

# УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД СПЕЦІАЛЬНИМИ СЛУЖБАМИ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

*В. О. Паливода*

Проаналізовано стан законодавчого забезпечення у сфері демократичного контролю над спеціальними службами. Акцентовано увагу на проблемах щодо реалізації цього контролю, які існували в Україні у попередні роки. Запропоновано шляхи удосконалення демократичного контролю в контексті оновлення законодавчої бази у сфері національної безпеки.

**Ключові слова:** національна безпека, сектор безпеки і оборони, демократичний контроль, спеціальні служби, загальноєвропейські стандарти.

**Palyvoda Volodymyr**

THE IMPROVEMENT OF DEMOCRATIC CONTROL OVER SPECIAL SERVICES IN THE CONTEXT OF UKRAINE'S EUROPEAN AND EURO-ATLANTIC INTEGRATION

The status of legislative support of democratic control over special services was analyzed. The author pointed out problems with the implementation of this control, which took place in Ukraine in previous years. The ways of democratic control's improving in the context of updating the legislative framework in the sphere of national security were proposed.

**Keywords:** national security, security and defense sector, democratic control, special services, Europe-wide standards.

**Паливода Володимир Олександрович** – старший науковий співробітник відділу проблем національної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

Актуальність теми статті зумовлена тим, що після перемоги Революції гідності наша країна проголосила основними засадами своєї зовнішньої політики поглиблення співпраці з Організацією Північноатлантичного договору з метою досягнення критеріїв, необхідних для набуття членства у цій організації, а також забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір задля набуття членства у Європейському Союзі [1]. Визначені законодавством стратегічні цілі вимагають імплементації загальноєвропейських стандартів у діяльність органів сектору безпеки і оборони, передусім спеціальних служб, функціонування яких пов'язане з обмеженням прав та свобод людини.

Мета статті – активізувати у політичних і наукових колах дискусію щодо удосконалення, а фактично – відновлення демократичного контролю над спецслужбами України, який протягом 2010–2013 рр. з відомих причин був зведений до мінімуму.

У сучасній вітчизняній науковій літературі дослідженню цієї проблематики, особливо у 2005–2009 рр., приділялася належна увага. Питання демократичного контролю над національними спецслужбами неодноразово обговорювалися на міжнародних конференціях, семінарах та засіданнях «круглих столів». Однак, на жаль, пропозиції вітчизняних і зарубіжних експертів залишилися на папері. Більше того, саме після Помаранчевої революції, яка відбулася під гаслом демократизації держави та суспільства, з вини тодішнього політичного керівництва країни почала формуватися система «ручного» управління спецслужбами. Спостерігалися випадки не лише ігнорування, а й прямого порушення законодавства у сфері національної безпеки, що породжувало конфлікти між президентською та парламентською гілками влади [2].

Автор свідомо у назві статті вживає термін «демократичний контроль», а не «демократичний цивільний контроль», який було закріплено

у профільному законі [3] та введено у науковий обіг. За визначенням довідкової літератури, одним із базових принципів демократії є принцип незалежного контролю. Такий контроль здійснюється громадськими об'єднаннями (тобто інститутами цивільного суспільства), самими громадянами самостійно або разом з органами державного контролю за діяльністю державних структур. Основними методами контролю є перевірка діяльності та виконання ухвалених рішень, дотримання вимог чинного законодавства. Таким чином, поняття «демократичний контроль» містить і цивільний складник [4]. Поняття «демократичний цивільний контроль» більш характерне для посттоталітарних країн, де ще не встановлені відповідні демократичному суспільству військово-цивільні відносини (зокрема, не було практики призначення цивільних осіб на ключові посади у військових установах та не розмежовані повноваження між міністерством оборони та Генеральним штабом<sup>1</sup>). На користь введення у науковий обіг терміна «демократичний контроль» свідчить і зарубіжний досвід. Так, у Кодексі поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки, прийнятому ОБСЄ 3 грудня 1994 р., вживається термін «демократичний політичний контроль». Рекомендація ПАРЄ № 1713 (2005) має назву «Про демократичний нагляд<sup>2</sup> за сектором безпеки в країнах-членах», а закон Литовської Республіки «Про основи національної безпеки» містить окремий розділ «Демократичний контроль за військовими силами та іншими інститутами національної безпеки». Термін «демократичний контроль» також використовується в дослідженнях (та й у самій назві) провідної міжнародної аналітичної установи у сфері управління сектором безпеки – Женевського центру демократичного контролю над збройними силами.

Існують різні підходи до визначення поняття «демократичний контроль». У згаданому вище профільному законі під ним розуміють «комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни» [3].

<sup>1</sup> Сім міністрів оборони України (із 13) обіймали цю посаду у статусі цивільних осіб. Згідно з планом реформування МО України, з 2018 р. оборонне відомство очолюватиме лише цивільний міністр. Повноваження між МО та ГШ ЗС України були розмежовані Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 406/2011 р. «Про Положення про Міністерство оборони України та Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України».

<sup>2</sup> У більшості наукових праць і в низці нормативно-правових актів (зокрема, і законодавчого рівня) «нагляд» припускає «контроль», як і «контроль» припускає «нагляд».

З огляду на актуальні тенденції у безпековому середовищі, у березні 2016 р. цільовою командою з реформування системи національної безпеки, створеної за рішенням Національної ради реформ, було розроблено проект Закону України «Про національну безпеку України», який, зокрема, передбачає посилення демократичного контролю за сектором безпеки і оборони<sup>3</sup>. Законопроект визначає демократичний контроль як «комплекс здійснюваних відповідно до законодавства правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення законності, відповідальності, підзвітності та прозорості в діяльності органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України». Можна констатувати, що це визначення більше відповідає сучасним вимогам суспільства, оскільки, крім законності та відкритості (прозорості), нормативно закріплюються принципи відповідальності й підзвітності.

На думку деяких українських експертів (з якою важко не погодитися), удосконалення демократичного контролю над спецслужбами вимагає забезпечення чіткості в законах і підзаконних нормативно-правових актах, що регулюють їх діяльність. Передусім має бути проведена всебічна експертиза цих документів на предмет відповідності конституційним демократичним нормам. Ініціатива (постановка завдань, організація та координація) щодо проведення такої експертизи має виходити від Верховної Ради України як органу законодавчої влади. Нормативно-правові документи мають бути складені таким чином, щоб діяльність спеціальних служб, яка обмежує права і свободи людини, була виписана максимально чітко в однозначних формулюваннях. Важливим критерієм якості в такій роботі повинна стати можливість проведення розслідувань обґрунтованості дій співробітників спеціальних служб, але без політизації цього процесу, що також має бути передбачено законодавством [5].

На сьогодні ситуація навколо правового поля у сфері національної безпеки виглядає так. Парламент в особі Комітету з питань національної безпеки і оборони не став ініціатором оновлення профільної нормативно-правової бази. Як згадувалося вище, цю місію взяла на себе Національна рада реформ – спеціальний консультативно-дорадчий орган при Президентові України з питань стратегічного планування, узгодження позицій щодо впровадження в Україні єдиної державної

<sup>3</sup> Законопроект містить окремий розділ, присвячений демократичному контролю за сектором безпеки і оборони, який має замінити застарілий Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (прийнятий у 2003 р.).

політики реформ та їх реалізації (а фактично Президент України як суб'єкт законодавчої ініціативи). У вересні 2016 р. міжвідомча робоча група при Апараті Ради національної безпеки і оборони України завершила роботу над законопроектом «Про розвідувальну діяльність»<sup>4</sup>. З огляду на те, що представники Національного інституту стратегічних досліджень брали участь у його розробленні, а також готували пропозиції до законопроекту «Про національну безпеку України», в обох документах вдалося досягти узгодженості між розділами, що стосуються демократичного контролю.

Перелік видів демократичного контролю, визначених у нових законопроектах, кардинально не відрізняється від тих, які були свого часу закладені в чинному Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», оскільки обидва базуються на загальноприйнятих у демократичному світі підходах. Разом з тим у проекті Закону України «Про національну безпеку України» йдеться про можливість створення при Верховній Раді України окремого органу з числа досвідчених експертів у сфері національної безпеки з метою здійснення незалежного фахового контролю за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони. Порядок роботи такого органу та критерії відбору експертів мають визначатися окремим нормативно-правовим актом.

Слід зазначити, що впродовж останнього часу рекомендації українській стороні щодо розширення форм демократичного контролю надавалися нашими зарубіжними партнерами – представниками ЄС, НАТО, ОБСЄ, Женевського центру демократичного контролю за збройними силами (DCAF). За словами заступника координатора проектів ОБСЄ в Україні Джеффри Ерліха, «здатність парламенту та суспільства в цілому контролювати силові органи є справжнім лакмусовим папірцем для перевірки на справжність демократії та верховенства права» [6]. Це питання неодноразово порушувалося на експертних заходах різного рівня. Так, за результатами проведення VIII Міжнародної конференції «Захист демократичних цінностей і дотримання прав людини у діяльності спецслужб» були опрацьовані рекомендації, які серед іншого передбачали вивчення доцільності встановлення додаткових форм контролю за діяльністю СБ України з боку Верховної Ради України через створення незалежного парламентського наглядового органу з метою контролю та перевірки будь-яких видів діяльності СБ України. До складу цього органу можуть входити спеціалісти у сфері безпеки та оборони України, які не є народними депутатами, мають високий фаховий рівень та авторитет у суспільстві [7]. Пропозицію щодо

<sup>4</sup> Координатором підготовки законопроекту виступав ще один консультативно-дорадчий орган – Об'єднаний комітет з питань розвідувальної діяльності при Президенті України.

створення такого органу закладено в Концепцію реформування СБ України, проект якої надісланий на розгляд Президентів України [8].

Ще однією новелою у проекті Закону України «Про національну безпеку України» є положення про те, що громадяни України беруть участь у здійсненні демократичного контролю за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони шляхом участі в роботі громадських рад, що утворюються при цих суб'єктах<sup>5</sup>.

У згаданому законопроекті більш деталізовано також положення про відповідальність під час здійснення демократичного контролю. Передбачається, що подання інформації на запити контролюючих органів та громадськості у рамках демократичного контролю у встановленому порядку є обов'язковим для всіх суб'єктів сектору безпеки і оборони. Керівники суб'єктів сектору безпеки і оборони несуть персональну відповідальність за ненадання або надання недостовірної інформації контролюючим органам. Посадові особи та громадяни, що допустили розголошення отриманої під час здійснення функцій демократичного контролю інформації, яка становить державну таємницю або належить до службової інформації, несуть відповідальність згідно із законодавством.

Підсумовуючи викладене, можна зробити такі висновки. Як перший крок до удосконалення демократичного контролю було б доцільним винести проект Закону України «Про національну безпеку України» на широке обговорення, залучивши до нього представників громадських організацій. Однією з найбільш важливих тем такого обговорення, з огляду на внутрішньополітичну ситуацію в Україні та міжнародну обстановку навколо нашої держави, має стати безпека демократичного контролю. На думку громадської активістки, колишнього радника Міністра оборони України А. Коваленко, «дуже важливо подбати про те, щоб він (контроль) не заважав нормальній діяльності спецслужби. І так само слід гарантувати, що діяльність контролерів не завдасть шкоди національній безпеці – перш за все повинні бути створені надійні гарантії збереження державних секретів і недопущення політизації питань національної безпеки» [5].

З метою посилення парламентського контролю необхідно також вирішити питання щодо створення

<sup>5</sup> На сьогодні, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», громадські ради утворювалися при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській і Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях. Однак під дію цієї постанови підпадали не всі суб'єкти сектору безпеки і оборони.

на базі підкомітету з питань державної безпеки Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони окремого Комітету Верховної Ради України у справах спеціальних служб<sup>6</sup>.

Заслуговує на увагу, але потребує більш глибокого вивчення та унормування пропозиція наших західних партнерів щодо створення незалежного органу у справах контролю за діяльністю, причому не лише СБУ, а й усієї системи спецслужб України (розвідувальних і контррозвідувальних органів)<sup>7</sup>.

## Список використаних джерел

1. *Про засади* внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>
2. *Дурдинець* об'явлен в міжнародний розыск // Сегодня. – 2009. – 19 мая [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.segodnya.ua/politics/power/durdinets-objavlen-v-mezhdunarodnyj-rozyck.html>
3. *Про демократичний* цивільний контроль над Воєною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/975-15>
4. *Лісовий В. С.* Демократія / В. С. Лісовий // *Енциклопедія сучасної України* : у 30 т. / ред. кол. І. М. Дзюба [та ін.] ; Національна академія наук України, Наукове товариство ім. Шевченка, Координаційне бюро енциклопедії сучасної України НАН України. – К., 2003–2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=21478](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=21478)
5. *Коваленко А.* Парламентський контроль за спецслужбами // *Цензор.нет.* – 2016. – 2 березня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ua.censor.net.ua/resonance/377003/parlamentskyyi\\_kontrol\\_za\\_spetsslujbam](http://ua.censor.net.ua/resonance/377003/parlamentskyyi_kontrol_za_spetsslujbam)
6. *Координатор* проєктів ОБСЄ допомагатиме Україні у посиленні демократичного контролю за секторами оборони та безпеки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/node/254326>
7. *Рекомендації* VIII Міжнародної конференції «Захист демократичних цінностей і дотримання прав людини у діяльності спецслужб» (м. Львів, 26 травня 2016 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/21/view/1183#sthash.quEXVszip.dpbs>

<sup>6</sup> За створення такого профільного Комітету висловилося під час проведення III Міжнародної конференції «Урядування та реформування національних служб безпеки та розвідки: кращі міжнародні практики» (травень 2015 р.) голова підкомітету з питань безпеки державних інформаційних систем Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони І. Фріз. За її словами, таку ідею підтримує також низка народних депутатів України.

<sup>7</sup> У 2015 р. групою народних депутатів України був підготовлений законопроект (реєстраційний № 2009 від 03.02.2015 р.), який передбачав створення Постійно діючої Спеціальної комісії Верховної Ради України з питань демократичного цивільного контролю над Воєною організацією держави. Документ був включений до порядку денного парламенту, але досі так і не розглядався.

[ua/ua/news/1/category/21/view/1183#sthash.quEXVszip.dpbs](http://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/21/view/1183#sthash.quEXVszip.dpbs)

8. *Голова* СБУ зустрівся зі студентами та викладачами Одеської юридичної академії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/21/view/1166#sthash.JPYGEozm.dpbs>

## References

1. *Zakon Ukrainy Pro zasady vnutrishnoyi i zovnishnoyi polityky* : pryinyayi 1 lypnya 2010 roku № 2411-VI [Law of Ukraine on Domestic and Foreign Policy from July 1 2010, № 2411-VI]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> [in Ukrainian].
2. *Durdinets obyavlen v mezhdunarodnyi rozysk* (2009) [Durdinets the international wanted list]. *Siegodnia – Today, May 19*. Retrieved from <http://www.segodnya.ua/politics/power/durdinets-objavlen-v-mezhdunarodnyj-rozyck.html> [in Russian].
3. *Zakon Ukrainy Pro demokratychnyi tsyvilnyi kontrol nad voiennoyu organizatsiyeyu i pravookhoronnymy orhanamy derzhavy* : pryinyayi 19 chervnya 2003 roku № 975-IV [Law of Ukraine on democratic civilian control over the military and law enforcement agencies from June 19 2003, № 975-IV]. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/975-15> [in Ukrainian].
4. *Lisovyi, V. S.* (2003–2014). *Demokratiya* [Democracy]. *Entsyklopedia suchasnoyi Ukrainy : u 30 t. Red. kol. I. M. Dziuba [ta in.] ; Natsionalna akademiia nauk Ukrainy, Naukove tovarystvo imeni Shevchenka, Koordynatsiyne biuro entsyklopedii suchasnoyi Ukrainy NAN Ukrainy – Encyclopedia of Modern Ukraine : 30 v. I. M. Dziuba [et al.] (Eds). The National Academy of Sciences of Ukraine, Shevchenko Scientific Society, Coordination Bureau encyclopedia of modern Ukraine of National Academy of Ukraine*. Kyiv. Retrieved from [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=21478](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=21478) [in Ukrainian].
5. *Kovalenko, A.* (2016). *Parlamentskyi kontrol za spetssluzhbamy* [Parliamentary oversight of intelligence agencies]. *Tsenzor.net. – Censor.net, March 2*. Retrieved from [http://ua.censor.net.ua/resonance/377003/parlamentskyyi\\_kontrol\\_za\\_spetsslujbam](http://ua.censor.net.ua/resonance/377003/parlamentskyyi_kontrol_za_spetsslujbam) [in Ukrainian].
6. *Koordinator proektiv OBSE dopomahatyme Ukraini u posylenni demokratychnoho kontrolyu za sektoramy oborony ta bezpeky* [Ordinator will help Ukraine to strengthen the democratic control of defense and security sector]. Retrieved from <http://www.osce.org/node/254326> [in Ukrainian].
7. *Rekomendatsii VIII Mizhnarodnoyi konferentsii «Zakhyst demokratychnykh tsinnosti i dotrymanna prav liudyny u diialnosti spetssluzhb»* (Lviv, 26 travnia 2016 roku) [Recommendation VIII International Conference «Protection of democratic values and human rights in the activities of secret services» (Lviv, May 26, 2016)]. Retrieved from <https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/21/view/1183#sthash.quEXVszip.dpbs> [in Ukrainian].
8. *Holova SBU zustrivsia zi studentamy ta vykladachamy Odeskoi yurydychnoi akademii* [Head of Security Service met with students and teachers of the Odessa Law Academy]. Retrieved from <https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/21/view/1166#sthash.JPYGEozm.dpbs> [in Ukrainian].