

М. В. Сіцінська,
 д. н. з держ. упр., професор кафедри публічного управління
 та адміністрування, Хмельницький університет управління та права

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ЗА СПЕЦСЛУЖБАМИ

М. Sitsinska,
 Doctor of sciences in public administration, Professor of public management
 and administration Khmelnytsky University of management and law

FOREIGN EXPERIENCE OF ORGANIZATION AND IMPLEMENTATION OF CIVIL CONTROL OVER THE SECURITY SERVICES

У статті проведено загальноправовий аналіз зарубіжного досвіду організації та здійснення цивільного контролю за спецслужбами. Встановлено, що захист відкритого і прозорого суспільства має здійснюватися спеціальними секретними засобами, спецслужбами та силовими органами, які обов'язково мають стати об'єктом демократичного цивільного контролю. Розкрито детально парламентський досвід ФРН, Румунії, Польщі, Франції, Угорщини з питань контролю за розвідувальними та спеціальними службами. Зазначено, що підвищений ризик і таємний характер діяльності спецслужб зумовлюють і специфіку контролю за нею, потребують спеціальної підсистеми демократичного цивільного контролю за розвідувальними та спеціальними службами, відокремленими від загальної системи контролю за правоохоронними органами.

The article gives a General legal analysis of foreign experience of organization and implementation of civil control over the security services. It is established that the protection of an open and transparent society must be a special secret funds by intelligence agencies and law enforcement bodies, which necessarily must be subject to democratic civilian control. Disclosed in detail the parliamentary experience of Germany, Romania, Poland, France, Hungary for control over the intelligence and special services. Note that the increased risk and the secret nature of intelligence activities predetermine the specifics of control over it, requiring a special subsystem of democratic civilian control over intelligence and special services, distinct from General system of control over law enforcement.

Ключові слова: демократичний цивільний контроль, розвідувальні та спеціальні служби, парламентський контроль, національна безпека, сектор безпеки і оборони.

Key words: democratic civilian control, intelligence and special services, parliamentary oversight, national security, security sector and defence.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сьогодні спецслужби відіграють важливу роль у демократичних суспільствах, які на основі чинного законодавства трансформують політику національної безпеки в цілеспрямовану діяльність держави, зокрема заходи, політичного, воєнного та іншого характеру щодо реалізації національних інтересів. Проте, оскільки органи безпеки працюють під грифом "таємно" та "цілком таємно", а сама природа їхніх спеціальних завдань змушує виконувати свої функції секретно, виникає суперечність із основним принципом відкритого і прозорого суспільства. Тому захист відкритого і прозорого суспільства має здійснюватися спеціальними секретними засобами, спецслужбами та силовими органами, які обов'язково мають стати об'єктом демократичного цивільного контролю.

Доведено, що демократичний цивільний контроль за діяльністю спецслужб необхідний з п'ятих причин, а саме:

— усупереч принципу відкритості й прозорості, що покладений в основу демократичного контролю, спецслужби і органи безпеки постійно діють в режимі "таємно" та "цілком таємно", оскільки ці режими захищають самі спецслужби від розголосу їхніх методів і засобів, тому дуже важливо, щоб парламент або спеціальні комісії уважно стежили за їхніми операціями;

— спецслужби та органи безпеки наділяються особливими повноваженнями, такими як втручання в приватне життя і порушення права на конфіденційність, що звичайно можуть обмежувати права і свободи людини та вимагає спостереження з боку спеціально створених інститутів контролю;

— спецслужби та органи безпеки пристосовуються до діяльності в умовах виникнення нових внутрішніх і зовнішніх загроз, до яких відносять: організовану злочинність, тероризм, вплив регіональних конфліктів, нелегальний обіг товарів, незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону та ін. Водночас пристосування до нових загроз мають перебувати під постійним та ретельним контролем з боку органів державного управління, які повинні переконатися, що реформування цих структур безпеки і оборони відповідають потребам громадян;

— основним завданням спецслужб і органів безпеки є збирання та аналіз інформації про потенційні ризики і загрози національній безпеці, а також їхня оцінка, яка є відправним пунктом для дій інших силових структур держави (збройних сил, міліції (поліції), прикордонної служби), що має обов'язково надаватися за умов демократичного контролю;

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

— спецслужби та органи безпеки, які перебували в умовах авторитарних режимів, що виконували репресивні функції щодо захисту авторитарних лідерів від свого народу, вимагають перетворення їх з інструментів репресій у сучасний механізм проведення державної політики безпеки в умовах спостереження за їхньою діяльністю з боку парламенту та органів виконавчої влади [1].

З цього випливає, що створення системи демократичного цивільного контролю за діяльністю спецслужб, яка була б демократичною й ефективною, є однією з актуальних проблем, що постали сьогодні перед Україною в процесі реформування сектору безпеки і оборони.

Актуальність публікації також зумовлена уведенням у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України", затвердженого Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015, де пріоритетними напрямками для створення ефективного розвитку сектору безпеки і оборони в сучасних умовах передбачається якісне вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над органами сектору безпеки і оборони, посилення парламентського контролю у цій сфері [7].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Базисом для нашої наукової публікації стали працювання західних науковців, серед яких Х. Борн, Ф. Флурі, С. Ланн, які досліджували питання парламентського контролю за сектором безпеки та його реформування. Х. Борн, І. Лей, об'єднавши свої зусилля, зробили спробу узагальнити й оцінити наявні правові норми та надати рекомендації для здійснення демократичного контролю за діяльністю спецслужб. І. Коул, К. Епперт, К. Кинцельбах запропонували систему залучення інститутів громадянського суспільства до контролю за сектором безпеки.

Серед зарубіжних праць, у яких висвітлюються принципи реформування сектору безпеки та механізми демократичного цивільного контролю за діяльністю безпекових інституцій, слід відзначити публікації аналітичних центрів — Інституту з безпекових досліджень ЄС (European Union Institute for Security Study), Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (DCAF).

Аналізу теоретичних і прикладних аспектів функціонування системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони присвячені дослідження О.С. Бодрука, А.В. Бірюченка, О.Ф. Бєлова, І.В. Вичалківського, А.С. Гриценка, О.О. Котлянець, Л.В. Полякова, О.В. Мельник, М.В. Сунгуровського, Г.П. Ситника, В.О. Шамрая та ін.

Водночас наукові дослідження, у яких із позицій системного підходу розглядаються питання вивчення зарубіжного досвіду за здійсненням цивільного контролю за спецслужбами в цілому та механізмів його застосування зокрема, практично відсутні.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — здійснити загально правовий аналіз зарубіжного досвіду організації та здійснення цивільного контролю за спецслужбами.

Сьогоднішній аналіз і оцінка нищенаведених нормативно-правових норм здійснення цивільного контролю за спеціальними службами інших країн світу, можуть бути корисними для України, зокрема з питань адаптації нормативно-правової бази із здійснення демократичного контролю за діяльністю розвідувальних та спеціальних служб. На наше глибоке переконання, тільки міцна нормативно-правова база буде сприяти процесу вкорінення демократичних цінностей та надасть їм такого правового статусу, що змусить усіх політиків та політичні сили поважати їх. Це особливо актуально в країнах, де нові інститути влади тільки формуються, а нормативно-правова база може стати основним інструментом відродження демократичного устрою і здійснення реформ державного управління у сфері національної безпеки і оборони.

Сьогодні спецслужбами в європейських державах вважаються державні структури, яким надані повноваження щодо проведення спеціальної, або "таємної", оперативної, розвідувальної чи контррозвідувальної діяльності. Ця діяльність полягає в отриманні інформації без відомої власника або об'єкта, якого вона стосується, а також у проведенні інших таємних, оперативних заходів [2], тобто визначальною ознакою європейських спецслужб є специфіка методів і засобів виконання покладених на них завдань. Тому до спецслужб належать не тільки органи зовнішньої розвідки, а й відповідні органи та структури контррозвідки, кримінального розшуку [3].

Спецслужби можуть мати статус і окремих органів, і підрозділів у складі державних органів, які загалом не є спецслужбами. Засобами такої оперативної діяльності є спеціальні людські ресурси (оперативні співробітники, у тому числі й під прикриттям, а також особи, які не є штатними працівниками відповідної спецслужби, але залучені нею до цієї діяльності), а також спеціальні технічні засоби. Основними методами цієї діяльності є агентурне проникнення, вивідання, підслуховування, негласне спостереження, перехоплення поштових і телекомунікаційних повідомлень, проникнення в чужі володіння тощо. З цього випливає, що діяльність спецслужб, хоч і легітимно, але все-таки порушує конституційні права і свободи людини, а недостатньо контрольоване та необгрунтоване нагальними інтересами національної безпеки застосування цих засобів створює загрозу демократичним цінностям.

На окрему увагу заслуговує питання удосконалення парламентського контролю за розвідувальними та спеціальними службами України. У цьому контексті свою користь могли б дати й правові консультації з аналізу досвіду законодавчого регулювання питань парламентського контролю за розвідувальними та спеціальними службами кількох нормативно-правових баз державами, які пережили такі самі трансформації перехідного періоду в минулому.

Слід підкреслити, що вивчення парламентського досвіду ФРН, Румунії, Польщі, Франції, Угорщини з питань контролю за розвідувальними та спеціальними службами є сьогодні вкрай важливим для України з огляду на реформування сектору безпеки і оборони.

З'ясовано, що деякі приклади міжнародних документів, законів, постанов, розкриті в посібнику "Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела", який розроблений Центром досліджень армії, конверсії та розброєння в співпраці з Же-

невським центром демократичного контролю за збройними силами.

Так, у ФРН бундестагові надано право здійснювати контроль не тільки за діяльністю спеціальних служб, а й за тим, як федеральний уряд керує ними. Для реалізації відповідних функцій створені комісії з представників усіх фракцій бундестагу:

— Парламентська контрольна комісія розглядає загальні питання діяльності БНД (Федеральна розвідувальна служба (Bundesnachrichtendienst, BND), БФФ/ЛФФ (Федеральне і земельні відомства охорони конституції (загальнодержавна контррозвідувальна служба: Bundes und Landesamter Verfassungsschutz, BFV/LFV), МАД (Військова контррозвідка (Militarischer Abschirmdienst, MAD) та подій, які мають особливе значення для безпеки ФРН. Комісія складається з восьми депутатів, її засідання проводяться щоквартально [4];

— Комісія з питань розподілу коштів та контролю за їх витратами у спеціальних службах має у своєму складі вісім депутатів, які обираються бундестагом від різних партій. У березні 1992 р. бундестаг прийняв рішення про розширення прав Парламентської контрольної комісії, якій доручено "регулярно заслуховувати звіти керівників БНД, БФФ і МАД, перевіряти їх бюджети та економічні проекти, здійснювати прийом у службових справах співробітників цих служб без повідомлення їх начальників". Крім того, спецслужби мають невідкладно повідомляти Комісію про всі події особливого значення [5].

Також 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.

У 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, які мають право: перевіряти дотримання законів Румунії; перевіряти виконання бюджету; заслуховувати керівників та службових осіб спецслужб; розглядати скарги громадян щодо порушення їхніх прав; перевіряти стан співробітництва спецслужб з іншими державними органами та спеціальними службами іноземних держав.

Парламент Польщі виконує низку законодавчих функцій, які належать до сфери забезпечення національної безпеки, включаючи діяльність збройних сил та спеціальних служб. Нижня палата, сейм і верхня палата парламенту встановлюють законодавчу базу у сфері безпеки і оборони та виробляють принципи політичного курсу. 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.

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 без-

пеки, Комітетом сейму у справах спецслужб і Комітетом сенату з національної безпеки, а також членами парламенту і сенаторами. Сфера відповідальності Комітету сейму з національної безпеки охоплює питання національної безпеки (особливо, які належать до збройних сил), функціонування територіальної цивільної оборони, асоціацій і громадських організацій, оборонної промисловості та 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.

Так, з огляду на здійснення в Україні реформування сектору безпеки і оборони, 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.

Розглядаючи досвід Франції щодо парламентського контролю за розвідувальними службами, насамперед зазначимо, що у Франції 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. [6]. У цьому Законі зазначено, що існує спільна для сенату та палати представників комісія, яка є органом парламентського контролю за діяльністю спецслужб. Цей орган сформований як делегація, а не постійна комісія сенату чи палати представників, оскільки ст. 43 Конституції Франції обмежує кількість постійних комісій шістьма в кожній з палат парламенту. Делегація складається з восьми осіб (чотирьох депутатів та чотирьох сенаторів) і має право здійснювати контроль за спеціальними службами, що перебувають у політичному підпорядкуванні міністрів оборони, внутрішніх справ, економіки та фінансів.

В Угорщині парламент здійснює контроль за спеціальними службами через Комітет з національної безпеки. Цей Комітет має статус постійного, складається з 11 членів, головою якого є депутат опозиційної партії. Міністр, відповідальний за контроль над цивільними службами безпеки, зобов'язаний інформувати Комітет про їхню діяльність двічі на рік. Уряд зобов'язаний регулярно інформувати Комітет через відповідального міністра про державні рішення, пов'язані зі спеціальними службами. Отже, під час здійснення парламентського контролю Комітет з національної безпеки в Угорщині має право: запитувати необхідну інформацію у міністра, відповідального за діяльність спецслужб; запитувати інформацію в безпосередніх керівників спеціальних служб щодо безпеки країни та діяльності служб; отримувати інформацію від міністра юстиції та відповідальних міністрів щодо використання спеціальних технічних пристроїв; перевіряти індивідуальні скарги на незаконні дії спецслужб у разі, коли заявника не влаштовують результати розслідування, проведеного відповідальним міністром; вносити пропозиції щодо розподілення бюджетних коштів спецслужбами; заслуховувати осіб, які плануються до призначення на посади керівників спецслужб.

Проаналізувавши досвід країн зі сталою демократією таких, як ФРН, Польща, Франція, Румунія, Угорщина щодо

законодавчого регулювання питань парламентського контролю за розвідувальними і спеціальними службами, ми знайшли приклади відповідних законодавчих актів та дійшли висновку, що досвід створення спеціальних парламентських комітетів з питань контролю за розвідувальними структурами певною мірою може застосовуватися в Україні. При цьому слід мати на увазі те, що парламентський контроль за розвідувальними і спеціальними службами — це невідмінна умова демократії.

Отже, це означає, що серед багатьох інших важливих кроків нашої держави в період першочергових реформ, насамперед у сфері державного управління національної безпеки, можуть бути зацікавлені органи державної влади у здійсненні перегляду існуючих концепцій, доктрин, стратегій, законів і положень щодо їх реалізації. У цьому контексті корисним був би аналіз міжнародного досвіду у сфері законодавчого регулювання питань парламентського контролю за розвідувальними службами деяких країн, які пережили такі ж самі трансформації перехідного періоду в минулому.

Ураховуючи євроінтеграційні спрямування України, виникає потреба наближення національного законодавства до стандартів Європейського Союзу. Відповідно, це завдання випливає з прийнятих в Україні політичних рішень та правових актів.

Аналіз і оцінка вищенаведених нормативно-правових норм здійснення контролю за розвідувальними та спеціальними службами, які можуть бути корисними для багатьох держав, що намагаються адаптувати свої законодавчі бази із здійснення демократичного контролю за діяльністю розвідувальних та спеціальних служб, не можуть вважатися панацеєю від усіх хвороб у цій сфері. Основна проблема полягає в тому, що закони в низці випадків лише проголошують певні нормативно-правові норми.

На наше глибоке переконання, тільки міцна нормативно-правова база буде сприяти процесу вкорінення демократичних цінностей та надасть їм такого правового статусу, що змусить усіх політиків та політичні сили поважати їх.

Крім цього, необхідно спрямувати зусилля на необхідність адаптацію моделі побудови та діяльності силових структур України до нових умов, що складаються у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, реалізацією курсу держави на поступову інтеграцію в європейський та євроатлантичний простір, зміцнення співпраці у сфері регіональної і глобальної безпеки із сусідніми країнами в національних інтересах громадянина, суспільства, держави.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи вищенаведене з'ясовано, що підвищений ризик і таємний характер діяльності спецслужб зумовлюють і специфіку контролю за нею, потребують спеціальної підсистеми демократичного цивільного контролю за розвідувальними та спеціальними службами, відокремленими від загальної системи контролю за правоохоронними органами.

Наголошено на тому, що проведений аналіз зарубіжного досвіду організації контролю за діяльністю спецслужб у демократичних країнах надасть можливість запропонувати шляхи розвитку і підвищення ефективності функціонування системи демократичного цивільного контролю за спецслужбами України.

Перспективою подальших розвідок цієї проблематики, є на наш погляд дослідження теоретичних аспектів реформування системи забезпечення національної безпеки України в умовах військової агресії Російської Федерації проти України в контексті вимог Стратегії національної безпеки України.

Література:

1. Борн Х. Підзвітність спецслужб: правові норми, досвід і рекомендації / Ханс Борн, Ієн Лей // Женевський центр демократичного контролю над збройними силами; Центр з прав людини Даремського університету (Велика Британія); Норвезький парламентський комітет з контролю над діяльністю спецслужб. — Осло: Вид-во парламенту Норвегії, 2006. — 136 с.

2. Бірюченко А. Під демократичним цивільним контролем. Спецслужби в демократичному суспільстві / Андрій Бірюченко // Політика і час. — 2005. — № 1. — С. 17—19.

3. Шрейєр Ф. Управління і нагляд за розвідкою / Фред Шрейєр // Розбудова безпеки і оборони: зб. матеріалів щодо Плану партнер. дій із створення ін-тів оборони і безпеки. — Женева, 2006. — С. 274.

4. Gesetz über die Parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes. Bundesgesetzblatt. — 1978. — Vol. 11. — P. 122.

5. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes. Bundesgesetzblatt. — 1992. — Vol. 11. — P. 13.

6. Parliamentary Oversight of Intelligence Services [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.dcaf.ch/.../bg_intelligence_oversight

7. Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України" [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287 / 2015. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

References:

1. Born, H. and Lay, I. (2006), Accountability of intelligence agencies: legal standards, experience and recommendations, Oslo, Norway.

2. Buruchenko, A. (2005), "Under the democratic civilian control", Polityka i chas, vol. 1, pp. 17—19.

3. Shreyyer, F. (2006), Control and supervise the exploration, Geneva, Switzerland.

4. Bundesgesetzblatt (1978), "Gesetz über die Parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes", Bundesgesetzblatt, Vol. 11, p. 122.

5. Bundesgesetzblatt (1992), "Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes", Bundesgesetzblatt, Vol. 11, p. 13.

6. Parliamentary Oversight of Intelligence Services (2017), available at: www.dcaf.ch/.../bg_intelligence_oversight (Accessed 17 February 2017).

7. President Of Ukraine (2015), Decree "The decision of the Council of national security and defense of Ukraine" "Strategy of national security of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (Accessed 17 February 2017).

Стаття надійшла до редакції 22.02.2017 р.