

**Майя Сіцінська,**

кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри державного управління  
і менеджменту НАДУ

## **Європейський досвід законодавчого регулювання питань парламентського контролю над розвідувальними та спеціальними службами**

У статті проаналізовано досвід Польщі, Франції, Норвегії щодо законодавчого регулювання питань парламентського контролю над розвідувальними та спеціальними службами.

*Ключові слова:* європейський досвід, парламентський контроль, розвідувальні та спеціальні служби.

In the article experience of Poland, France, Norway is analysed in relation to the legislative adjusting of questions of parliamentary control above reconnaissance and special services.

*Key words:* european experience, parliamentary control, reconnaissance and special services.

*Постановка проблеми.* Важливою ознакою держав, що перебувають на шляху від тоталітаризму до демократії, є характер їх законодавства. Закони в молодих демократіях часто відрізняються своєю суперечливою природою. Це пояснюється тим, що в тоталітарному минулому цих країн закони приймалися не тільки законодавчою гілкою влади, але й іншими органами державної влади. Ця традиція знайшла своє продовження в різноманітних указах та цілій низці внутрішніх кодексів поведінки і нормативно-правових документів, що приймалися на рівні окремих міністерств і відомств. Крім цього, деякі важливі аспекти суспільного життя, такі як національна безпека регулювалися таємними нормативно-правовими актами або не регулювалися взагалі.

Отже, це означає, що серед багатьох інших важливих кроків пострадянські держави перехідного періоду можуть бути зацікавлені в тому числі й у здійсненні перегляду існуючих концепцій, доктрин, стратегій, законів і положень щодо їх реалізації [1]. У цьому контексті свою користь могли б дати й правові консультації з аналізу досвіду законодавчого регулювання питань парламентського контролю над розвідувальними та спеціальними службами кількох нормативно-правових баз державами, які пережили такі самі трансформації перехідного періоду в минулому.

Цей досвід є надзвичайно корисним та актуальним для сучасної незалежної України. Тому саме вивчення парламентського досвіду Польщі, Франції, Норвегії з питань контролю за розвідувальними та спеціальними

службами є вкрай важливим для України під час реформування сектору безпеки і оборони.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Разом з тим у науковій літературі констатується невисокий рівень обізнаності науковців у питаннях цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Особливо це стосується аналізу європейського досвіду щодо законодавчого регулювання питань парламентського контролю над розвідувальними та спеціальними службами. Деякі приклади міжнародних документів, законів, постанов розкриті у посібнику "Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела", який розроблений Центром досліджень армії, конверсії та розброєння у співпраці з Женевським центром демократичного контролю над збройними силами.

*Мета статті* - проаналізувати досвід Польщі, Франції, Норвегії щодо законодавчого регулювання питань парламентського контролю над розвідувальними та спеціальними службами.

*Виклад основного матеріалу.* Парламент Польщі виконує ряд законодавчих функцій, які належать до сфери забезпечення національної безпеки, включаючи збройні та спеціальні служби. Нижня палата, Сейм, і верхня палата парламенту встановлює законодавчу базу у сфері безпеки і оборони і виробляють принципи політичного курсу. Парламент затверджує військовий бюджет і здійснює контроль за його виконанням, а саме: приймає закони, які регулюють основні відносини у сфері оборони; бере участь у призначенні міністра національної оборони, який звітує парламенту впродовж усього терміну перебування на посаді і таким чином впливає на його діяльність.

Парламентські комітети у відповідному порядку здійснюють контроль установчих функцій. У нижній палаті питання оборони розглядає Національний комітет оборони Польщі. Під час парламентських слухань представники уряду звітують перед Комітетом Сейму з національної безпеки, Комітетом Сейму у справах спецслужб і Комітетом Сенату з національної безпеки, а також членами парламенту і сенаторами. Сфера відповідальності Комітета Сейму з національної безпеки охоплює питання національної безпеки (особливо, які стосуються збройних сил), функціонування територіальної цивільної оборони, асоціацій і громадських організацій, оборонної промисловості, і їх ролі в забезпеченні обороноздатності держави. Парламент також приймає розпорядження, які регламентують питання внутрішньої безпеки. Члени парламенту голосують за принципи і державні витрати на внутрішню безпеку і здійснюють контроль над силами внутрішньої безпеки.

Вимоги внутрішнього законодавства у справах спецслужб Польщі визначено регламентом Сейму Республіки Польща - Комісією у справах спеціальних служб [2]. Це рішення Сейму Республіки Польща прийнято 30 лип-

ня 1992 р. У розд. 12 ст. 137 чітко визначена діяльність комісії у справах спеціальних служб, а саме:

1. Комісія у справах спеціальних служб може складатись не більше ніж із 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 самому 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 одного голови та двох його заступників. Також зазначено, що рішення Комісії приймається абсолютною більшістю голосів із 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 повинна направити запит до Міністра національної оборони або Міністра внутрішніх справ і адміністрації Польщі з проханням надати дозвіл членам Комісії на доступ до такої інформації.

У ст. 139 установлено, що засідання Комісії у справах спеціальних служб можуть проводитись за закритими дверима та можуть бути відкритими. Голова Комісії має право запрошувати інших осіб, для участі у роботі Комісії після консультації із Спікером 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. 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, а також у перевірці звітів про їх виконання з наданням свого висновку відповідним комісіям. Протоколи засідань Комісії у справах спеціальних служб, а також 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 у ст. 141. Про хід цих офіційних засідань Комісія у справах спеціальних служб не робить офіційних повідомлень, однак, такого роду повідомлення робляться стосовно відкритих засідань за участі Комісії у спра-

вах спеціальних служб. Комісія може домовитись 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.

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 спеціальних норм розглядаються: Управління державної безпеки та Служби військової розвідки [3].

До завдань Комісії належать такі:

- надання висновків до проектів законів та 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.

Установлено, що в сучасних умовах проведення реформ сектору безпеки і оборони парламентський досвід Польщі з питань парламентського контролю над розвідувальними та спеціальними службами є надзвичайно корисним та актуальним для України.

Що стосується Франції, то тут діє Закон "Про формування парламентської комісії з питань розвідки", який схвалений Національною Асамблеєю та Сенатом Французької Республіки і затверджений Президентом Франції 9 жовтня 2007 р. [4]. Тому відповідно до Постанови № 58-1100 від 17 листопада 1958 р. щодо діяльності палат Парламенту ст. 6 цього закону викладається в такій редакції:

1. Склад парламентської Комісії з питань розвідки (далі - Комісія) формується Національною Асамблеєю та Сенатом Французької Республіки. До складу Комісії входять чотири депутати Національної Асамблеї та чотири депутати Сенату.

2. 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 депутати від Національної Асамблеї призначаються на початку роботи Національної Асамблеї на період її чинності. Два депутати від Сенату призначаються до складу Комісії після кожної часткової заміни депутатів Сенату.

3. Крім виконання своїх безпосередніх функцій, парламентська комісія з питань розвідки здійснює моніторинг діяльності Міністерства внутрішніх справ, Міністерства оборони, економіки, фінансів та використання засобів спеціального призначення, що перебувають у їх підпорядкуванні.

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

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

4. Кожний член Комісії також має право на отримання інформації, визначеної в параграфі III та захищеної відповідною ст. 413-9 Карного кодексу, за винятком даних стосовно оперативної роботи у сфері розвідки.

5. Комісія з питань розвідки не має доступу до секретної інформації, яка стосується національної оборони. На членів Комісії, які порушують зазначене питання, накладаються фінансові стягнення.

6. Кожного року Комісія з питань розвідки оприлюднює звіт, у якому підсумовуються результати діяльності 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.

7. Парламентська комісія з питань розвідки опрацьовує свій внутрішній регламент, який схвалюється Секретаріатом Національної Асамблеї. Фінан-

сові витрати, що спрямовуються на діяльність комісії з питань розвідки, здійснюються за рахунок витрат Національної Асамблеї.

Закон "Про формування парламентської комісії з питань розвідки" чітко розкриває зміст безпосередніх функцій, парламентської комісії з питань розвідки, яка відкрито і прозоро здійснює моніторинг діяльності міністерства внутрішніх справ, міністерства оборони, економіки, фінансів та використання засобів спеціального призначення, що перебувають у їх підпорядкуванні. Тому, розглядаючи питання парламентського нагляду над сектором безпеки в Україні, парламентарії повинні усвідомити, що це неодмінна умова демократії.

Розглянемо деякі аспекти, які стосуються діяльності парламенту Норвегії та його нагляду за службами розвідки та безпеки. Стортинг (норв. Stortinget "Велике зібрання") - парламент Норвегії. Місцезнаходженням стортинга є столиця Норвегії - Осло. Кількість депутатів, вибраних у норвежській парламент, становить 169 осіб, 150 із яких обираються за партійними списками від провінції (фюльке), решта 19 отримують так звані "порівняльні" мандати. Формально стортинг складається із 2 палат - одельстинг і лагтинг. Однак у 2007 р. було прийнято рішення, що після наступних виборів 2009 р. стортинг стане однопалатним. Очолює стортинг Президент стортингу. Крім того, до президії парламенту входять віце-президент стортингу, президент і віце-президент одельстинга, президент і віце-президент лагтингу. Місця в президії розподіляються пропорційно, відповідно до представлених у стортингу партій. Засідають депутати в пленарному залі не фракційно, а групами від провінцій. Основними завданнями стортингу є: видання законів, прийняття бюджету, контроль за роботою уряду. Законодавче регулювання питань парламентського контролю над розвідувальними та спеціальними службами у Норвегії передбачено Постановою №7 від 3 лютого 1995 р. "Про моніторинг діяльності служб розвідки, нагляду та безпеки" [5]. Частина 1. Моніторинговий орган та сфери моніторингу передбачають:

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 не поширюється 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. Завданнями моніторингу є:

1. Виявлення випадків несправедливості стосовно до будь-якої особи та перешкоджання таким випадкам; забезпечення умов для того, щоб засо-

би 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 чинного 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.

*Примітка:* 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:

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

2. Комітет проводить розслідування з приводу усіх позовів, що надходять з боку фізичних і юридичних осіб.

3. 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 цьому разі 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 інше

Під час виконання своїх службових 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% 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 щодо матеріалів, обладнання та інших засобів, отриманих ними від державних органів.

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

Зазначено, що 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 саме 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 залежно 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 законом. 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 відповідно з міжнародними угодами, членом яких є Норвегія. У випадку, якщо комітет не може дійти згоди щодо присвоєння грифа 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 або міністерством.

#### Частина 10. Допомога та інше

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.

*Висновок.* Парламентський нагляд над розвідувальними та спеціальними службами - це неодмінна умова демократії. Проаналізувавши досвід країн зі сталою демократією, таких як Польща, Франція, Норвегія щодо законодавчого регулювання питань парламентського контролю над розвідувальними та спеціальними службами, ми знайшли приклади відповідних законодавчих актів та дійшли до висновку, що досвід створення спеціальних парламентських комітетів з питань контролю за розвідувальними структурами також може застосовуватись в Україні.

Зазначено, що ключова роль у системі демократичного цивільного контролю належить Верховній Раді України, що забезпечує законодавче регулювання діяльності всіх складових сектору безпеки і оборони, особливо з огляду на реформи у сфері державного управління, вдосконалення законодавства з питань національної безпеки та реформ сектору безпеки і оборони. Тому проблема організації парламентського контролю за діяльністю спеціальних служб, закритий характер функціонування яких потребує запровадження відповідних механізмів спостереження та прийняття державно-управлінських рішень, є особливо актуальною.

*Перспективи подальших розвідок даної проблеми є науковий аналіз міжнародного досвіду із забезпечення демократичного цивільного контролю над збройними силами у світі.*

#### **Список використаних джерел**

1. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела / Ф. Флурі, В. Бадрак // Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння. - К., 2011. - 428 с.
2. Сайт сейму Республіки Польща. - Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/>
3. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. - Режим доступу : <http://www.mswia.gov.pl/>
4. Parliamentary Oversight of Intelligence Services. - Режим доступу : [www.dcaf.ch/.../bg\\_intelligence\\_oversight](http://www.dcaf.ch/.../bg_intelligence_oversight)
5. Норвегія. Про моніторинг діяльності служб розвідки, нагляду та безпеки : Постанова від 3 лют. 1995 р. № 7. - Режим доступу : [www.dcaf.ch/content/download/.../Reference\\_Book\\_DCAF\\_ua.pdf](http://www.dcaf.ch/content/download/.../Reference_Book_DCAF_ua.pdf)

**Віктор Соловйов,**

*кандидат наук з державного управління,  
завідувач відділу Апарату РНБО України*

**Олександр Береза,**

*аспірант кафедри управління суспільним розвитком НАДУ*

### **Сучасний стан та особливості корупційних проявів у правоохоронних органах України**

У статті проаналізовано сучасний стан і особливості корупційних проявів у правоохоронних органах України та розкрито їхню сутність.

*Ключові слова:* корупція, правоохоронні органи, сучасний стан корупції, особливості корупції.

The article analyses the current state and modern features of corruption in law-enforcement bodies of Ukraine and disclosed their essence.

*Key words:* corruption, law-enforcement bodies, the current state of corruption, modern features of corruption.

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.* До серйозних проблем в Україні, необхідність розв'язання яких визначена серед пріоритетних завдань держави, віднесено корупцію. Цей соціальний феномен уже давно став "хронічною хворобою" українського суспільства. Нині як на міжнародному, так і