність силових структур є найголовнішими принципами їх взаємодії з суспільством.*

Частково з цим твердженням можна погодитися, оскільки силові структури і правоохоронні органи як сфера суспільної діяльності не можуть не бути об'єктом контролю, а усі визначені автором напрями є суспільними, а не лише останній, спеціальний.

У деяких працях аргументація необхідності демократичного цивільного контролю над сектором безпеки пояснюється особливим характером діяльності силових структур – *закритими, таємними, конфіденційними відносинами у цій сфері.* Тут мова йде головним чином про спецслужби. Так, М.В. Свінцицька зазначає, що *оскільки органи безпеки працюють під грифом «таємно» і «цілком таємно», а сама природа їхніх спеціальних завдань змушує виконувати свої функції таємно, виникає суперечність із основним принципом відкритого*

*і прозорого суспільства. Тому спецслужби обов'язково мають стати об'єктом демократичного цивільного контролю.*

Хоча вказану автором суперечність не можна кваліфікувати як антипод, в такому разі демократичний цивільний контроль неможливий. Насправді ця суперечність діалектична, тобто, таємність, конфіденційність фактично виступають особливими, специфічними проявами відкритості, прозорості суспільства. Між ними немає неперехідних граней. Саме тому безпекова складова – це система гласних і негласних заходів.

Таким чином, необхідність демократичного цивільного контролю ґрунтується не лише на потребах функціонування відкритого і прозорого суспільства, яке в абсолютній іпостасі неможливе, бо вимагає також спеціального, закритого захисту – потреба збереження державної таємниці також є абсолютною необхідністю.

Отже, потреба здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки зумовлюється комплексом гласних і конфіденційних чинників, як професійного, так і більш важливого, соціального гатунку. К.О. Дзюбенко з цього приводу наводив статистичні дані звернень громадян до Служби безпеки України згідно з якими лише за 2016 рік до підрозділів її Центрального управління, органів, закладів та установ надійшов 2091 запит на інформацію. Це є показником активної співпраці спецслужби з населенням. Удосконалення сфери громадського контролю над Службою безпеки України та іншими суб'єктами сектору безпеки і оборони також сприятиме удосконаленню правового регулювання їх діяльності на засадах прозорості та поваги до прав громадян та інших суб'єктів».

*Якцілком правомірно вважає М.В. Сіцинська, демократичний цивільний контроль за діяльністю спецслужб – це комплекс ужитих відповідно до Конституції і законів України наглядово-спостережних, правових, організаційних, інформаційних заходів і засобів з боку органів державної влади та інституцій громадянського суспільства для забезпечення неухильного дотримання законності, відкритості й прозорості в діяльності*

*спецслужб України. Запровадження демократичного цивільного контролю за діяльністю спецслужб має власну специфіку та критерії ефективності демократичного цивільного контролю.*

*Зокрема, до них слід віднести запобігання порушень конституційних прав і свобод людини і громадянина, захист їх законних інтересів і створення умов для відкритості та прозорості функціонування спецслужб. До критеріїв ефективності демократичного цивільного контролю за діяльністю спецслужб можна віднести: ступінь законодавчого врегулювання питань побудови та функціонування спецслужб; відповідальності усіх гілок державної влади та органів військового управління щодо прийняття найважливіших управлінських рішень з питань діяльності та розвитку спецслужб; неможливість приховування правопорушень у їх діяльності; наявність дієвих механізмів запобігання залученню спецслужб на бік тої чи іншої однієї з гілок державної влади, політичної сили або певної соціальної групи населення.*

Необхідність розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки викликана, *по-перше*, зростанням загроз і розширенням повноважень спецслужб та інших суб'єктів сектору безпеки, що може призвести до порушень прав людини під час здійснення спеціальних операцій. *По-друге*, ще більшою мірою контроль пов'язаний із розвитком самого сектору безпеки як кількісно, так і якісно.

Кількісно – зі збільшенням чисельності суб'єктів забезпечення безпеки і оборони та розширенням їх можливостей для здійснення широкомасштабних акцій, в яких може бути задіяна значна кількість цивільних осіб. Відповідно, більш активним за цих обставин може бути і контроль з боку громадян та громадських організацій.

Якісно – мова йде про удосконалення самого механізму та змісту контролю. Він, вважаємо, у тому числі і парламентський, не повинен зводитися лише до наглядово-перевірочного імперативу. Нарешті, вдосконалення так би мовити, технологічно-процедурної сторони контролю, пошуку та впровадженню його

оригінальних, більш досконалих методів та прийомів, арсенал яких у природі людської діяльності теж невичерпний.

Всецаргументує не лише необхідність цивільного контролю, але і вносить дещо нове в сутнісно-понятійну його складову – контроль є не лише одним із способів нагляду і перевірки задля збереження та підтримання існуючого безпекового статус-кво, але й невід’ємним чинником його удосконалення.

Водночас, саме цивільний контроль спроможний забезпечити сталість і безперервність контролю, оскільки він відповідає принципу всезагальності, що є однопорядковим із законами існування самого суспільства, у тому числі його надійності й стабільності. Це, власне, і становить основу безпеки суспільства.

Про це свідчить, зокрема, і сама **предметність контролю**, яка включає: *обґрунтованість рішень державних органів з військових питань та питань правоохоронної діяльності; хід виконання програм реформування Збройних Сил України та інших військових формувань; дотримання вимог Конституції та законів України стосовно прав і свобод громадян, які перебувають на службі в Збройних Силах України та інших військових формуваннях, правоохоронних органах; формування, затвердження і використання визначених законом про Державний бюджет України видатків на потреби оборони, національної безпеки, правоохоронної діяльності; участь підрозділів Збройних Сил України в міжнародних миротворчих і антитерористичних операціях, спільних військових навчаннях та інших заходах у рамках міжнародного військового та військово-технічного співробітництва; залучення цивільних експертів, компетентних в оборонних питаннях, преси та наукових установ до створення дієвої системи цивільного контролю; забезпечення відкритості збройних сил суспільству, громадським об’єднанням і ЗМІ, зокрема через відмову від надмірної таємності, тощо. Відповідно, суб’єкти демократичного контролю мають забезпечувати постійний контроль та реалізацію вказаних завдань.*

Слід зазначити, що постійність контролю у цьому розумінні не є втручанням у повсякденні справи чи операції суб'єктів сектору безпеки, оскільки в даному випадку безпекова сфера є специфічною і в багатьох аспектах сферою конфіденційних відносин. В цьому разі суспільство має бути абсолютно впевненим у тому, що співробітники та фахівці сектору безпеки будуть діяти виключно в інтересах суспільства і держави.

Ця думка важлива в першу чергу у практичному відношенні щодо моральних, патріотичних та професійних характеристик вказаних співробітників, що висуває певні вимоги до їх підбору, підготовки та виховання. Звідси демократичний цивільний контроль передбачає його поліфункціональність, а не лише контрольні функції. Іншими словами, він передбачає всю повноту оцінки намірів та дій суб'єктів безпекового сектору.

Відповідно до матеріалів досліджень, проведених фахівцями УЦЕПД імені Олександра Разумкова, **система цивільного контролю забезпечує:**

– надійну схему підпорядкування силових структур главі держави, чітке розмежування повноважень і відповідальності між органами державної влади, між цивільними та військовими;

– ефективний нагляд за силовими структурами з боку парламенту;

– високий престиж військової служби у суспільстві та високий рівень довіри до силових структур серед населення;

– сприятливі умови для відкритого обговорення та прийняття важливих державних рішень з військових питань із залученням широких кіл громадськості.

Такий підхід до розуміння сутності демократичного цивільного контролю зумовлює необхідність ствердження його нової якості – самоконтролю та самовідповідальності, що, як видається, є конструктивним здобутком вказаного контролю.

Насамперед, це стосується самовідповідальності, яка є свідченням не лише професійного обов'язку, а головним чином – громадянського, цивільного як всезагального. Відповідно, як вбачається, категорії самості й загальності

органічно поєднані, а цивільний контроль втілює всю множинність самоконтролю.

Даний аспект є вкрай важливим для суб'єктів цивільного контролю, які є не лише представниками офіційного чи громадського сектору, а перш за все власного особистісного (можна сказати – екзистенційного) обов'язку. Усвідомлення цього значною мірою звільняє їх від формального виконання повноважень контролю і надає їм більш предметного соціального змісту.

Але це усвідомлення є не лише індивідуальним почуттям, а тяжіє до обов'язку перед суспільством. Це, власне, і є питанням політичної відповідальності керівників держави, органів влади, представників контролюючих структур за ефективність і правомірність дій суб'єктів сектору безпеки. Нині ця складова цивільного контролю є вкрай важливою.

Вказана категорія самості досить широка за палітрою своїх проявів. Більш того, у філософії екзистенціалізму, найбільш впливовій течії Західної Європи, вона є провідною.

Це вимагає від суб'єкта безпекового сектору особливо високої самосвідомості та підвищеного відчуття професійного і громадянського обов'язку. Звідси важливо зазначити, що цивільний контроль не є чимось привнесеним зовні в діяльність спецслужб та інших структур сектору безпеки, а є невід'ємною якістю, атрибутом їх діяльності. Іншими словами, демократичний цивільний контроль є внутрішньо притаманним для структур безпеки. Тому поділ на цивільний та професійний різновиди контролю можна вважати децю умовним, оскільки вони взаємопов'язані. Характер цього зв'язку полягає у співвідношенні загального та одиничного, частини й цілого.

Підкреслюючи необхідність самоконтролю як складової демократичного цивільного контролю, зазначимо ще одну його характерну рису – несумісність з хибним розумінням корпоративності, як своєрідної кругової поруки. Скажімо, протиправна діяльність окремих представників «Укроборонпрому» стала можливою за мовчазної пасивності значного кола учасників цих відносин.

Для повноти розуміння демократичного цивільного контролю важливим є дослідження його *соціальних складових: політичної, економічної, інформаційної* та ін.

Важливо зазначити, що політична різновидність контролю не повинна зводитися до інтересів лише окремих політичних партій і течій. В такому випадку професійне може бути підмінене партійним. А між тим, політичне, це в першу чергу державне, оскільки лише остання виконує функцію політичної організації суспільства.

Це в першу чергу стосується парламентського контролю, який нині є одним із вищих досягнень цивілізації і разом з тим, показником демократичності суспільства. Тому демократичний цивільний контроль – це, насамперед, контроль парламенту, представництва народу, що надає йому цивілізаційного статусу.

Однією з важливих безпекових політичних проблем виступає сакраментальне питання співвідношення національної безпеки і безпеки людини. Цю проблему, як відомо, намагаються вирішити більшість країн світу. Фактично мова йде про те, чому віддавати перевагу, безпеці людини чи безпеці суспільства і держави.

Як відомо, конституції більшості демократичних країн передбачають пріоритет захисту прав і свобод людини. Методологія діалектичного підходу розглядає зв'язок між особистістю та суспільством як співвідношення загального та одиничного. Тому пріоритет особистості в даному випадку цілком правомірний з точки зору методології, оскільки одиничне завжди є виразом, втіленням загального, суспільного і навпаки, суспільне існує лише маючи місце в одиничному бо інакше воно існувати не може.

Але в той же час діалектика передбачає, що одиничне спроможне розвиватися і за своїми власними законами, які не завжди співпадають з соціальним, загальним, у даному випадку – національним.

Більш того, поведінка особи може набувати антисоціального характеру, тобто, небезпечного, загрозливого для нації, соціуму.

Цей, виключно суб'єктивний момент, соціум контролює і вживає відповідні заходи впливу, в тому числі і безпекового. Іншими словами, суспільство, нація виконують безпекову функцію не лише по відношенню до самого себе, а в першу чергу до цієї особистості. В такому разі пріоритет особистості не є антиподом національного, суспільного, а його невід'ємним атрибутом. Таким чином, протиріччя між особистим і соціальним вирішується шляхом надання пріоритетності особистості, але виправленій соціально закономірним.

Щодо економічної складової цивільного контролю, тобто, сфери економічних відносин, то нині у секторі безпеки України цей контроль відіграє певну позитивну роль у виявленні окремих, негативних явищ, однак загалом він залишається недостатньо ефективний. Це стосується в першу чергу господарської діяльності у Збройних Силах України та інших структурах сектору безпеки і оборони.

Господарська діяльність у Збройних Силах України, як видається, є рудиментом старої радянської системи, що не відповідає функціям сучасних збройних сил і відволікає їх від виконання завдань, пов'язаних з військовим обов'язком, та більш того, розпорошує контроль, який все більше відволікається від головної – військово-професійної готовності Збройних Сил України. Тому актуальним постає питання щодо припинення господарської діяльності у ЗС України та внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Стосовно інформаційної складової демократичного цивільного контролю у секторі безпеки, то йому притаманний подвійний характер. По-перше, це контроль за надійним захистом державних секретів, з іншого боку – надання суспільству структурами сектору безпеки такої інформації, яка переконувала б громадськість і все суспільство в ефективності їх діяльності та відповідності потребам національної безпеки. В цьому сенсі принципового значення набуває видання, наприклад, *«Білої книги»* спецслужб та належне інформаційне забезпечення діяльності громадських рад суб'єктів сектору безпеки і оборони.

## Практичне тренінгове завдання № 1.

### «ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС та НАТО»

**Мета** – опрацювання рекомендацій ПАРЄ з демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та вироблення пропозицій щодо їх реалізації і набуття учасниками тренінгу умінь та навичок практичного здійснення цивільного контролю.

**Порядок проведення.** Слухачі отримують відповідні матеріали, знайомляться з ними протягом 15-20 хв. та індивідуально або у складі мікрогруп (по 2-3 особи), готуються до дискусії.

Модератор інформує слухачів про особливості проведення цієї частини тренінгу та звертає увагу на наступне: *по – перше*, мова має йти не про досвід взагалі, а про його позитивний зміст, тобто, ефективність контролю; *по – друге*, про ті з цих досягнень, які важливі для сучасної України і відповідають її самобутності; *по-третє*, оскільки рекомендації ПАРЄ в першу чергу стосуються законодавчого регулювання діяльності спецслужб та заходів цивільного контролю, то слід зупинитися на парламентському досвіді здійснення контролю в окремих країнах-членах НАТО (зокрема, ФРН, Франції, Польщі, Норвегії, Румунії та ін).

Слухачам надаються витяги із законодавства цих країн для ознайомлення і модератор надає короткий коментар щодо змісту нормативних актів. Зокрема, Бундестагу ФРН надано право здійснювати контроль як за діяльністю спецслужб, так і тим, наскільки ефективно федеральний уряд керує цими структурами. З метою реалізації цих функцій в Бундестазі створено комісії з представників усіх фракцій. Поряд з цим ще 1978 року була створена особлива група, яка займається питаннями захисту приватного життя громадян від втручання спеціальних служб і також здійснює контроль за їх діяльністю.

Цікавим для України може бути практика здійснення контролю сеймом Польщі, в якому функціонують профільні комітети з національної безпеки та оборони. Стосовно досвіду Франції слід зауважити, що там діє закон «Про формування парламентської комісії з питань розвідки» до функцій якої входить відкрита та прозора оцінка діяльності Міністерства внутрішніх справ, Міністерства оборони, Мінекономіки, використання засобів спеціального призначення тощо.

Модератор рекомендує в ході дискусії звернути особливу увагу на наступні питання:

– *Оцініть наскільки повно в Україні реалізовані рекомендації ПАРЄ в діяльності суб'єктів сектору безпеки;*

– *Які зміни необхідно внести до національного законодавства з питань демократизації окремих сфер діяльності спецслужб;*

– *Як ви ставитесь до рекомендацій ПАРЄ щодо демілітаризації спецслужб, чи можлива і нагальна вона в сучасних українських умовах?*

Відповіді на ці та інші запитання необхідно подавати комплексно, як в позитивному, так і проблемному аспектах.

Приклади проблемних питань:

– Чи може Україна дозволити собі демілітаризацію спецслужб в умовах гібридної війни. Чи не доцільно відкласти вирішення цього питання на більш далеку перспективу?

– У військового підвищена відповідальність за свої дії та гарантії правового захисту. Чи не призведе демілітаризація до зниження цього захисту та відповідальності у цивільних співробітників?

– Відсутність необхідних цивільних фахівців-професіоналів, які могли б замінити військових;

– Проектом нового Закону України «Про Службу безпеки України» передбачено введення для співробітників спеціальних звань. На вашу думку, чи сприятиме такий підхід більш ефективній діяльності цієї спецслужби і поліпшенню демократичного контролю?

Під час дискусії модератор займає нейтральну позицію. По її завершенню акумулює висловлені слухачами міркування, поради та пропозиції і підводить підсумки цього етапу тренінгу.

### **Матеріали до практичного тренінгового завдання № 1<sup>48</sup>**

**1) Рекомендації ПАРЄ (Резолюція 1402/1999) щодо основ демократичного контролю за внутрішніми службами безпеки**

1. Органи законодавчої влади мають створювати чіткі й адекватні закони, які, зокрема, визначають види діяльності, що загрожують порушенням прав громадян, умови її здійснення, вимоги щодо дотримання законності.

2. Органи виконавчої влади повинні здійснювати послідовний контроль за діями спецслужб, наприклад зобов'язуючи їх надавати щорічні звіти про свою діяльність.

3. Відповідний міністр повинен нести політичну відповідальність за нагляд над спецслужбами, а його відомство – мати можливості для ефективного контролю.

4. Органи судової влади повинні мати право на проведення активного попереднього і наступного контролю, у т.ч. право надавати дозвіл на здійснення окремих заходів, що можуть призвести до порушення прав людини.

5. Інші органи (наприклад, омбудсмен, уповноважений із захисту інформації) мають бути наділені правом здійснювати постійний контроль (у будь яких справах) за спецслужбами.

6. Приватні особи повинні мати право доступу до інформації, зібраної внутрішніми службами безпеки. Винятки щодо реалізації цього права, пов'язані з інтересами національної безпеки, мають бути визначені законом.

---

<sup>48</sup> Матеріали ґрунтуються на результатах досліджень Пилипчука В.Г., Будакова М.О., Блажко О.Г. «Організація спеціальних служб країн ЄС і НАТО : Монографія. – К. : НКЦ СБ України. – 2005. – 210 с.; книги під ред. Ф.Флурі та В.Бадрака «Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела». Видання друге, доопрацьоване і доповнене. – Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, Київ, 2016. – 272 с.; досліджень Ю.Гусева, С.Галушко, за загальною редакцією В.Мазярчука «До питання демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України» та інших.

## **2) Моделі організації демократичного цивільного контролю над сектором безпеки**

*Американська модель* організації демократичного цивільного контролю над сектором безпеки полягає в наступному: по-перше, конгресу надано право обговорювати і затверджувати військовий бюджет, вимагати звіту вищих військових чинів про стан справ в армії, видавати статути, порадики, що регламентують дії військ; по-друге, цивільне міністерство оборони, де міністр, його заступники є цивільними особами, здійснює безпосереднє військово-політичне управління військами; по-третє, політичні права і свободи військовослужбовців мають значні правові обмеження.

*Німецька модель* відрізняється, передусім, тим, що, крім законодавчих прав парламенту, встановлений спеціальний інститут уповноваженого бундестагу з оборони «для захисту основних прав і як допоміжний орган бундестагу при здійсненні ним парламентського контролю». Він обирається парламентом терміном на п'ять років і підпорядковується тільки йому, володіючи великими повноваженнями. Крім того, міністр оборони – цивільна особа, а його заступники та інші армійські керівники – військові. Довіра до них з боку політичного керівництва виходить із прагнення не підірвати ефективність військового управління.

Кожний військовослужбовець у ФРН незалежно від посади та військового звання розглядається як громадянин у військовій формі. Громадянин, що володіє всіма громадянськими правами, котрі не можуть бути свавільно відмінені, зупинені чи звужені представниками військового чи державного керівництва, в тому числі й вступу до політичних партій (при цьому забороняється агітувати в інтересах партії на службі), участі в політичних заходах у позаслужбовий час. Разом з тим, кожний військовослужбовець Бундесверу, як громадянин, повинен свідомо погодитися з обмеженням його основних свобод, а саме: свободи переміщення, участі у страйках чи політичних демонстраціях.

Водночас, різноманіття варіацій цивільного контролю не обмежується тільки цими двома версіями. Одною з різновидів цивільного контролю є *британська модель*, яка характеризується тим, що головні напрямки військової політики розробляються Комітетом оборони на чолі із прем'єр-міністром Великої Британії. Як колегіальний орган Комітет оборони здійснює загальне керівництво збройними силами, які комплектуються за рахунок набору добровольців за контрактом. Головним інструментом громадянського контролю є процес формування бюджету, що є головним завданням Кабінету Міністрів Об'єднаного Королівства. У цей процес не втручається навіть Палата Лордів, окрім тих її членів, які є і членами уряду. Комісія Палати Громад займається лише питаннями воєнної політики та довготривалими військовими програмами. Комісія з державних рахунків аналізує ефективність витрат на оборону за участю Міністерства фінансів, при чому найбільші фінансові витрати у сфері оборони обговорюються на засідання комісії з озброєння із залученням спеціалістів різних відомств. На практиці Палата лордів та Королева втручаються у справу формування військового бюджету лише за традицією, по суті формально.

*Французька модель* характеризується традиційно сильним парламентським контролем, де часто відбувається широка полеміка та гостра політична боротьба партій Франції за вплив на збройні сили. Французи традиційно вважають армію «особливою силою», здатною впливати на хід подій у суспільстві, зокрема на вибори в парламент. Характерною рисою французького досвіду цивільного контролю є те, що вплив громадянського суспільства на армію відбувається переважно та безпосередньо на місцевому рівні. Цю роботу активно проводять місцеві осередки політичних партій. На контроль впливають і різні напівофіційні цивільні організації, комітети та комісії, які розглядають різні питання стосовно планів проведення пропагандистської роботи, розробляють рекомендації молодим воїнам, пропагують здоровий спосіб життя тощо.

Але, в цілому, й найзагальнішому вигляді, система демократичного цивільного контролю складається з базовим критерієм:

*по-перше*, контроль і керівництво армією з боку законодавчої влади (парламент приймає концепцію національної воєнної політики, призначає чи затверджує військове командування, затверджує військовий бюджет, визначає повноваження збройних сил у надзвичайних обставинах), з боку виконавчої влади (керівництво збройних сил підлегло цивільному уряду; керування військовою адміністрацією здійснює один із членів уряду – також цивільна особа) і з боку судової влади (контроль за тим, щоб діяльність армії не порушувала основних прав і свобод громадян; захист прав і свобод військовослужбовців);

*по-друге*, вище керівництво збройними силами здійснюється політичними керівниками, що несуть відповідальність перед парламентом і виборцями;

*по-третє*, створення всередині збройних сил системи обмежень, що ускладнюють чи виключають використання армії в антиконституційних цілях;

*по-четверте*, безпосередній контроль за армією з боку суспільства.

### **3) Витяги із законодавства окремих країн-членів ЄС і НАТО та України щодо парламентського контролю над сектором безпеки і оборони**

#### ***Франція***

Закон № 2007-1443 від 9 жовтня 2007 року «*Про формування парламентської комісії з питань розвідки*». Закон схвалений Національною Асамблеєю та Сенатом Французької Республіки. Президент Франції затвердив Закон наступного змісту:

Відповідно до Постанови № 58-1100 від 17 листопада 1958 року щодо діяльності палат Парламенту, Стаття 6 викладається у такій редакції:

*«І. Склад парламентської Комісії з питань розвідки (далі – Комісія) формується Національною Асамблеєю та*

*Сенатом Французької Республіки. До складу Комісії входять 4 депутати Національної Асамблеї та 4 депутати Сенату.*

*II. Голови постійних комісій Національної Асамблеї та Сенату на яких покладаються питання безпеки і оборони є повноправними членами парламентської комісії з питань розвідки. Посада Голови Комісії обіймається за принципом ротації. Виконання обов'язків Голови Комісії протягом року покладається по черзі на одного із депутатів Національної Асамблеї або Сенату, які є членами Комісії. Інші члени Комісії призначаються головами Національної Асамблеї та Сенату.*

*Два депутата від Національної асамблеї призначаються на початку роботи Національної асамблеї на період її чинності. Два депутату від Сенату призначаються до складу Комісії після кожної часткової заміни депутатів Сенату.*

*III. Крім виконання своєї безпосередніх функцій, парламентська комісія з питань розвідки здійснює моніторинг діяльності міністерств внутрішніх справ, оборони, економіки та фінансів та використання засобів спеціального призначення, що знаходяться у їх підпорядкуванні.*

*Зазначені міністерства надають також інформацію щодо діяльності розвідувальних служб та про використання бюджетних коштів. Водночас, відомості, що надаються, не містять ні інформації щодо оперативної діяльності спеціальних служб, ні інформації щодо фінансування оперативної діяльності, ні інформації щодо порядку взаємодії з закордонними спеціальними службами у сфері розвідки.*

*Комісія має право заслуховувати Прем'єр-міністра, міністрів та генерального секретаря Міністерства оборони Франції.*

*IV. Кожний член Комісії також має право на отримання інформації визначеною у параграфі III та захищеною відповідною Статтею 413-9 Карного кодексу, за виключенням даних стосовно оперативної роботи у сфері розвідки.*

*V. Комісія з питань розвідки не має доступу до секретної інформації, яка стосується національної оборони. На членів*

Комісії, які порушують зазначене питання накладаються фінансові стягнення.

*VI. Кожного року, Комісія з питань розвідки оприлюднює звіт, у якому підсумовується результати діяльність Комісії (без надання інформації, яка становить небезпеку для національної оборони).*

*Комісія з питань розвідки може надавати свої рекомендації Президенту Французької Республіки та Прем'єр-міністру. Також рекомендації можуть надсилатися голові Національної асамблеї та голові Сенату.*

*VII. Парламентська комісія з питань розвідки опрацьовує свій внутрішній регламент, який схвалюється Секретаріатом Національної Асамблеї. Фінансові витрати, що спрямовуються на діяльність комісії з питань розвідки здійснюються за рахунок витрат Національної асамблеї відповідно до Статті 7».*

Закон про діяльність Комісії з питань розвідки діє на правах державного Закону. Вчинено в м. Париж, 9 жовтня 2007 року.

## **Польща**

Регламент Сейму Республіки Польща – Витяг (Комісія у справах спеціальних служб). Рішення Сейму Республіки Польща від 30 липня 1992 року

**«Розділ 12. КОМІСІЯ У СПРАВАХ СПЕЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ І ДІЯЛЬНІСТЬ КОМІСІЇ**

*Стаття 137*

*1. Комісія у справах спеціальних служб може складатись із не більше ніж 9 членів парламенту.*

*2. Сейм визначає кількість членів, які входитимуть до Комісії у справах спеціальних служб, на вимогу Президії Сейму шляхом прийняття рішення.*

*3. Заяви кандидатів у члени Комісії вносяться главами депутатських фракцій або групою, у складі не менше ніж 35 парламентарів. Ці заяви подають на ім'я Спікера Сейму.*

4. Сейм, на вимогу Президії Сейму, обирає поданий після консультації з Радою Старійшин персональний склад Комісії шляхом спільного голосування.

#### *Стаття 138*

1. На першому засіданні Комісії у справах спеціальних служб головує Спікер Сейму. На цьому засіданні Комісія обирає з числа своїх членів Президію Комісії, що складається з одного голови та двох його заступників.

2. Рішення Комісії приймається абсолютною більшістю голосів з присутніх не менше половини членів Комісії.

3. Комісія детально визначає порядок роботи та прийняття рішень.

4. Доступ членів Комісії до інформації, що становить державну таємницю особливої важливості для оборони держави, її Збройних Сил та державної безпеки, визначається нормативними актами з питань державних і службових секретів; канцелярія Співкера Сейму повинна направити запит до Міністра національної оборони або Міністра внутрішніх справ і адміністрації з проханням надати дозвіл членам Комісії на доступ до такої інформації.

#### *Стаття 139*

1. Засідання Комісії у справах спеціальних служб проводиться за закритими дверима. Положення Статті 154, пункту 1 не застосовуються.

2. Спільні засідання з іншими комісіями можуть бути відкритими.

3. Голова Комісії може запрошувати осіб, інших від зазначених у Статті 153, пункт 1, для участі у роботі Комісії через або після консультації з Співкером Сейму, Міністром національної оборони чи Міністром внутрішніх справ і адміністрації. Запрошені особи підписують перед Головою письмове зобов'язання про нерозголошення інформації, що стала їм відома, та яка становить державну або службову таємницю.

## Стаття 140

З питань, що стосуються спеціальних служб, Комісія бере участь у процесі підготовки проектів закону про бюджет та інших фінансових планів держави, а також у перевірці звітів про їх виконання з наданням свого висновку відповідним комісіям.

## Стаття 141

1. Протоколи засідань Комісії у справах спеціальних служб, а також звіти, визначені Статтею 164, пункт 1, і Статтею 168, пункт 1, становлять державну таємницю, за винятком протоколів і звітів відкритих спільних засідань з іншими комісіями. Комісія подає такі протоколи і звіти на ім'я Співкерера Сейму.

2. Про хід засідань Комісії у справах спеціальних служб не робиться офіційних повідомлень; однак, такого роду повідомлення, як визначено статтею 166, параграф 1 і 3, робляться стосовно відкритих засідань за участі Комісії у справах спеціальних служб.

3. Комісія може домовитись про заяву щодо свого засідання для преси, радіо та телебачення, обговоривши її зміст, у разі необхідності, з Міністром національної оборони або Міністром внутрішніх справ і адміністрації.

## Стаття 142

Беручи до уваги поправки, що вносяться нормами цього Розділу, відповідні норми Регламенту Сейму застосовуються до Комісії у справах спеціальних служб і членів парламенту, обраних до складу цієї Комісії. У межах дії цих норм, як спеціальні розглядаються наступні служби: Управління державної безпеки та Служби військової розвідки.

Завдання Комісії:

- надання висновків до проектів законів та постанов, що стосуються спеціальних служб;
- оцінка загальних нормативних актів, що стосуються діяльності таких служб;
- надання висновку щодо сфер діяльності спеціальних служб, виходячи з інформації, наданої Головами служб;
- аналіз щорічних звітів Голоів служб;

- надання висновку на запит щодо призначення визначених осіб на посади Голів та заступників Голів спеціальних служб;
- надання висновку до проекту закону про бюджет у частині, що стосується спеціальних служб, а також звіту про використання бюджетних коштів;
- оцінка співробітництва спеціальних служб, відповідальних перед Міністром внутрішніх справ і адміністрації та Міністром національної оборони, а також співпраці цих служб та військових підрозділів під керівництвом Міністра внутрішніх справ і адміністрації;
- *оцінка співробітництва спеціальних служб з урядовими органами управління та правоохоронними структурами і розгляд скарг, пов'язаних з діяльністю спеціальних служб».*

## **Румунія**

Закон № 44 / 1998 *«Про створення, організацію та роботу Спеціальної парламентської комісії з контролю над Службою зовнішньої розвідки»*

### **РОЗДІЛ II. ПРЕРОГАТИВИ (виключні права) КОМІСІЇ**

*Ст. 6. Комісія здійснює якісний, постійний контроль за діяльністю Служби зовнішньої розвідки та має право:*

*а) здійснювати аналіз і перевірку дотримання Службою зовнішньої розвідки Конституції та законів Румунії;*

*б) перевіряти, чи відповідають накази, інструкції та інші нормативні документи, видані Директором Служби зовнішньої розвідки, законам та Конституції Румунії, рішенням Вищої Ради Оборони країни та рішенням Уряду, які було прийнято з метою введення в силу рішень Вищої Ради Оборони країни;*

*с) здійснювати аналіз обґрунтованості бюджету Служби зовнішньої розвідки та перевірки його виконання, виходячи з перевірок, що проводяться компетентними органами;*

*д) заслуховувати особу, запропоновану Президентом Румунії на посаду Директора Служби зовнішньої розвідки, стосовно чого подається консультативне схвалення, яке направляється Президенту Румунії. Комісія може подати Президенту Румунії*

письмове повідомлення щодо відмови у призначенні на посаду Директора Служби зовнішньої розвідки;

е) перевіряти випадки виявлених у діяльності Служби зовнішньої розвідки порушень Конституції та інших законодавчих норм та приймати рішення щодо заходів, яких необхідно вжити для встановлення законності;

ф) здійснювати аналіз, перевірку та врегулювання скарг громадян, які заявляють про порушення своїх законних прав і свобод внаслідок дій, вжитих Службою зовнішньої розвідки для збору відомостей в інтересах національної безпеки і оборони Румунії. Вона перевіряє та врегулює будь-які інші скарги і відкриті звинувачення, що надходять на її адресу, пов'язані з порушенням закону Службою зовнішньої розвідки;

г) контролювати критерії добору та просування по службі особового складу

Служби зовнішньої розвідки;

h) перевіряти хід просування інтересів Румунії та напрями роботи Служби зовнішньої розвідки, головним чином, щодо визначення, оцінювання, контролювання та усунення ризиків національній безпеці;

18. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела

і) перевіряти рівень співпраці та сумісності між Службою зовнішньої розвідки та іншими інституціями сфери національної безпеки;

ж) перевіряти хід співробітництва з подібними іноземними інституціями;

к) схвалювати проекти законів, пов'язані з діяльністю Служби зовнішньої розвідки;

л) виконувати будь-які інші функції, визначені рішеннями Парламенту Румунії.

Ст. 7. Виконуючи покладені на неї прерогативи, Комісія вимагає від Служби зовнішньої розвідки, через її Директора,

документи, відомості та інформацію, та може заслуховувати осіб, пов'язаних з питаннями, що аналізуються.

*Ст. 8. Служба зовнішньої розвідки повинна надати відповідь у встановлені в запитах Комісії строки та дати дозвіл на заслуховування осіб, яких викликає Комісія, зі згоди Директора Служби зовнішньої розвідки.*

*Ст. 9. Не підпадають під вимоги Статей 7 і 8 документи, відомості та інформація, які стосуються оперативних заходів, пов'язаних з національною безпекою, що тривають або плануються до виконання, розглядаються такими Комісією, за рекомендацією Вищої ради оборони країни, а також розвідувальні дані, що можуть призвести до розкриття дійсних особистостей оперативного персоналу, визначення джерел інформації, конкретних оперативних засобів і методів, використовуваних у розвідувальній роботі в межах, коли вони не протирічають Конституції та чинному законодавству.*

*Ст. 10. На запит постійних секретаріатів обох Палат або у разі необхідності, Комісія складає та надає їм свої звіти щодо отриманих даних і висновків про результати виконання покладених на неї прерогатив.*

## **Боснія і Герцеговина**

*Закон «Про агентство розвідки та безпеки Боснії і Герцеговини» – Витяг (Парламентський контроль)*

### *Стаття 18.*

*Палата представників та Палата народів Парламентської асамблеї Боснії і Герцеговини спільно створюють Комітет з питань розвідки і безпеки для здійснення контролю за діяльністю Агентства.*

*Комітет з питань розвідки і безпеки складається із дванадцяти (12) членів, призначених кожною з Палат у співвідношенні 6:6. Перед початком роботи у Комітеті призначені кандидатури отримують від Агентства повноваження на допуск до секретної інформації. Вимоги для отримання повноважень на допуск до секретної інформації для роботи у Комітеті визна-*

чаються спільною Колегією двох палат Парламентської асамблеї Боснії і Герцеговини.

У випадку, коли Агентство відмовляє обраному кандидатові у наданні допуску до секретної інформації, Колегія Парламентської асамблеї може вимагати від Агентства перегляду прийнятого рішення, якщо існують обґрунтовані сумніви щодо його законності. Якщо і після цього Агентство відмовляється надати обраному кандидатові допуск до секретної інформації, Колегія або призначає нового кандидата, або підтверджує призначення раніше обраного кандидата.

Голова Комітету з питань розвідки і безпеки обирається з числа членів Комітету і представляє партію, яка представлена в одній із палат Парламентської асамблеї, але не входить до правлячої коаліції. Члени комітету обираються за принципом пропорційного представництва політичних партій, представлених у Палаті представників.

Комітет має складатися з представників усіх трьох етнічних груп країни [сербів, хорватів і боснійців – прим. перекл.].

Стаття 19.

Засідання Комітету з питань розвідки і безпеки проводяться не менше двох разів на рік.

Голова Комітету призначає засідання за власною ініціативою. За письмовою вимогою щонайменше семи членів Комітету Голова зобов'язаний негайно скликати засідання Комітету відповідно до вимог його регламенту.

Засідання Комітету проводяться за зачиненими дверима, за винятком випадків, передбачених рішеннями Комітету.

Частина I ст. 21

Обов'язки Комітету з питань розвідки та безпеки передбачають:

1. Здійснення контролю за дотриманням Агентством вимог чинного законодавства;

2. Організацію слухань з питань призначення Генерального директора і заступника Генерального директора Агентства та висловлювання оцінок відповідних призначень;

3. Аналіз інформації, наданої Головою Комітету, з питань, що входять до його компетенції, у тому числі про заходи, що здійснюються з метою вирішення проблем у роботі Агентства, виявлених в результаті перевірок, аудитів чи розслідувань;

4. Аналіз інформації, наданої Генеральним директором Агентства, щодо діяльності та витрат Агентства, особливо, що стосується витрачання коштів державного бюджету;

5. Аналіз інформації, наданої Генеральним інспектором відповідно до вимог Статті 33 цього Закону;

6. Через Голову Комітету, вимагання від співробітників Агентства надання консультативної допомоги, необхідної для здійснення Комітетом своїх наглядових функцій;

7. Надання висновків щодо детального проекту бюджету Агентства;

8. Проведення перевірок діяльності Агентства відповідно до вимог Статті 20 цього Закону.

## **Швейцарія**

Принципи діяльності Управління Контрольних комісій, затверджені Управлінням Контрольних комісій 16 листопада 2005 року і представлені в інформаційних цілях Контрольним комісіям 20 січня 2006 року.

### *1. Управління Контрольних комісій:*

*Здійснює згідно з повноваженнями, наданими Федеральними палатами, вищій нагляд за управлінням Федеральної ради, федеральних установ та інших органів, які виконують посадові обов'язки від імені Конфедерації у галузях державної безпеки та розвідки.*

*Проведення діяльності з вищого нагляду Управління Контрольних комісій не звільняє Федеральну раду від обов'язку з нагляду, який покладається на неї в цих галузях.*

### *5. Доступні засоби Управління контрольних комісій:*

*• безпосередньо та негайно інформується відповідними департаментами про події, що можуть становити серйозну загрозу для внутрішньої або зовнішньої безпеки;*

- *уповноважене безпосередньо допитувати будь-який орган або будь-яку установу чи службу, що здійснює посадові обов'язки від імені Конфедерації, та може вимагати від них всі відомості та документи, які йому необхідні.*

*У тій мірі, в якій здійснення його повноважень у галузі вищого нагляду цього вимагає, воно може також вимагати від осіб або відділів зовнішніх операцій при федеральних установах надати певні відомості чи документи. Право на інформацію не допускає жодних винятків:*

- *Управління Контрольних Комісій має доступ до всієї інформації, необхідної йому для виконання своїх обов'язків. Отже воно, зокрема, має доступ до документів, якими Федеральна рада безпосередньо керується при прийнятті рішень, чи які повинні залишатися таємними з міркувань державної безпеки або розвідки*

- *може заслуховувати людей не тільки в якості третьої сторони, призначеної для надання відомостей, але також як свідків (ст. 155 Парл);*

- *може просити служби Конфедерації надати йому звіти;*

- *забезпечує регулярні перевірки, інспекції, оголошені та неочікувані візити до служб, а також нагляд за інспекціями;*

- *як правило, доповідає про результати своїх перевірок у звіті, що містить рекомендації, адресовані ним безпосередньо відповідальним органам (ст. 158 Парл).*

*Управління Контрольних Комісій забезпечує контроль виконання його рекомендацій і політичних вимог.*

## **Україна**

У Законі України «Про оборону України» йдеться, що підготовка держави до оборони в мирний час включає забезпечення відкритого і демократичного цивільного контролю у сфері оборони в порядку, визначеному законодавством та з дотриманням вимог щодо збереження державної таємниці, і що МО України як центральний орган виконавчої влади забезпечує

реалізацію заходів демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України.

Закон України «Про Збройні Сили України» передбачає, що Збройні Сили України здійснюють свою діяльність на принципах гласності, відкритості для демократичного цивільного контролю.

Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» [17] визначено порядок дотримання прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб під час виконання заходів правового режиму надзвичайного стану. Згідно зазначеного Закону, у відповідному указі Президента України про введення надзвичайного стану серед інших питань вказуються перелік і межі надзвичайних заходів, вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням надзвичайного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

у 2016 році в Україні відповідним Указом Президента України була затверджена «Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України» [21].

У цьому документі в переліку напрямів розвитку сектору безпеки і оборони України задекларовано вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, посилення парламентського контролю. При цьому, розвиток системи управління сектором безпеки і оборони направлено на забезпечення керівництва ним як цілісною системою, що побудована на таких принципах:

– налагодження співпраці та ефективних стратегічних комунікацій між суб'єктами сектору безпеки і оборони;

– залучення громадянського суспільства до ухвалення найважливіших стратегічних рішень із питань забезпечення національної безпеки; чітка регламентація діяльності в секторі безпеки і оборони, що гарантує стабільний розвиток держави; застосування адаптивних стратегій управління, які

*передбачають залучення незалежних експертних організацій; прозорість і підзвітність суспільству.*

IV розділ згаданого документа повністю присвячений ролі суспільства в розвитку сектора безпеки і оборони. Зокрема, одним із пріоритетів у цьому напрямі має бути створення умов для здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю складових сектору безпеки і оборони.

Для забезпечення демократичного цивільного контролю з боку суспільства і з метою висвітлення державної політики і стратегії забезпечення національних інтересів в сфері національної безпеки і оборони, динаміки досягнення необхідних можливостей складові сектору безпеки і оборони за звітний період будуть забезпечувати видання Білих книг та інших інформаційно-звітних матеріалів публічного характеру, зокрема на відомчих інтернет-ресурсах.

Питання контролю над Збройними Силами України традиційно відображаються в офіційних документах співробітництва України з НАТО. Зокрема, річні національні програми співробітництва Україна – НАТО (також затверджуються Указом Президента України) зазвичай включають відповідний підрозділ із проблематики здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

В ухваленому в 2018 році Законі України «Про національну безпеку України» також передбачено окремий розділ під назвою «Демократичний цивільний контроль». Заслуговують на увагу положення ст. 6 зазначеного нормативно-правового акту в частині парламентського контролю:

*1. Верховна Рада України здійснює парламентський контроль відповідно до статті 85 Конституції України шляхом ухвалення законів, які визначають і регулюють діяльність органів сектору безпеки і оборони та їх повноваження, а також шляхом затвердження відповідних бюджетних асигнувань.*

*2. Верховна Рада України відповідно до статті 89 Конституції України створює постійні комітети Верховної*

*Ради України для забезпечення здійснення парламентського контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони. Для вивчення, підготовки і попереднього розгляду окремих питань у сферах національної безпеки і оборони, а також діяльності сектора безпеки і оборони держави Верховна Рада України в межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес – тимчасові слідчі комісії, які діють у порядку, встановленому законом.*

*3. Згідно зі статтею 101 Конституції України парламентський контроль за дотриманням прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, повноваження якого визначаються законодавством України.*

## Презентація № 4.

### «МОНІТОРИНГ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ»

Розглянемо поняття моніторингу взагалі як феномену. Ще в першому наближенні сутність моніторингу визначається як гносеологічне явище, віднесене до рівня суттєвого, емпіричного пізнання. Як відомо, на цьому рівні наша пізнавальна діяльність обмежується двома різновидами: спостереженням та експериментом.

Тому в першому наближенні моніторинг і визначається як вид спостереження. *Моніторинг – система постійного спостереження за явищами і процесами, що відбуваються в оточуючому середовищі та суспільстві, результати якого слугують для обґрунтування управлінських рішень з забезпечення безпеки людей та економіки взагалі.* Виходячи з такого розуміння моніторинг пов'язують зі спорідненим оціночним явищем, оскільки будь-яка цілеспрямована діяльність включає постановку цілей та планування заходів, спрямованих на досягнення поставленої мети. Моніторинг і є здійсненням таких планових заходів, їх відстеженням і разом з тим, оцінкою результатів (проміжних і кінцевих) визначених робіт.

Інакше кажучи, моніторинг включає спостереження за тим, що робиться, тоді як оцінка дозволяє встановити причинно-наслідкові зв'язки між діями та результатами.

У найбільш загальному вигляді моніторинг і оцінку визначають як зворотній зв'язок, що дає змогу з'ясувати, чи відповідає меті фактична спрямованість діяльності на досягнення цієї мети, чи досягнуті бажані проміжні і кінцеві результати.

Разом з тим, моніторинг та оцінка відрізняються між собою: *моніторинг* – це постійний збір і реєстрація інформації за наперед заданим переліком показників (індикаторів), *оцінка* ж – епізодичний аналіз досягнень, пов'язаних із реалізованою програмою.

Головна риса моніторингу – систематичне відстеження якісних і кількісних показників, і отже, *головна мета – знімати показники стану об'єкта спостереження і виявлення розбіжностей з планами, програмами, установками, оцінка має на меті з'ясувати, чи забезпечують реалізовані заходи той вплив, на який вони спрямовані.* Інакше кажучи, моніторинг включає спостереження за тим, що робиться, тоді як оцінка дозволяє встановити причинно-наслідкові зв'язки між діями і результатами.

Звідси друга сутність моніторингу, так би мовити, сутність другого порядку – моніторинг є різновидом відстеження явищ та процесів. Його важливість у тому, що він виступає своєрідним інструментом вдосконалення заданих (превентивних) програм і з'ясування того, що дає впровадження цих програм в очікуваний результат. Моніторинг виступає своєрідним гарантом того, що прийняті програми і їх завдання цілком реальні і можуть бути здійсненими. Моніторинг призначений для того, щоб відстежити складники програми (кошти, заходи і результати), задокументувати й оцінити використання відповідних ресурсів (матеріальних та людських) і забезпечити, скажімо, прозорість їх використання.

Зазначені сутнісні характеристики моніторингу свідчать, що його головна змістовна функція – наглядова, що й визначає його як інструменту демократичного цивільного контролю. В цьому випадку, прямуючи від загального до конкретного можемо зупинитися на з'ясуванні моніторингу як важливого елементу демократичного керівництва сферою безпеки.

Нагляд є важливим елементом належного керівництва сферою безпеки. Це стосується в першу чергу парламентського нагляду, органів аудиту, омбудсменів, ЗМІ, зацікавлених неурядових організацій і громадян – усі вони мають право брати участь у процесі реалізації наглядової функції.

Це зумовлює в першу чергу демократичність нагляду, який передбачає активну участь у ньому демократичних інститутів. Наприклад, військовий омбудсмен не лише здійснює нагляд за

дотриманням прав людини у Збройних Силах України, а в тому числі його нагляд включає оцінку якості забезпечення безпеки громадян.

Цивільний нагляд за сектором безпеки є важливою рисою демократичної держави. Він забезпечує дієве та ефективне використання державних ресурсів, сумлінну і добросчесну поведінку персоналу сектору безпеки, виявлення та виправлення шкоди безпеці держави та нації.

Нагляд передбачає ще одну змістовно-функціональну складову контролю – перевірочну функцію. Згідно позиції Європарламенту, нагляд включає перевірку дотримання суб'єктами сфери безпеки загальної політики та встановлення законів і правил їх діяльності, а також перевірку дієвості та ефективності інститутів сфери безпеки.

У зв'язку з цим зазначимо, що нагляд і перевірка не є явищами однопорядковими. Їх зв'язок дещо інший. Перевірка – це практична, технологічна процедура нагляду. Навіть більше, очевидно, перевірка виступає тим незамінним способом, завдяки якому і здійснюється нагляд.

Як різновид демократичного контролю нагляд здійснюється на двох рівнях. По-перше, сектор безпеки підлягає власному, внутрішньому контролю та нагляду з боку виконавчої влади, по-друге, зовнішній контроль і нагляд здійснюють парламент, судова влада, громадські організації, міжнародні експерти.

Згідно з рекомендаціями Європарламенту кращі практики парламентського нагляду ґрунтуються на чотирьох спільних **принципах демократичного контролю** за сферою безпеки:

- стримування і протидія між органами влади;
- прозорості;
- реагування на потреби виборців;
- підзвітності.

Водночас, у ст. 4 Закону України «Про національну безпеку України» ці принципи, як видається, викладено більш повно: *верховенство права, законність, підзвітність, прозорість, ефективність та результативність.*

Прозорість передбачає повне розкриття фінансової інформації щодо функціонування сектору безпеки та оборони з метою забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів з урахуванням вимог Закону України «Про державну таємницю». По суті ці принципи за змістом майже співпадають, що свідчить про врахування досвіду демократичних країн і, водночас, відображають національні реалії.

Стосовно принципу стримування і противаг між органами влади, то ця проблема в Україні найбільш повно вирішена на прикладі сформованих антикорупційних органів. Натомість, як приклад, розвідувальні органи та СБ України підпорядковані Президенту України, що, як свідчить історичний досвід, не виключає можливості їх використання у політичних цілях. У резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2010 року щодо «Функціонування демократичних інституцій в Україні», негативно згадувалася українська спецслужба через критичне збільшення числа достовірних повідомлень про її невинуватену участь у внутрішніх політичних справах, в тому числі тиск на журналістів, партійних активістів і активістів громадянського суспільства та їх родичів.

Що стосується оборонної сфери, то з точки зору контролю тут має місце паралелізм і дублювання повноважень з боку органів влади. Ще зовсім нещодавно існувала практика паралельного контролю. Певний час діяли одночасно Положення «Про Міністерство оборони України» і «Про Генеральний штаб Збройних Сил України», одні з яких були затверджені Президентом України, інші – Прем'єр-міністром. Правду кажучи, оскільки ці положення були майже ідентичні, проблем з їх застосуванням не виникало. Але цей паралелізм був явно не на користь контролю як з однієї, так і іншої сторони.

Закономірно виникає питання про доцільність означених положень, оскільки у законах України «Про збройні Сили України» та «Про оборону України» (ст.10-11) функції та повноваження Міністерства оборони та Генерального штабу чітко і всебічно виписані, однак прерогатива віддається

підзаконним нормативним актам, що явно не на користь стримування та рівноваги між органами влади і забезпечення цивільного контролю.

Стосовно принципу прозорості, то пропонується не розглядати його як противагу конфіденційності. В такому разі демократичний цивільний контроль над спецслужбами в силу їх закритості буде неефективним. Насправді конфіденційність є не антиподом, а складовою, неодмінною умовою прозорості. Фактично це є діалектика відкритості та таємності в діяльності спецслужб і правоохоронних органів. Недаремно в Законі України «Про ОРД» сказано, що це система гласних і негласних заходів.

В такому випадку прозорість не означає втручання в повсякденну діяльність спецслужб, а виступає критерієм оцінки їх суспільної корисності і ефективності діяльності, відповідності національним потребам, фактично ключовим питанням демократичного цивільного контролю.

Принцип реагування на потреби виборців стосується звичайно, в першу чергу парламентського контролю. Він забезпечує політичну підзвітність спецслужб державній владі та демократично обраним представникам народу в порядку парламентського нагляду. Визначаючи національну політику та пріоритети безпеки, парламент представляє погляди виборців. Здійснюючи свою наглядову функцію, парламент перевіряє відповідність особливих повноважень, зокрема застосування сили, національному та міжнародному праву.

Оскільки мова йде про сектор безпеки, то найбільш актуальною бачиться нині проблема зміни безпекової парадигми – з державно-ідеологічної на національну, особистісну. Для сектору безпеки цей висновок, як видається, є ключовим. Він означає необхідність переорієнтації безпекового чинника на безпеку людини. І це, до речі, є приведенням політики національної безпеки до Конституційної вимоги: *«людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»*.

Але зміна цієї парадигми має сьогодні трактуватися дещо ширше, як протидія загрозі, яка постала нині перед Україною, а саме, загрозі втрати свого національного самобуття і національної самосвідомості.

За своєю структурою нагляд включає і підзвітність підконтрольної структури наглядовим органам. Марк Бовенс розрізняє дві позиції підзвітності: підзвітність як якість і підзвітність як механізм. В даному випадку якість означає набір стандартів для оцінки поведінки державних діячів і безпекової структури в цілому. Підзвітність як механізм означає відносини, в рамках яких діяльність безпекової структури може оцінити громада. Підзвітність таким чином є одним з ключових принципів управління, яка надає легітимності діям офіційних осіб та організацій.

У зв'язку з цим органи демократичного цивільного контролю у здійсненні нагляду та перевірок, проведенні інших контрольних заходів щодо діяльності спецслужб та інших складових сектору безпеки мають керуватися головним, стратегічним фактором – соціальним та професійним призначенням безпекового сектору, обов'язок всіх структур і інститутів якого – захищати суспільство як від воєнної загрози, так і злочинності, безладу та насилля.

Тому він включає Збройні Сили України та їх цивільний персонал, освітні і навчальні заклади, спецслужби, правоохоронні органи, Завдання сектору безпеки – реагувати на громадські потреби та гарантувати безпеку як суспільне благо. Ці відносини мають будуватися на довірі та діалозі. Відносини повинні бути орієнтованими на участь і консенсус, підзвітними, прозорими, реагуючими, дієвими, ефективними, рівними, інклюзивними, з повагою до верховенства права. Тому сектор безпеки підлягає тим самим законам, нормам і правилам, як і будь-яка інша сфера суспільного життя.

Крім нагляду і перевірки (прозорості, підзвітності і т.п.) другою важливою стороною моніторингу як інструменту демократичного цивільного контролю над сектором безпеки виступає відстеження загроз національній безпеці України.

Зокрема, Є.В. Кобко у своїй статті «Моніторинг загроз національній безпеці держави: зарубіжний довід та українські реалії публічно-правового забезпечення» окреслює місце та роль моніторингу серед інших публічно-правових засобів забезпечення національної безпеки держави. Він аналізує комплекс теоретичних та практичних проблем у цій сфері.

Перша проблема, з чим ми цілком згодні, визначення поняття загроз національній безпеці. Аналізуючи підходи різних авторів до цих дефініцій він вважає неправомірним розуміння загроз як «процесу завдання шкоди, посягання, негативний вплив, збитки, дестабілізацію обстановки», оскільки при такому визначенні, на його думку, «об'єкту загрози надають небажаної динаміки, або він набуває небажаних параметрів, що спричиняє складнощі або унеможлиблює реалізацію суттєво важливих інтересів людини і громадянина, держави та суспільства» (З., с.105-107). Навряд чи з таким підходом слід погодитися, оскільки вже саме по собі завдання шкоди чи збитків є реальним проявом дії загроз.

Водночас, виділення автором атрибутивних якостей загроз фактично теж суперечать його попередньому висновку. Зокрема, він вказує на такі їх риси:

- об'єктивну та ймовірну можливість деструкції, дестабілізації, а то й катастрофи соціальної системи;

- реальні впливи, які ускладнюють або унеможлиблюють реалізацію національних інтересів;

- явну чи потенційну зміну сталого стану суспільних відносин, конституційного ладу;

- негативні дії політичних, військових або природних сил, що спричиняють шкоду країні і змушують її докладати додаткових зусиль для налагодження нормальних відносин тощо.

В такому разі атрибутами загроз стають елементи будь-якої нестабільності у розвитку суспільства. Між тим, такі елементи можуть бути як загрозовими, деструктивними, так і конструктивними, корисними, як умови подальшого розвитку суспільства. Очевидно, в цьому і роль моніторингу –

відстежувати зміни для того, щоб своєчасно виокремити їх позитивну дію чи, навпаки, побачити в них загрозливі чинники.

У контексті зазначеного варто зауважити, що незважаючи на конституційне визнання найвищої пріоритетності прав і свобод людини й громадянина, що на практиці більшої уваги приділяється загрозам безпеці суспільства і держави, а не людини і громадянина.

Позитивним є звернення до досвіду моніторингу в інших країнах. Зокрема, що значну роль на підготовчому етапі моніторингу відіграють незалежні мозкові центри («think tank»). Зокрема, у США авторитетною є корпорація RAND, у Нідерландах – Гаазький центр стратегічних досліджень, у Великій Британії – аналітичний центр DEMOS.

«Мозкові центри» на запрошення відповідних урядових структур на початковому етапі аналізують ситуацію, що склалася в секторі безпеки, і надають попередні рекомендації.

Одна з найважливіших інновацій у підході Нідерландів до стратегій національної безпеки полягає в тому, що всі сценарії, які охоплені національним оцінюванням ризиків, підлягають загальнодержавному дослідженню на предмет наявності відповідних потенціалів згідно з настановами, що були розроблені Керівною групою цивільних службовців.

Досить ефективним, на нашу думку, був комплексний моніторинг ситуації в західних областях України, проведений спеціальною місією ОБСЄ. Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні (СММ) була створена 21 березня 2014 р. рішенням Постійної ради ОБСЄ № 1117.

Відповідно до свого мандата СММ здійснювала моніторинг розвитку подій в західних областях України. Експерти відзначають, що під час подій на Майдані створювалися групи самооборони, головним чином, з метою гарантування безпеки. Вони взяли на себе функції правоохоронних органів через те, що останні втратили довіру населення, особливо після подій на Майдані.

У цей період спостерігалось відчутне зростання патріотизму. Істотно зросла активність громадянського суспільства в західних областях України з березня 2014 року. Зараз громадянське суспільство відіграє ключову роль у вирішенні деяких питань, пов'язаних з конфліктом на сході (наприклад, внутрішнє переміщення осіб, волонтерська допомога військовослужбовцям).

За висновком місії, основна діяльність та ресурси організацій громадянського суспільства були спрямовані на вирішення питань, безпосередньо пов'язаних з конфліктом, у той час як інші важливі питання взагалі не розглядаються або відходили на другий план.

Експерти звернули увагу на те, що західні області України приймають також велику кількість внутрішньо переміщених осіб (ВПО) з Криму і Донбасу. Населення західних областей в основному зустрічає ВПО гостинно та надає їм матеріальну і нематеріальну допомогу. Однак, зустрічаються також прояви обурення по відношенню до юнаків-переселенців з Донбасу, оскільки у багатьох людей складається враження, що вони ухиляються від виконання військових обов'язків.

На основі цих спостережень СММ дійшла висновку, що зафіксовані нею ситуація і тенденції відкривають можливості для зміцнення діалогових ініціатив, зокрема між ВПО з Донбасу та приймаючими громадами в західних областях України, де в минулому громадяни вже демонстрували здатність долати конфлікти між громадами та могли б використати цей досвід для сприяння мирному співіснуванню різних груп та громад на благо всієї України.

Що стосується безпекових загроз, то в якості кращого досвіду пропонується запозичити систему, яка існує у провідних країнах світу і була б адекватною сучасному середовищу формування і реалізації національних інтересів – це *розроблення паспортів загроз* і постійне корегування їхнього змісту.

Мета функціонування такої системи моніторингу полягає в забезпеченні органів управління повною, своєчасною та

достовірною інформацією про процеси, які відбуваються у різних сферах економіки та впливають на стан національної безпеки країни.

Важливою складовою системи моніторингу загроз національній безпеці є нормативно-правове забезпечення функціонування цієї системи. У зв'язку з цим, вважаємо, було б доцільним доповнити ст.3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» положенням про державну систему моніторингу стану національної безпеки. Це зумовлено тим, що до функцій РНБО України входить:

*«координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;*

*координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України».*

## Презентація № 5.

### «ДІЯЛЬНІСТЬ ГРОМАДСЬКИХ РАД ЯК ЧИННИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ»

У класифікації суб'єктів демократичного цивільного контролю, як правило, виділяють декілька складових: законодавчий, виконавчий, судовий, громадський. Якщо перші три чинники сумніву не викликають і завжди були і залишаються відносно самостійними факторами контролю, то громадський чинник є абсолютно всезагальним.

До цього чинника відносять науково-експертні установи, консультативні організації, різноманітні групи підтримки, протестні, ініціативні кола тощо. Щодо класифікації складових контролю Голушко, наприклад, іменує цей чинник не просто громадським, а «суспільним», соціальним. Але це видається не досить вдалим, оскільки перші три чинники теж є соціальними і надання останньому назви громадський цілком правомірно.

При всьому розмаїтті суб'єктів громадського контролю і місій, які вони виконують, пріоритетність нині належить громадським радам, як найбільш дієвої форми контролю, що безпосередньо відображає інтереси демократичного суспільства. Що таке громадські ради?

Згідно етимології цього терміну слово «рада» слугує для визначення спільноти осіб, які радяться між собою з приводу суті того чи іншого питання з метою досягти одностайно чи більшістю голосів згоди щодо його вирішення. Ось чому абсолютною більшістю авторів термін «рада» трактується як дорадчий орган, що є його сутністю першого порядку. Так, у Типовому положенні про громадські ради, затверджене Кабінетом Міністрів України, зазначається, що «Громадська рада є консультативно-дорадчим органом, який утворюється при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої

*влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевій державній адміністрації з метою здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики».*

Вказуючи на видові означення цього терміну, а саме, «громадська», і ця так би мовити громадськість тут в першу чергу означає консультативність. Тому і вживається зворот «консультативно-дорадчий орган». Але чи повинна рада обмежуватися лише «проведенням консультацій з громадськістю?»

В «Енциклопедичному словнику з державного управління» термін «громадська рада» розкривається як консультативно-дорадчі інституції, які утворюються при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування з метою представництва громадськості та врахування їх інтересів в діяльності цих органів».

Очевидно, враховуючи ці обставини, керівництво Служби безпеки України, ще 2006 року подало до Секретаріату Президента України пропозицію щодо більш повного представництва громадськості в діяльності СБ України, яка була підтримана. З цього при воду в Указі Президента України зазначалося, що *з метою реалізації конституційного права на участь громадян в управлінні державними справами, надання їм ширших можливостей для вільного доступу до інформації та забезпечення гласності, відкритості і прозорості в діяльності правоохоронних органів, підтримати пропозицію Служби безпеки України щодо створення при зазначеній службі Громадської ради для сприяння здійснення цивільного контролю у сфері безпеки держави, забезпечення інформування громадськості про діяльність Служби безпеки, проведення консультацій та обговорення проектів найважливіших рішень і врахування при цьому громадської думки, зміцнення довіри до Служби безпеки України.*

Вважаємо, що в цьому розпорядчому документі чи не вперше на самому високому представницькому рівні було вказано на

головну місію призначення такого суспільного утворення, як Громадська рада, і виключно конструктивний характер її діяльності – як інструмент демократичного цивільного контролю, в даному випадку над сектором безпеки.

Таке розуміння призначення та ролі громадських рад було згодом підтверджено постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року, який ухвалив новий порядок створення громадських рад і дещо інакше визначення, як соціальної інституції, зокрема: *«Громадська рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики».*

Саме тому, на думку А.С. Крупника, громадські ради як інструмент демократизації можуть бути найбільш ефективними в умовах сучасної трансформації української суспільно-політичної системи, оскільки, з одного боку, дозволяють виконувати взаємозв'язки між владою і громадою, а з іншого – завдяки достатньо високому ступеню свободи забезпечують можливість постійного удосконалення форм і методів співпраці між ними.

**Структурно** громадські ради можна розглядати:

– як елементи соціальної інфраструктури українського суспільства, головним завданням яких є захист та реалізація прав і свобод, задоволення та узгодження соціальних потреб, інтересів населення;

– специфічний вид громадського об'єднання, що є формою безпосередньої участі громадян в управлінні державними справами.

Змістовно громадська рада виконує такі **основні завдання**:

– сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;

*– забезпечення врахування громадської думки в процесі підготовки та організації виконання рішень центральних і місцевих органів влади;*

*– здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади.*

Що стосується процесу створення та організації діяльності громадських рад, то в правоохоронних органах він розпочався ще у 2005 році зі створенням громадської ради МВС України. Як вище зазначалось, за розпорядженням Президента України була створена і громадська рада при СБ України. Однією з найбільш ефективних форм роботи рад стало створення та реалізація системи моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів МВС та спецслужб України.

Керівники громадських рад також вказують на неодноразові факти несвоєчасного реагування безпекових структур на звернення громадських організацій. Насамперед це стосується вимог притягнення до відповідальності окремих посадовців, які підозрюються у корупції. Іноді це створює конфліктну ситуацію коли громадськість звинувачує, а докази протиправної діяльності відсутні.

Загалом слід зробити висновок, що громадські ради є необхідною та невід'ємною складовою демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, що потребує подальшого розвитку.

## Практичне тренінгове завдання № 2.

### «МОНІТОРИНГ ЯК ВАЖЛИВИЙ ІНСТРУМЕНТ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ»

**Мета:** ознайомлення учасників тренінгу з механізмом здійснення моніторингу та оволодіння навичками його реалізації в процесі демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

#### **Порядок проведення.**

1. Доведення до учасників тренінгу інформації про завдання моніторингу і специфіку його проведення в структурах сектору безпеки.

2. Знайомство з досвідом проведення моніторингу парламентів Франції та Норвегії.

3. Постановка завдань учасникам тренінгу з відпрацювання вимог та процедури здійснення моніторингу Верховною Радою України (профільними комітетами, Рахунковою палатою, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини).

4. Підведення підсумків.

Учасникам тренінгу пропонуються матеріали з витягами із законодавства Франції та Норвегії щодо моніторингу діяльності спецслужб як різновиду парламентського контролю.

В ході ознайомлення учасників тренінгу із вказаними матеріалами модератор підкреслює особливості здійснення моніторингу парламентом (стортингом) Норвегії, де моніторингова функція врегульована досить повно. Зокрема, в Норвегії моніторинговий контроль передбачений постановою парламенту № 7 від 3 лютого 1995 року «Про моніторинг діяльності служб розвідки, нагляду та безпеки».

Важливо, що для здійснення моніторингу парламент створює відповідний комітет та визначає порядок його діяльності. До завдань моніторингового комітету віднесено:

– виявлення випадків несправедливості до будь-якої особи та перешкоджання таким випадкам;

– забезпечення таких умов діяльності спецслужб, які не будуть завдавати надмірної шкоди життєдіяльності суспільства;

– забезпечення умов для того, щоб діяльність спецслужб здійснювалась в межах законодавства.

Доцільно також акцентувати увагу учасників тренінгу на змісті прав та обов'язків цього комітету, зокрема:

– здійснення постійного моніторингу діяльності спецслужб;

– проведення розслідувань з приводу всіх позовів як фізичних, так і юридичних осіб;

– отримання від керівництва державних установ всіх необхідних для перевірки матеріалів;

– оскарження судових ухвал;

– свідчення, що надаються позивачеві, мають бути відкритими;

– комітет та його секретаріат мають дотримуватися режиму секретності.

Під час виконання практичного завдання модератор організовує дискусію між учасниками тренінгу навколо таких орієнтовних питань:

1. Чинний стан парламентського моніторингу діяльності спецслужб України. В якій мірі, на Вашу думку, він відповідає суспільним потребам і досвіду європейських країн?

2. Чи створені в Україні достатні умови для здійснення парламентського контролю за діяльністю спецслужб стосовно забезпечення прав людини, дотримання чинного законодавства?

3. Як відомо, спецслужби у своїй діяльності керуються значною мірою підзаконними нормативними актами, які носять конфіденційний характер і знаходяться поза увагою цивільного контролю. Як Ви вважаєте, чи слід зменшити кількість цих актів і навпаки, якомога повніше відобразити їх вимоги у відповідному законодавстві України?

Після дискусії учасники тренінгу самостійно формують комплекс питань, які, на їх думку, повинен включати в себе

моніторинг діяльності спецслужб. Вказана процедура спрямована на оволодіння слухачами навичками алгоритму здійснення моніторингу.

## **Матеріали до практичного тренінгового заняття № 2.**

### ***1) Витяги із законодавства Норвегії щодо парламентського моніторингу (стортингу) за діяльністю спецслужб.***

Постанова № 7 від 3 лютого 1995 р. «Про моніторинг діяльності служб розвідки, нагляду та безпеки».

Частина 1. Моніторинговий орган та сфери моніторингу.

*Стортинг призначає комітет для моніторингу діяльності служб розвідки, нагляду та безпеки, який здійснюється органами державного управління, – під їх контролем і на затверджених ними підставах.*

Сфера застосування такого моніторингу нерозповсюджується на будь-який з органів прокуратури вищого рівня.

*Діяльність комітету не підпадає під дію законів «Про державне управління» та «Про свободу інформації», за винятком положень закону «Про державне управління», що стосуються позбавлення прав.*

*Стортинг затверджує звичайний порядок роботи моніторингового комітету в межах цієї постанови та визначає положення щодо його складу, терміну перебування на посадах та секретаріату.*

Частина 2. Завдання моніторингу

*Завданнями моніторингу є:*

*1. Виявлення випадків несправедливості по відношенню до будь-якої особи та перешкоджання таким випадкам; забезпечення умов для того, щоб засоби втручання, що використовуються, відповідали обставинам кожної конкретної справи.*

*2. Забезпечення умов діяльності, які не будуть завдавати надмірної шкоди життєдіяльності суспільства.*

*3. Забезпечення умов для того, щоб діяльність здійснювалася в межах існуючого законодавства, постанов органів державної*

*і військової влади та норм загального права. Комітет здійснює свою діяльність з урахуванням інтересів національної безпеки та відносин з іноземними державами.*

*Комітет здійснює виключно функції моніторингу. Комітет не дає ніяких вказівок структурам, щодо яких здійснюється моніторинг, та не може використовуватися ними для надання консультацій.*

### *Частина 3. Обов'язки моніторингового комітету*

*Комітет здійснює постійний моніторинг діяльності служб розвідки, нагляду і безпеки, що підпорядковуються органам державної і військової влади.*

*Комітет проводить розслідування з приводу усіх позовів, що надходять з боку фізичних і юридичних осіб. Комітет за власною ініціативою приймає до розгляду всі питання та чинники, які, на його думку, відповідають його завданням, особливо питання, які піддавалися критиці з боку суспільства. В даному випадку під терміном «чинники» маються на увазі правила, постанови та практична діяльність.*

*У випадках, якщо це сприятиме з'ясуванню питань і чинників, що розслідуються комітетом на основі наданих йому повноважень, здійснювані комітетом розслідування можуть виходити за межі, визначені у першому абзаці Частини 2.*

### *Частина 4. Право на здійснення перевірок та ін.*

*Під час виконання своїх обов'язків комітет може вимагати від керівництва структур, що піддаються моніторингу, надання доступу до будь-яких з їх архівних документів, облікових книг, приміщень та об'єктів. Право на здійснення перевірок поширюється на всі організації та інші установи, де частка державної власності перевищує 50 відсотків їх статутного фонду.*

*Усі члени керівництва за вимогою комітету мають надавати будь-які матеріали, обладнання та інші засоби, необхідні для ефективного здійснення перевірки. Інші особи несуть ті ж самі зобов'язання по відношенню до матеріалів, обладнання та інших засобів, отриманих ними від державних органів.*

Частина 5. Надання свідчень, обов'язок щодо надання інформації та ін.

*Будь-яка особа, викликана комітетом для надання інформації, зобов'язана надати потрібну інформацію.*

*Особи, які подають позови, та інші фізичні особи, пов'язані з конкретною справою, на будь-якому з етапів розслідування можуть вдаватися до послуг адвокатів та інших своїх представників, але за умови, якщо ці представники не вимагатимуть надання їм секретної інформації. Таке ж право поширюється й на працівників чи колишніх працівників керівних органів структури, що піддається моніторингу, у справах, розслідування яких може привести до негативних для них наслідків.*

*Будь-які члени керівництва, дійсні чи колишні, зобов'язані за вимогою комітету надавати свідчення щодо питань, з якими вони мали справу під час перебування на посаді. Обов'язкове свідчення проти будь-якої особи може застосовуватися або надаватися в суді тільки за умови її особистої згоди, отриманої під час кримінально процесуальних дій щодо особи, яка надає такі свідчення. Комітет може вимагати занесення свідчень у протокол судового засідання відповідно до Частини 43 пункту 2 закону «Про судові установи».*

*Такі випадки не підпадають під дію Частини 204 пунктів 1 та 2 Цивільно-процесуального закону. Судові засідання проводяться в закритому режимі, а інформація про матеріали справи не підлягає розголошенню, якщо інше не передбачене рішеннями комітету або відповідного міністерства (див. Частини 8 і 9).*

Частина 6. Члени уряду і міністерства.

*Дія положень, викладених у Частинах 4 і 5, не поширюється на членів уряду, міністерства, їх працівників чи представників керівництва, за винятком випадків, пов'язаних із наданням фізичним і юридичним особам повноважень доступу до секретної інформації.*

Частина 7. Подання апеляцій під час судового розгляду.

*Комітет може оскаржувати судові постанови і рішення щодо будь-якої з кримінально-пошукових дій, про які не було поінформовано особу, відносно якої вони здійснюються. Апеляції можуть подаватися, починаючи від дня подання на розгляд комітету відповідної судової постанови чи рішення. Право на подання апеляції зберігається навіть після завершення процесу розслідування.*

*Для подання апеляцій у процесі розгляду справи у суді комітет залучає юридичного представника, якого призначає суд.*

Частина 8. Надання свідчень та звітів.

*1. Свідчення, що надаються позивачеві, мають залишатися відкритими для всіх зацікавлених сторін. Відомості щодо здійснення або нездійснення нагляду за будь-якою особою розголошенню не підлягають, за винятком випадків, коли приймається інше рішення. Свідчення, що надаються керівництву, класифікуються як секретні в залежності від їх змісту.*

*Рішення щодо обсягу несекретних свідчень або несекретної частини свідчень, які можуть бути розголошені, приймається комітетом. У випадках, коли розголошення свідчень тягне за собою розголошення особистості позивача, необхідно спочатку отримати дозвіл відповідної особи.*

*2. Кожного року комітет звітує перед Стортингом про свою діяльність. У разі виявлення чинників, які мають бути доведені до відома Стортингу негайно, звіти можуть подаватися у позаплановому порядку. Такі звіти разом з відповідними додатками мають бути відкритими для суспільства.*

Частина 9. Дотримання режиму секретності.

*За винятком випадків, передбачених Частиною 8, комітет та його секретаріат мають дотримуватися режиму секретності, якщо інше не передбачено. На членів комітету та працівників секретаріату поширюються вимоги щодо роботи з документами та іншими матеріалами, які підлягають*

захисту з міркувань національної безпеки. Вищезазначеним особам надається право доступу до документів і матеріалів найвищого рівня секретності та у відповідності з міжнародними угодами, членом яких є Норвегія.

У випадку, якщо комітет не може дійти згоди щодо присвоєння грифу секретності інформації, що міститься у свідченнях чи звітах, або вважає, що рівень секретності інформації має бути знижений або повністю ліквідований, це питання передається на розгляд відповідного відомства чи міністерства. Комітет зобов'язаний погодитися з рішенням, що приймається цим відомством/міністерством.

Частина 10. Допомога та ін.

Положення цього закону поширюються, відповідно, на осіб, що залучаються для допомоги Комітетові, та на юридичних представників, призначених згідно з вимогами Частини 7. Однак, цим особам надається доступ до інформації такого рівня секретності, який відповідає поставленим перед ними завданням.

Частина 11. Відповідальність за порушення вимог цього Закону.

Свідоме чи грубе порушення вимог Частини 4, пунктів 1 і 3, Частини 5, Частини 9, пунктів 1 і 2, та Частини 10, пункту 2 цього Закону тягне за собою покарання у вигляді штрафу або позбавлення волі на термін до 1 року, якщо за відповідні порушення не передбачене більше жорстке покарання.

## **2) витяги із законодавства Франції**

Закон № 2007-1443 від 9 жовтня 2007 року «Про формування парламентської комісії з питань розвідки».

III. Крім виконання своїй безпосередніх функцій, парламентська комісія з питань розвідки здійснює моніторинг діяльності міністерств внутрішніх справ, оборони, економіки та фінансів та використання засобів спеціального призначення, що знаходяться у їх підпорядкуванні.

*Навчально-методичне видання*

***Авторський колектив:***

**Яценко В.А.** – презентації № 3, № 5;  
практичні тренінгові завдання № 1, № 2.

**Пилипчук В.Г.** – презентація № 1; презентація № 2  
(у співавторстві з Лебединською О.В.)

**Довгань О.Д.** – презентація № 4.

**Лебединська О.В.** – презентація № 2  
(у співавторстві з Пилипчуком В.Г.)

**ОСНОВИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО  
КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ**  
(навчально-методичні матеріали для тренінгу)

*За заг. ред. доктора юридичних наук,  
професора В.А. Яценко*

Формат 60\*90/16. Папір офсетний.  
Друк цифровий. Гарнітура Times New Roman.  
Умовн.-друк. арк. 6,62. Обл.-вид. арк. 4,71.  
Замовлення № 1114-1148  
Підписано до друку 11.11.2019 р.

Виготовлено в друкарні  
ТОВ «Видавничий дім «АртЕк»  
04050, м. Київ, вул. Юрія Ілленка, буд. 63  
Тел. 067 440 11 37  
ph-artec@ukr.net  
www.book-on-demand.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції –  
серія ДК №4779 від 15.10.14 р.

**АртЕк**  
видавничий дім