Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток

Академія муніципального управління

№ 11, 2013

УДК 351.86 – 047.64

І. В. Вичалківський,
здобувач Науково-дослідного інституту Державної прикордонної служби України

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ РОЗВІДУВАЛЬНИХ І СПЕЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ

I. Vuchalkivskiy,
Applicant for PhD, Scientific-Research Institute of the State Border Guard Service of Ukraine

INTERNATIONAL EXPERIENCE IN THE IMPLEMENTATION OF PARLIAMENTARY CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE INTELLIGENCE AND SPECIAL SERVICES

В статті проаналізовано міжнародний досвід здійснення парламентського контролю за діяльністю розвідувальних і спеціальних служб США, Канади, Великобританії, ФРН, Румунії, Польщі. Наголошено, що корисним з точки зору адаптації до українських реалій є досвід законодавчого регулювання питань парламентського контролю за розвідувальними службами Румунії і Польщі.

The article analyzes the international experience of parliamentary oversight over the activities of the intelligence and special services of the USA, Canada, Germany, Romania, Poland. It is noted that useful from the point of view of adaptation to Ukrainian realities have experience of legislative regulation of issues of parliamentary control of intelligence services Romania and Poland.

Ключові слова: *система демократичного цивільного контролю, міжнародний досвід, парламентський контроль, розвідувальні і спеціальні служби.*

Key words: *the system of democratic civilian control, international experience, parliamentary oversight of the intelligence and special services.*

Постановка проблеми. Необхідність нових підходів до організації діяльності розвідувальних служб зумовлена тими серйозними змінами, які відбуваються останнім часом у світі та Україні, у визначенні викликів та загроз у сфері національної безпеки, а також розвитком і вдосконаленням всієї системи органів державної влади та ліквідацією дублювання в роботі її складових. Крім цього, зусилля спрямовуються на необхідність адаптації моделі побудови та діяльності силових структур України до нових умов, що складаються у зв'язку з реалізацією курсу держави на поступову інтеграцію в європейський і євроатлантичний простір, зміцнення співпраці у сфері регіональної і глобальної безпеки з сусідніми та іншими країнами в національних інтересах громадянина, суспільства, держави [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Звертає на себе увагу недостатня наукова активність у дослідженні актуальних питань у сфері демократичного цивільного контролю. Особливо це стосується аналізу міжнародного досвіду здійснення парламентського контролю за діяльністю розвідувальних і спеціальних служб.

Мета статті – проаналізувати міжнародний досвід здійснення парламентського контролю за діяльністю розвідувальних і спеціальних служб США, Канади, Великобританії, ФРН, Румунії, Польщі.

Виклад основного матеріалу. За роки незалежності Україна пройшла тернистий шлях будівництва та реформування своїх силових структур. Саме досвід взаємодії з країнами сталої демократії та використання її цінностей і традицій надають помітного поштовху в напрямі підтримки демократичного розвитку правоохоронних органів України.

У цьому контексті набуває ваги історичний досвід Федерального бюро розслідувань Сполучених Штатів Америки, яке було першим об'єктом демократичного цивільного контролю. Так, Конгрес неодноразово, часто за ініціативою громадян, розглядав питання діяльності Федерального бюро розслідувань, а його керівникам нерідко доводилось йти у відставку в результаті розкритих зловживань. Зокрема, у 1976 р. Генеральний прокурор США заявив, що всі оперативно-службові заходи, які вживаються в інтересах національної безпеки США, мають грунтовно контролюватися і закликав посилити судовий та громадський контроль за цим аспектом діяльності Федерального бюро розслідувань. Нині сенат та палата представників мають постійні комісії зі штатом фахівців дослідників, експертів, які тісно співпрацюють із громадянами США, здатних не тільки контролювати, а й у низці випадків давати згоду на проведення тих чи інших спеціальних операцій та вжиття заходів.

У Канаді 21 червня 1984 р. була створена Канадська служба безпеки й розвідки. Разом з нею був заснований Парламентський комітет з безпеки й розвідки, який чітко передбачав демократичний, громадський, цивільний контроль за діяльністю спецслужб та фактори, які раніше унеможливлювали забезпечення дієвого та ефективного демократичного цивільного контролю за їхньою діяльністю.

Аналізуючи законодавче регулювання питань парламентського контролю за діяльністю спеціальних служб Великобританії, слід зазначити, що уряд Великобританії впродовж десятиріч взагалі замовчував інформацію про наявність спеціальних служб та відмовляв у праві громадян здійснювати демократичний контроль за їхньою діяльністю. Однак, Закон "Про секретні служби", який був прийнятий у 1989 р., і Закон "Про розвідувальну службу", що набрав чинності у 1994 р., визнали необхідність створення комісії з питань безпеки й розвідки діяльності спеціальних служб із числа парламентарів, які заслуговують довіру і тісно співпрацюють із незалежними громадськими організаціями.

У 1978 р. у Федеративній Республіці Німеччині разом із Парламентською контрольною комісією, яка здійснює парламентський контроль за діяльністю спецслужби, була створена так звана "Група Г-10", яка займається питаннями захисту приватного життя громадян від втручання спеціальних служб і фактично здійснює демократичний цивільний контроль за її діяльністю.

Проте слід ще раз наголосити, що основні принципи побудови системи демократичного цивільного контролю за службами безпеки і правоохоронними

органами визначені рекомендаціями Парламентської асамблеї Ради Європи № 1402 від 1999 р. та № 1713 від 2005 р. Крім цього, попри розв'язання проблем сектору безпеки і оборони, країни переважно керуються власними національними інтересами, власним національним законодавством, традиціями та історичним досвідом.

Корисним з точки зору адаптації до українських реалій є досвід законодавчого регулювання питань парламентського контролю за розвідувальними службами Румунії, країни яка пережила в минулому такі ж самі трансформації перехідного посткомуністичного періоду. Спинимося на цьому докладніше.

На основі контрольних повноважень парламенту Румунії відповідно до положень ст. 61 (глава 4) і ст. 64 Конституції Румунії, з урахуванням ст. 8 (глава 3) закону № 51/1991 щодо національної безпеки та згідно зі ст. 3 закону № 1/1998, що стосується організації та функціонування Служби зовнішньої розвідки, парламент Румунії приймає Закон "Про створення, організацію та роботу спеціальної парламентської комісії з контролю над службою зовнішньої розвідки", яким передбачено законодавче регулювання питань парламентського нагляду за її діяльністю.

Так, зокрема у розділі 1 цього Закону [3] розкриваються загальні положення:

– ст. 1. Про утворення Спеціальної парламентської комісії з контролю над Службою зовнішньої розвідки. Спеціальна парламентська комісія з контролю за діяльністю Служби зовнішньої розвідки (далі – Комісія), виконує свій мандат протягом законодавчого мандату, на який її було створено, та виконує свою роботу відповідно до положень цього Закону.

– ст. 2. Складання членами Комісії присяги під час спільного засідання обох палат парламенту.

У розділі 2 розглядаються прерогативи Спеціальної парламентської комісії з контролю за діяльністю Служби зовнішньої розвідки, яка має право:

– проводити аналіз і перевірку дотримання Службою зовнішньої розвідки Конституції та законів Румунії;

– 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;

– проводити аналіз обґрунтованості бюджету Служби зовнішньої розвідки та перевірки його виконання виходячи з перевірок, що проводяться компетентними органами;

– заслуховувати особу, запропоновану президентом Румунії на посаду директора Служби зовнішньої розвідки, стосовно чого подається консультативне схвалення, яке направляється президентові Румунії. Комісія може подати президентові Румунії письмове повідомлення щодо відмови у призначенні на посаду директора Служби зовнішньої розвідки;

– 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;

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

– контролювати критерії добору та просування по службі особового складу Служби зовнішньої розвідки;

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

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

– перевіряти хід співробітництва з подібними іноземними інституціями;

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

– виконувати будь-які інші функції, визначені рішеннями парламенту Румунії.

У розділі 3 їдеться про роботу Спеціальної парламентської комісії з контролю за діяльністю Служби зовнішньої розвідки:

– ст. 15. Робота і рішення Комісії становлять державну таємницю, якщо вони визнаються такими за законом, за винятком висновків, що містяться в її звітах, дозволених до оприлюднення постійними секретаріатами обох палат.

Члени Комісії зобов'язані дотримуватись вимог законодавства щодо охорони державної таємниці, пов'язаної з усіма документами, даними та розвідувальною інформацією, які можуть стати їм відомими під час виконання їх прерогатив, забезпечуючи їх повний захист відповідно до чинного законодавства. Недотримання вимог абзаців 1 і 2 можуть відповідно до регламентів обох палат потягти за собою припинення членства в Комісії, доки справу не буде остаточно врегульовано, позбавлення депутатської недоторканності та початок кримінального переслідування щодо нього/неї відповідно до вимог закону;

– ст. 16. Випадки порушення положень ст. 2 та ст. 15 відповідно до вимог власної програми щодо захисту від витоку розвідувальної інформації розслідуються Комісією палати представників з юридичних, дисциплінарних питань та недоторканності, комісією сенату з юридичних питань, призначень, дисциплінарних питань і перевірки (атестації), залежно від обставин, які надають постійним секретаріатам обох палат висновки та пропоновані заходи, яких необхідно вжити;

– ст. 17. Президент, який головує на спільних засіданнях обох палат, на яких питання, що розглядаються, належать до компетенції Комісії, може вимагати від відомства на вимогу депутатської групи, голови Комісії та директора Служби зовнішньої розвідки, щоб відповідна робота здійснювалась на закритих сесіях. Таке рішення приймається більшістю голосів від присутніх депутатів і сенаторів.

Таким чином, характер законодавчого регулювання питань парламентського контролю за Службою зовнішньої розвідки Румунії надає приклади позитивного досвіду у сфері законодавчих механізмів парламентського нагляду й контролю за розвідувальними структурами.

Підставою для такого висновку є насамперед те, що досвід здійснення парламентського контролю за Службою зовнішньої розвідки Румунії визначає, що функція парламентського контролю не обмежується колом питань, пов'язаних із законністю, дотриманням обов'язкових приписів, а вміщує повний аналіз фактичного положення справ у службі, їх зіставлення з поставленими цілями у сфері національної безпеки і оборони Румунії, виступає джерелом прийняття нових державно-управлінських рішень і спрямований на встановлення доцільних і ефективних взаємовідносин елементів системи парламентського контролю за розвідувальними службами.

Розглянемо досвід парламентського контролю Польщі. Парламент Польщі виконує низку законодавчих функцій, які належать до сфери забезпечення національної безпеки, включаючи діяльність збройних сил та спеціальних служб. Парламент затверджує військовий бюджет і здійснює контроль за його виконанням, а саме: приймає закони, що регулюють основні відносини у сфері оборони; бере участь у призначенні міністра національної оборони, який звітує парламенту протягом усього терміну перебування на посаді, і таким чином впливає на його діяльність.

Вимоги внутрішнього законодавства у справах спецслужб Польщі визначено регламентом Сейму Республіки Польща – Комісією у справах спеціальних служб [3]. Це рішення Сейму Республіки Польща прийнято 30 липня 1992 р. У розділі 12 ст. 137 чітко визначена діяльність Комісії у справах спеціальних служб, а саме:

1) Комісія у справах спеціальних служб може складатися з не більше ніж дев'яти 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.

У цьому ж розділі у ст. 138 зазначено, що 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 голови та двох його заступників. Також зазначено, що рішення Комісії приймається абсолютною більшістю голосів з присутніх не менше половини членів Комісії. Комісія детально визначає порядок роботи та прийняття рішень. 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, де канцелярія спікера сейму має направити запит до Міністра національної оборони або Міністра внутрішніх справ Польщі з проханням надати дозвіл членам Комісії на доступ до такої інформації.

У ст. 139 установлено, що засідання Комісії у справах спеціальних служб можуть проводитися за закритими дверима та можуть бути відкритими. Голова Комісії має право запрошувати інших осіб для участі у роботі Комісії після консультації зі спікером сейму, Міністром національної оборони чи Міністром внутрішніх справ і адміністрації. Запрошені особи підписують перед головуючим письмове зобов'язання про нерозголошення інформації, що стала їм відома, та яка становить державну або службову таємницю. Також у ст. 140 зазначені питання, що стосуються спеціальних служб. Комісія бере участь у процесі підготовки проектів закону про бюджет та інших фінансових планів держави, у перевірці звітів про їх виконання з наданням свого висновку відповідним комісіям. Протоколи засідань Комісії у справах спеціальних служб, звіти, що становлять державну таємницю, за винятком протоколів і звітів відкритих спільних засідань з іншими комісіями, Комісія подає на ім'я спікера сейму, що передбачено ст. 141. Про хід цих офіційних засідань Комісія у справах спеціальних служб не дає офіційних повідомлень, однак розповсюджує такого роду повідомлення робляться щодо відкритих засідань за участі Комісії у справах спеціальних служб. Комісія може домовитися про заяву щодо

свого засідання для засобів масової інформації, обговоривши її зміст у разі необхідності з Міністром національної оборони або Міністром внутрішніх справ і адміністрації Польщі [3].

Визначені завдання Комісії зводяться до такого [4].:

– надання висновків до проектів законів і постанов, що стосуються спеціальних служб;

– оцінка загальних нормативно-правових актів, що стосуються діяльності таких служб;

– надання висновку щодо сфер діяльності спеціальних служб виходячи з інформації, наданої головами спеціальних служб;

– аналіз щорічних звітів голів спеціальних 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 із діяльністю спеціальних служб.

Таким чином, вивчаючи парламентський досвід Польщі з питань парламентського контролю за розвідувальними та спеціальними службами слід зазначити, що цей досвід є надзвичайно корисним та актуальним для України.

Так, з огляду на здійснення в Україні реформування правоохоронних органів, на нашу думку, варто звернути увагу на те, що парламент Польщі не тільки, як у Верховній Раді України, затверджує військовий бюджет, а й здійснює контроль за його виконанням. На окрему увагу також заслуговують вимоги внутрішнього законодавства у справах спецслужб Польщі, що визначається регламентом Сейму Республіки Польща, зокрема Комісією у справах спеціальних служб.

Це дало б змогу, по-перше, розв'язати проблему вдосконалення бюджетного контролю над сектором безпеки і оборони з боку парламенту України, зокрема питань, що стосуються формування видатків для фінансування програм закупівлі основних видів озброєння і техніки та, що найголовніше, їх обов'язкове виділення протягом відповідного бюджетного періоду (так звані захищенні статті в державному бюджеті країни); по-друге, організацію парламентського контролю за діяльністю спеціальних служб, закритий характер функціонування яких потребує запровадження відповідних механізмів спостереження та прийняття управлінських рішень.

Висновок. Проведений аналіз міжнародного досвіду організації контролю за діяльністю розвідувальних і спеціальних служб у демократичних країнах надасть можливість запропонувати механізми розвитку демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами в Україні.

Перспективи подальших розвідок даної проблеми є аналіз міжнародного досвіду щодо створення в Україні незалежного інституту військового омбудсмена.

Список використаної літератури.

1. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.dcaf.ch/content/download/.../Reference_Book_DCAF_ua.pdf.

2. Сіцінська М. В. Аналіз міжнародного досвіду у сфері законодавчого регулювання питань парламентського контролю над розвідувальними службами [Електронний ресурс] // Держ. упр.: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 1. – Режим доступу до журн.: www/dy.nayka.com.ua.

3. Сайт сейму Республіки Польща [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sejm.gov.pl/.

4. Флурі Ф. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела / Ф. Флурі, В. Бадрак ; Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння. – К., 2011. – 428 с.

References.

1. Democratic civilian control over the security sector: current sources, available at: www.dcaf.ch/content/download/.../Reference_Book_DCAF_ua.pdf (Accessed 2 September 2013).

2. Sitsinska, M.V. (2013), The analysis of international experience in the sphere of legislative regulation of issues of parliamentary control of intelligence services, available at: www/dy.nayka.com.ua (Accessed 2 September 2013).

3. The website of the Seimas of the Republic of Poland, available at: http://www.sejm.gov.pl/ (Accessed 2 September 2013).

4. Floor, F. and Badrak, C. (2011), *Democratic civilian control over the security sector: current sources,* Tsentr doslidzhen' armii, konversii ta rozzbroiennia, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 14.11.2013 р.

ТОВ "ДКС Центр"