

УДК 331.23

Баранецкий Р. Ф., здобувач Міжнародного  
університету бізнесу і права (м. Херсон)

## Щодо поняття демократичного цивільного контролю за діяльністю Служби безпеки України

В статті встановлено недоліки дефініції «демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», встановлено критерій класифікації виділення даного різновид контролю, визначено доцільність застосування саме вказаної термінології, розроблено пропозицій щодо вдосконалення поняття.

**Ключові слова:** демократичний цивільний контроль, зовнішній контроль, контроль над Воєнною організацією, контроль над правоохоронними органами держави, контроль за діяльністю Служби безпеки України.

В статті установлені недостатки дефініції «демократический гражданский контроль над Военной организацией и правоохранительными органами государства», установлен критерий классификации выделения данной разновидности контроля, определена целесообразность применения именно указанной терминологии, разработаны предложения по совершенствованию понятия.

**Ключевые слова:** демократический гражданский контроль, внешний контроль, контроль над Военной организацией, контроль над правоохранительными органами государства, контроль за деятельностью Службы безопасности Украины.

The article established shortcomings definition "democratic civilian control over the military organization and law enforcement agencies of the state"; a criterion for classification; determine the appropriateness of the use of this terminology; developed proposals to improve the definition.

**Keywords:** democratic civilian control, external control, the control of the military organization, control of the law enforcement agencies of the state, control over the activities of the Security Service of Ukraine.

**Актуальність теми.** Регулювання діяльності органів СБ України має міжгалузевий характер і базується на нормах Конституції України, Закону України «Про Службу Безпеки України» від 25.03.1992 № 2229-XII; «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 № 3781-XII, Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV та інших. Вже найбільш узагальнений огляд норм таких актів дозволяє стверджувати про особливий правовий статус СБ України. Зокрема, вже у ст. 1 Закону України «Про Службу Безпеки України» від 25.03.1992 № 2229-XII [1] зазначено, що СБ України - державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України.

**Виклад основного матеріалу.** В свою чергу, місце та роль Служби Безпеки України в механізмі держави обумовлює необхідність та значення цивільного контролю за діяльністю Служби безпеки України (далі - СБ України). Зокрема, роль СБ України у питаннях забезпечення національної безпеки України, захисту такої від внутрішніх і зовнішніх загроз, включаючи нові виклики міжнародній безпеці у сировинній, енергетичній, фінансовій, інформаційній, екологічній і продовольчій сферах, такі загрози, як поширення зброї масового ураження, міжнародний тероризм, транснаціональна організована злочинність, нелегальна міграція, піратство, ескалація міждержавних і громадянських конфліктів [2, с. 33,35] тощо неможливо переоцінити.

І специфіка СБ України обумовлює необхідність функціонування цілої системи контролю діяльності цього елементу механізму держави. Як один з аспектів активна реалізація контрольних повноважень відносно суб'єктів системи безпеки держави (серед них і СБ України) сприяє попередженню, припиненню порушень принципів законності, поваги до прав і гідності особи, позапартійності, відповідальності перед народом України в діяльності СБ України, уникненню зловживань службовим становищем, перевищення повноважень та інших негативних проявів, викликаних «особливими» можливостями співробітників СБ України.

Тим більше, питання контролю є актуальним в умовах глобалізації, процеси якої певним чином обмежують владні повноваження державних органів та організацій, при тому, що, як констатує А.І. Балаклицький, держава в особі її владних органів та організацій не втрапить свого дуже важливого значення в майбутньому, оскільки саме держава є тією історично сформованою структурою, що покликана концентрувати та виражати загальнонаціональні інтереси, які, в свою чергу, є результатом взаємодії різноманітних приватних інтересів [3, с. 59]. І це твердження яскраво ілюструється на прикладі функціонування системи національної безпеки в Україні, в забезпеченні якої саме держава і особі її органів відіграє провідну роль. З цього приводу В.В. Тоцький та О.В. Плетньов зауважують, що обов'язковою передумовою належного захисту національних інтересів і протидії загрозам «є створення та ефективне функціонування системи забезпечення національної безпеки... у цій системі провідну роль відіграють правоохоронні органи спеціального призначення, зокрема Служба безпеки України. Відповідно в умовах сьогодення остання поступово перетворюється з державного органу, що виконує лише каральні функції, на орган, основним пріоритетом діяльності якого є захист прав і свобод людини та законних інтересів суспільства. Це зумовлює зміну її ролі і місця в системі забезпечення національної безпеки загалом і серед сил охорони правопорядку зокрема» [2, с. 35].

Одним з різновидів контролю за діяльністю СБ України є демократичний цивільний, що його правове регулювання базується на Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 № 975-IV [4]. Водночас, структура надання відповідного визначення у вказаному законі викликає зауваження.

А тому метою даної статті є визначення вад дефініції демократичного цивільного контролю в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 № 975-IV з пошуком шляхів їх усунення.

Задля досягнення означеної мети доцільним вбачається встановлення недоліків дефініції «демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», пошук критерію класифікації виділення даного різновиду контролю, визначення доцільності застосування саме вказаної термінології, розробка пропозицій щодо вдосконалення поняття.

За основу написання статті взято напрацювання таких науковців як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, А.І. Балаклицький, Л.Р. Біла, С.В. Ківалов та інших.

Отже, питання щодо структури визначення демократичного цивільного контролю у ст. 1 Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 № 975-IV [4] викликає багато зауважень. Зокрема, демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави визначено як комплекс здійс-

нюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни.

По-перше, це ж визначення може характеризувати будь-який інший з різновидів контролю, об'єктом якого є СБ України, складові структури Воєнної організації чи правоохоронні органи держави.

По-друге, воно включає розбіжність змісту понять Воєнна організація держави та правоохоронний орган, перетинання яких можливо довести (Про те, що СБ України є правоохоронним органом зазначено в Законі України «Про Службу Безпеки України» від 25.03.1992 № 2229-XII [5]. При цьому СБ України беззаперечно є військовим формуванням, утвореним відповідно до норм законодавства України. І це також визначено в законодавстві. Зокрема, згідно ч.1.ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV [6] до числа суб'єктів забезпечення національної безпеки віднесено «Збройні Сили України, Службу безпеки України, Службу зовнішньої розвідки України, Державну прикордонну службу України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України». Використання конструкції «та інші військові формування» означає ніщо інше, як віднесення СБ України до кола таких. Таким чином, СБ України є підстави визначати і елементом Воєнної організації держави, і правоохоронним органом).

По-третє, дане визначення не містить тих відмінних ознак, що дозволили б формувати цілісне уявлення про явище цивільного контролю, включаючи такий стосовно СБ України.

По-четверте, визначення контролю надається через поняття «контроль - це комплекс заходів».

Спроба вирішити означену проблему, на наш погляд, полягає у площині критерію для класифікації контролю за діяльністю СБ України, коли виводиться такий його різновид як цивільний контроль.

Якщо припустити, що критерієм слугує статус суб'єкта, то цивільним визначити контроль з боку прокуратури України безпідставно (хоч би то мова і буде іти про такий різновид контролю як нагляд).

Аналіз переліку суб'єктів демократичного цивільного контролю в рамках положень Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 р. № 975-IV [4] дозволяє стверджувати про обрання критерієм поділу в такому разі знаходження кожного з суб'єктів контролю поза межами системи органів СБ України. А за цим критерієм (з точки зору організаційних взаємозв'язків контролюючого суб'єкта і підконтрольного об'єкта [7, с. 352] або ж за спрямованістю [8, с. 123]) контроль доцільно поділити на зовнішній і внутрішній.

Досить дослідженим з цієї позиції є державний зовнішній контроль або ж зовнішній контроль як функції державного управління. Зрозуміло, що всі ознаки такого контролю, а також його відмінності від внутрішнього не будуть стосуватися аналогічних різновидів, коли мова буде іти про демократичний зовнішній контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави. Адже останній не завжди буде державним, а тому про єдність рис мови іти не може. Водночас, користуючись напрацюваннями щодо вирішення означеного питання цілком можливо виділити ті риси, що їх слід взяти за

основу надання визначення демократичного цивільного у назві чинного законодавства або ж демократичного зовнішнього контролю у запропонованому нами варіанті.

Зрозуміло, що порівняння зовнішнього державного контролю та демократичного цивільного за діяльністю СБ України дозволить зробити висновок, що кожним з цих термінів позначено різні види контролю. Водночас, риси першого можна взяти за основу встановлення характерних для другого, чим вирішити проблему вдосконалення дефініції.

Адже, не зважаючи на відмінність назви, в основу виділення демократичного цивільного контролю було взято загальноновизнаний в науці адміністративного права поділ контролю на зовнішній та внутрішній.

І в такому разі буде вирішено і проблему термінології (терміни цивільний та військовий контроль не є необхідними для введення і застосування), і проблему вдосконалення дефініції через використання ознак зовнішнього державного контролю з встановленням певних особливостей, обумовлених специфікою об'єктів, суб'єктів та інших відмінностей.

О.Ф. Андрійко стосовно зовнішнього державного контролю визначає, що такий як правило, здійснюється за конкретною сферою чи функцією і стосується якоїсь окремої сторони діяльності системи. Якщо застосовувати поняття зовнішнього і внутрішнього контролю до сфери виконавчої влади, то внутрішній контроль здійснюють органи виконавчої влади у межах контрольних повноважень, якими вони наділені. У самій системі органів виконавчої влади виділяються підсистеми (системи) в окремих сферах і галузях управління, в яких також здійснюється внутрішній контроль. Але контроль інших органів виконавчої влади щодо цих галузей чи сфер матиме зовнішній характер. Зовнішній контроль здійснюють суб'єкти, які перебувають за межами системи органів виконавчої влади. Водночас, з позицій держави загалом такий контроль слід розглядати як внутрішній [7, с. 352].

Внутрішнім слід вважати контроль у самій системі. Зовнішнім буде контроль, що його здійснюють суб'єкти, які структурно перебувають за межами певної системи [9, с. 441].

Користуючись міркуваннями С.В. Ківалова та Л.Р. Білої, можна визначити, що для зовнішнього державного контролю характерними є: а) відсутність організаційної підпорядкованості того, кого контролюють, тому, хто контролює; б) здійснення відносно визначених окремих сторін діяльності об'єкта; в) контролюючий орган може вдатися до примусових заходів, або ж звернутися з поданням результатів контролю у відповідні державні органи [10, с. 63].

Враховуючи характеристики зовнішнього державного контролю можливим є визначення наступних ознак державного цивільного над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави:

- здійснення за конкретною сферою, функцією, окремою стороною діяльності об'єкта;
- відсутність організаційної підпорядкованості того, кого контролюють, тому, хто контролює;
- застосування за результатами контролю різних заходів впливу на об'єкт, включаючи притягнення до юридичної відповідальності з боку суб'єкта контролю або ж з його ініціативи за відсутності необхідних для притягнення повноважень.

Зрозуміло, що зовнішньому буде протиставлено внутрішній контроль з тим, що внутрішній контроль здійснюють Воєнні організації і правоохоронні органи держави у межах контрольних повноважень, якими вони наділені. У самих системах вказаних

органів виділяються підсистеми (системи), в яких також здійснюється внутрішній контроль. Контроль інших суб'єктів, які перебувають за межами систем Воєнних організацій і правоохоронних органів держави, матиме зовнішній характер.

На наш погляд, недоцільним є використання при наданні визначення конструкції «контроль — це комплекс заходів», при цьому з уточненням «правових, організаційних, інформаційних». Адже це звучує перелік видів заходів, що можуть бути віднесені до контрольних; обмежує поняття контролю поняттям «комплексності», коли контроль може бути обмежений певним окремим заходом без їх поєднання. Вважаємо, що більш вдалими є надання визначення контролю як певного різновиду діяльності. Тим більше, що стосовно державного контролю науковцями неодноразово зауважувалося про доцільність трактування контролю у вузькому розумінні як певної діяльності відповідних органів за допомогою притаманних їм форм, методів та визначених процедур [9, с. 429]. На наш погляд, не зважаючи на відсутність обов'язковості ознаки державного у контролі, про який іде мова в статті, слід використати запропонований шлях надання визначення.

**Висновок.** Таким чином, демократичний цивільний контроль над СБ України можна визначити як діяльність щодо дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни з боку зовнішніх щодо СБ України суб'єктів (не мають організаційних зв'язків з вказаним об'єктом) відповідно до Конституції і законів України.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Верховна Рада України; Закон України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 № 2229-XII: [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>
2. Тоцький В. В., Плетньов О. В. Роль і місце Служби безпеки України в системі суб'єктів боротьби з тероризмом (адміністративно-правові аспекти) // Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка. - 2013. - № 3(5). - С. 33-41.
3. Балаклицький А.І. Державна влада та апарат її здійснення як основні ознаки сучасної держави / А.І. Балаклицький // Часопис Київського університету права. - 2011. - №4. - С. 56-60.
4. Верховна Рада України; Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 № 975-IV: [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/975-15>
5. Верховна Рада України; Закон України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 № 2229-XII: [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>
6. Верховна Рада України; Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV: [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрушко, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, Є.Б. Кубко та інші] / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с.
8. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекцій / Г.В. Атаманчук. — М.: Юрид. лит., 1997. — 400 с.
9. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. — 668 с.
10. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. — Вид. друге, перероб. і доп. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. — Одеса: Юридична література, 2002. — 312 с.