



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ПРОГРАМА РАДА



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.orbita.net.ua



ІнфоЦентр

**Демократичний цивільний контроль
над воєнною організацією і
правоохоронними органами держави в
законодавстві країн ЄС**

Інформаційна довідка, підготовлена
Європейським інформаційно-
дослідницьким центром на запит
народного депутата України

Аналіз законодавства країн ЄС не виявив законодавчих актів, аналогічних Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Базові принципи організації військової сфери, військово-цивільних відносин і деяких механізмів цивільного контролю над військовою організацією держави регулюються положеннями конституцій (зокрема в частині повноважень державних органів влади), «надзвичайним законодавством» (положення про підстави втручання військових у внутрішні ускладнення та конфлікти), законами про основи національної безпеки та законами, що регулюють порядок створення та діяльність спеціальних контролюючих органів, відповідно до інкорпорованого у національне законодавство принципу, закріпленого у Кодексі поведінки ОБСЄ щодо військово-політичних аспектів. Кодекс поведінки ОБСЄ щодо військово-політичних аспектів безпеки містить зобов'язання держав-учасниць розглядати демократичний політичний контроль над військовими і воєнізованими силами, силами внутрішньої безпеки, а також розвідувальними службами і поліцією як незамінний елемент стабільності і безпеки. Крім того, кожна держава-учасниця повинна постійно забезпечувати і підтримувати ефективне керівництво і контроль над своїми військовими і воєнізованими силами і силами безпеки з боку конституційно створених органів влади, які є демократично легітимними¹.

Кращі практики здійснення контролю над сектором безпеки не виникли раптово. Вони радше являють собою досвід, накопичений за більш ніж 150 років намагань створити і вдосконалити демократичне управління мечем та щитом держави. Кращі практики базуються на чотирьох основних принципах управління сектором безпеки загалом і у частині ролі парламенту зокрема на:

- системі стримувань і противаг державних інституцій за контролюючої ролі парламенту;
- прозорості, без якої демократичні дебати не видаються можливими;
- комунікація представників сектору безпеки з суспільством через його законно обраних представників;
- підзвітність, яка передбачає, що парламент та інші контролюючі суб'єкти здатні ефективно виконувати свою роль через: а) своєчасне надання достатньої інформації; б) надання необхідних повноважень суб'єктам нагляду².

Функціонал нагляду і контролю над сектором безпеки включає:

- внутрішній контроль акторів сектору безпеки;
- виконавчий контроль;
- парламентський нагляд;
- судовий нагляд;
- контроль незалежних органів;

¹ Кодекс поведіння, касающийся военно-политических аспектов безопасности [Електронний ресурс] // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. – 1994. – Режим доступа до ресурсу: <http://www.osce.org/ru/fsc/41359?download=true>.

² Born H. Parliamentary Oversight of the Security Sector [Електронний ресурс] / Hans Born // European Parliament – OPPD. – 2013. – Режим доступа до ресурсу: http://www.dcaf.ch/content/download/153719/2390045/file/EP_Parliamentary_Oversight_Security_Sector_2013_BOH.pdf.

- контроль громадянського суспільства.

Так, у Франції відповідно до статті 15 Конституції 1958 року президент республіки є головнокомандуючим армії. Загальне керівництво збройними силами він здійснює через Вищу раду оборони, прем'єр-міністра та міністра оборони. Парламент володіє «правом гаманця», затверджуючи проекти військових бюджетів, та виносить рішення про оголошення війни (стаття 21 Конституції)³. Важлива особливість французької системи цивільного громадянського контролю полягає в тому, що вплив громадянського суспільства на армію традиційно здійснюється на місцевому рівні. Дану роботу проводять представники партій («нотаблі»). Разом з тим кожна партія володіє власними органами, які спеціально займаються військовими питаннями і зв'язками зі збройними силами⁴.

Аналогічним чином у Німеччині питання, пов'язані з демократичним цивільним контролем за збройними силами, врегульовані у Конституції. Так, відповідно до статті 65а командуючим збройними силами є міністр оборони (цивільна посадова особа)⁵. У його розпорядженні знаходиться апарат цивільних чиновників, які мають певні знання і досвід роботи у військовій сфері. Крім того, в Німеччині в структурі законодавчої влади існує унікальний інститут омбудсмена. Ця людина обирається парламентом і покликана відстоювати права і свободи військовослужбовців бундесверу. Він може без попередження і в будь-який час здійснювати контроль військових частин. Щорічно омбудсмен звітує перед парламентом. Така форма роботи не тільки дає можливість інформувати суспільство про справжній стан справ у військах, а й показує парламентаріям, на що їм треба звернути увагу. Важливою складовою громадянського керівництва оборонною сферою у ФРН є Рада національної безпеки. До Ради входять міністри закордонних справ, оборони, внутрішніх справ, а також начальник національної розвідки. Рада національної безпеки скликається в міру необхідності або на прохання канцлера. Він приймає рішення щодо концептуальних проблем державної безпеки, довгострокового планування збройних сил, стратегічних питань експорту озброєнь. Парламент країни постійно отримує інформацію про діяльність Ради безпеки⁶.

Що стосується ролі парламентів у контролі над сектором безпеки, то основними його повноваженнями є, передусім, прийняття законів, бюджетний контроль та урядовий нагляд. Разом з тим, ряд прерогатив парламенту сприяє здійсненню даного контролю у формі діяльності спеціальних наглядових органів, механізмів участі у прийнятті рішень, реалізації положень про привілейований доступ до інформації та доповідей незалежних суб'єктів нагляду перед парламентом

³ DeRouen K. R. Defense and security : a compendium of national armed forces and security policies / K. R. DeRouen, J. U. Neo.. – 1013 с.

⁴ Никитин А. И. Демократический контроль над военной сферой в России и странах СНГ / А. И. Никитин. – Москва: Эслан, 2002. – 248 с.

⁵ Basic Law for the Federal Republic of Germany [Електронний ресурс]. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic-law-data.pdf>.

⁶ Еременко Ю. Гражданский контроль над вооруженными силами — улица с двухсторонним движением [Електронний ресурс]/Ю. Еременко. – 1998. – Режим доступу до ресурсу: http://gazeta.zn.ua/POLITICS/grazhdanskiy_kontrol_nad_vooruzhennymi_silami_ulitsa_s_dvuhstoronnim_dvizheniem.html.

(в тому числі омбудсменів, антикорупційних органів, організацій захисту прав людини)⁷.

Інструменти парламентського нагляду за сектором безпеки

Законодавчі повноваження

- Встановлення законодавчих рамок нагляду.
- Вплив на державну політику на широкому рівні.

Бюджетний контроль

- Нагляд/перевірка доцільності використання виділених коштів;
- Санкції у випадку неналежного використання бюджетних коштів.

Прямий нагляд

- Наглядові органи
 - Комітет(и) парламенту;
 - Незалежні наглядові органи.
- Участь у прийнятті важливих рішень
 - Попереднє ухвалення рішень про оголошення війни, введення надзвичайного стану, підписання міжнародних договорів;
 - Контроль рішень a posteriori (з можливістю їх відміни чи зміни);
 - Призначення вищих посадових осіб;
 - Контроль за закупівлями.
- Доступ до (конфіденційної) інформації
 - Право ініціативи оприлюднення інформації;
 - Слухання;
 - Консультації;
 - Гарантування таємниці.
- Слідчі повноваження

Якщо говорити про парламентський контроль над сектором безпеки, то в усіх парламентах є, щонайменше, комітет з питань оборони, положення про створення та діяльність якого закріплене у конституції. У багатьох демократичних країнах також є спеціальний парламентський орган для нагляду за спецслужбами та/або правоохоронними органами. У парламентах Румунії і Словаччини, наприклад, існують окремі комітети з питань кожного органу безпеки. Комітет з питань оборони німецького Бундестагу бере участь у підготовці оборонного бюджету та здійснює нагляд за урядовою політикою у сфері безпеки.

Що стосується досвіду законодавчого регулювання питань парламентського контролю над розвідувальними і спеціальними службами, то тут можна виділити ряд законодавчих актів європейських країн:

1. Франція – Закон «Про реформування парламентської комісії з питань розвідки» від 9 жовтня 2007 року.

⁷ Born H. Parliamentary Oversight of the Security Sector [Електронний ресурс] / Hans Born // European Parliament – OPPD. – 2013. – Режим доступу до ресурсу: http://www.dcaf.ch/content/download/153719/2390045/file/EP_Parliamentary_Oversight_Security_Sector_2013_BOH.pdf.

Відповідно до положень вищезгаданого закону Національна Асамблея та Сенат Французької Республіки формують склад парламентської комісії з питань розвідки. Крім виконання своїх безпосередніх функцій, парламентська комісія з питань розвідки здійснює моніторинг діяльності міністерств внутрішніх справ, оборони, економіки і фінансів, а також використання засобів спеціального призначення, які знаходяться в їхньому розпорядженні. Вказані міністерства також надають інформацію про діяльність розвідувальних служб і використання бюджетних коштів. Водночас надані відомості не містять ані інформації про оперативну діяльність, ані інформації про порядок взаємодії з іноземними спецслужбами у сфері розвідки. Комісія має право заслуховувати прем'єр-міністра, міністрів і генерального секретаря Міністерства оборони Франції.

Щорічно Комісія з питань розвідки може надавати рекомендації президенту та прем'єр-міністру, а також голові Національної Асамблеї і голові Сенату⁸.

2. Норвегія – Постанова «Про моніторинг діяльності служб розвідки, нагляду і безпеки» від 3 лютого 1995 року.

Парламент Норвегії призначає комітет для моніторингу діяльності служб розвідки, нагляду і безпеки, який здійснюється органами державного управління, - під їх контролем і на затверджених ними умовах. Комітет виконує виключно моніторингові функції і не є уповноваженим давати вказівки структурам, щодо яких здійснюється моніторинг, і не може використовуватись ними для надання консультацій⁹.

3. Румунія – Закон «Про створення, організацію і роботу Спеціальної парламентської комісії з контролю над Службою зовнішньої розвідки».

Відповідно до закону спеціальна парламентська комісія з контролю над діяльністю Служби зовнішньої розвідки здійснює якісний, постійний контроль над діяльністю Служби зовнішньої розвідки і має право:

a) здійснювати аналіз і перевірку дотримання Службою зовнішньої розвідки Конституції і законів Румунії;

b) перевіряти, чи відповідають накази, інструкції та інші нормативні документи, видані Директором Служби зовнішньої розвідки, законам і Конституції Румунії, рішенням Вищої ради оборони країни і рішенням Уряду, прийнятим з метою введення в дію рішень Вищої ради оборони країни;

c) здійснювати аналіз обґрунтованості бюджету Служби зовнішньої розвідки та перевірку його виконання, виходячи з перевірок, що проводяться компетентними органами;

d) заслуховувати особу, пропонувану Президентом Румунії на посаду Директора Служби зовнішньої розвідки, стосовно чого подається консультативне схвалення, яке направляється Президенту Румунії. Комісія може подати Президенту Румунії письмове повідомлення про відмову в призначенні на посаду Директора Служби зовнішньої розвідки;

⁸ Демократический гражданский контроль над сектором безопасности: актуальные источники [Електронний ресурс] // Центр исследований армии, конверсии и разоружения. – 2012. – Режим доступа до ресурсу: http://www.dcaf.ch/content/download/56439/852818/file/Book_SSL_ru_final.pdf.

⁹ Там само.

е) перевіряти випадки виявлених в діяльності Служби зовнішньої розвідки порушень Конституції та інших законодавчих норм і приймати рішення про заходи, які необхідно вжити для відновлення законності;

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

g) контролювати критерії відбору та просування по службі особового складу Служби зовнішньої розвідки;

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

і) перевіряти рівень співпраці і сумісності між Службою зовнішньої розвідки та іншими установами сфери національної безпеки;

j) перевіряти хід співпраці з подібними іноземними установами;

к) схвалювати проекти законів, пов'язаних з діяльністю Служби зовнішньої розвідки;

l) виконувати будь-які інші функції, визначені рішеннями Парламенту Румунії¹⁰.

4. Боснія і Герцеговина – Закон «Про агентство розвідки і безпеки Боснії і Герцеговини» від 7 липня 2008 року.

Відповідно до закону Палата представників і Палата народів Парламентської асамблеї Боснії і Герцеговини спільно створюють Комітет з питань розвідки і безпеки для здійснення контролю над діяльністю Агентства.

Обов'язки Комітету з питань розвідки і безпеки передбачають:

а) здійснення контролю над дотриманням Агентством вимог чинного законодавства;

б) організацію слухань з питань призначення Генерального директора та заступника Генерального директора Агентства і надання оцінок відповідним призначенням;

в) аналіз інформації, наданої Головою Комітету з питань, що входять до його компетенції, в тому числі про заходи, що здійснюються з метою вирішення проблем в роботі Агентства, виявлених в результаті перевірок, аудитів або розслідувань;

г) аналіз інформації, наданої Генеральним директором Агентства, про діяльність і витрати Агентства, особливо що стосується витрачання коштів державного бюджету;

е) отримання від співробітників Агентства консультативної допомоги, необхідної для здійснення Комітетом своїх наглядових функцій;

¹⁰ Демократический гражданский контроль над сектором безопасности: актуальные источники [Електронний ресурс] // Центр исследований армии, конверсии и разоружения. – 2012. – Режим доступа до ресурсу: http://www.dcaf.ch/content/download/56439/852818/file/Book_SSL_ru_final.pdf.

- f) надання висновків про детальний проект бюджету Агентства;
- g) проведення перевірок діяльності Агентства¹¹.

Демократичний цивільний контроль діяльності правоохоронних органів

До зовнішнього нагляду за діяльністю правоохоронних органів в рамках демократичного цивільного контролю залучені багато суб'єктів, які можуть бути залучені на етапах:

1. Огляду державної політики до її впровадження.
2. Моніторингу статусу впровадження державної політики.
3. Оцінки результатів здійснених заходів¹².

Типові риси внутрішнього поліцейського контролю і зовнішнього нагляду

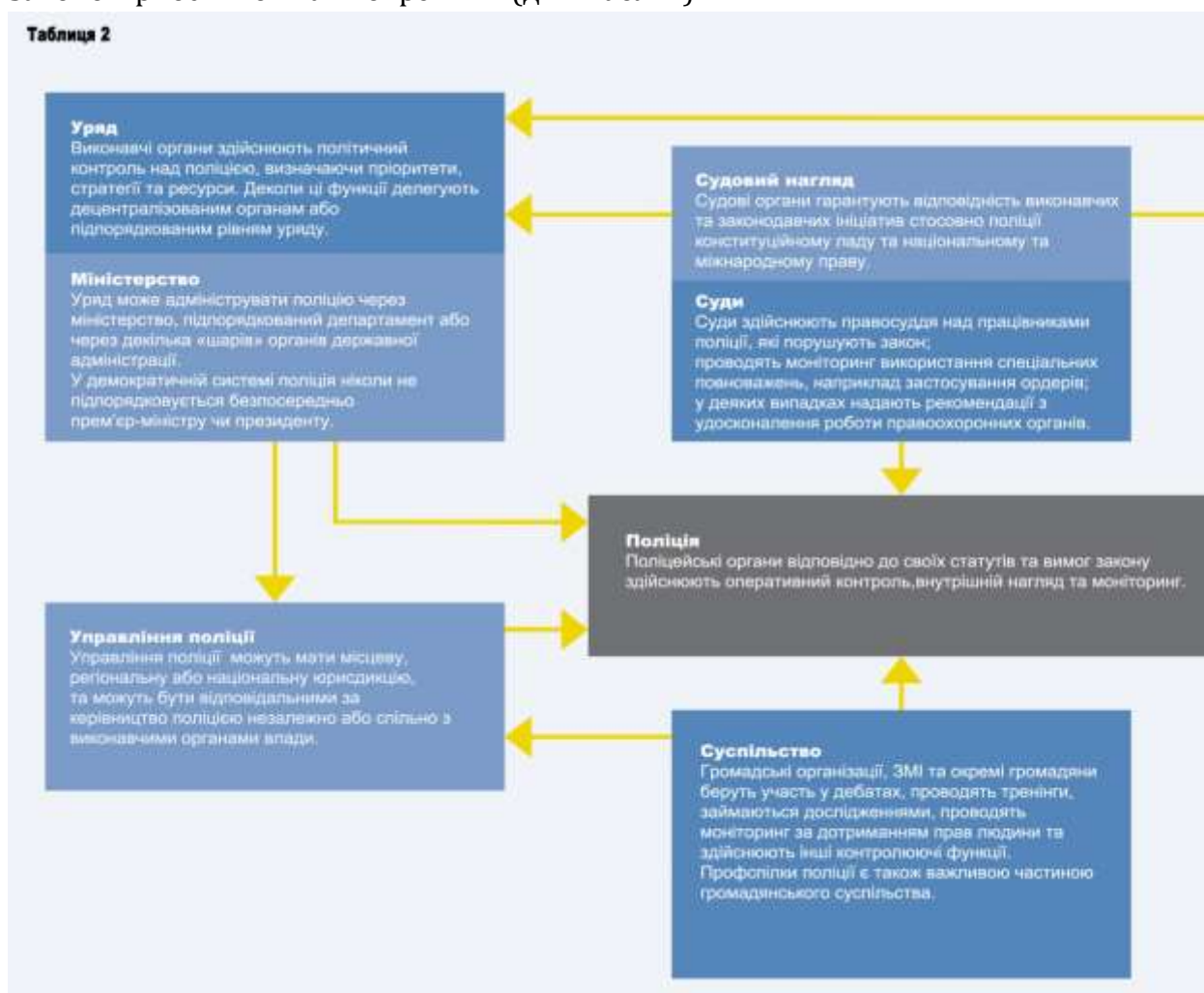


Нагляд також може бути прямим (коли здійснюється виконавчими органами влади, відповідальними за підтримання діяльності поліції) та непрямим (через парламент, якому підзвітні відповідні виконавчі органи). Ролі та ступінь відповідальності суб'єктів контролю над правоохоронними органами в рамках

¹¹ Демократический гражданский контроль над сектором безопасности: актуальные источники [Електронний ресурс] // Центр исследований армии, конверсии и разоружения. – 2012. – Режим доступа до ресурсу: http://www.dcaf.ch/content/download/56439/852818/file/Book_SSL_ru_final.pdf.

¹² The Police Roles and responsibilities in good security sector governance [Електронний ресурс] // DCAF. – 2015. – Режим доступа до ресурсу: http://www.dcaf.ch/content/download/265705/4177454/file/DCAF_BG_7_La%20police.11.15.pdf.

демократичного цивільного контролю є різними у різних країнах через відмінності у політичних системах та варіаціях поліцейських органів, та все ж певні закономірності можна виокремити (див. табл. 2).



Що стосується суб'єктів моніторингу діяльності правоохоронних органів, то у Великобританії, наприклад, значну роль відіграють інспекція Корпусу констеблів Її Величності та комісія з аудиту. Діяльність комісії з аудиту спрямована на контроль за витратами місцевих органів влади відповідно до принципу оптимальності витрат, а також оцінку партнерств зі зменшення масштабів злочинності і масових заворушень (бо у цих партнерствах беруть участь органи поліції). За статутом інспекція Корпусу констеблів Її Величності інспектує та оцінює діяльність органів поліції, в тому числі місцевих сил поліції та військової поліції, на відповідність планам та стандартам, затвердженим Міністерством внутрішніх справ. Інспекція Корпусу констеблів Її Величності (ІКК) відповідає за нагляд за реалізацією державної політики та організаційний аудит, в той час як розслідуваннями випадків посадових проступків займається спеціальний орган – Незалежна комісія з розгляду скарг на дії поліції¹³.

¹³ Wisler D. Police Governance: European Union Best Practices [Електронний ресурс] / Dominique Wisler // DCAF, COGINTA. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: http://www.dcaf.ch/content/download/55498/838039/file/ProconEU_Best_Practices_PoliceGovernance.pdf.

ІКК підзвітна міністерству внутрішніх справ, а її очільник – Головний інспектор Корпусу констеблів – є головним професійним радником міністра внутрішніх справ з питань поліції. Мета діяльності ІКК закріплена в законі про поліцію 1996 року та передбачає інспектування та доповідання міністру внутрішніх справ про ефективність та результативність діяльності сил поліції в підтриманні правопорядку (ст. 54)¹⁴. Міністр внутрішніх справ може давати спеціальні завдання ІКК або вимагати проведення інспекцій.

Керівника ІКК призначає монарх за рекомендацією міністра внутрішніх справ. Відповідно до нещодавньої ініціативи уряду рішення про призначення на керівні державні посади, в тому числі на посаду керівника ІКК, має узгоджуватись з парламентським комітетом у внутрішніх справах до здійснення такого призначення. Втім, «слухання» не є обов'язковим, і міністр може проігнорувати думку парламенту. Така процедура призначення дає Головному інспектору дещо вищий ступінь незалежності, ніж, наприклад, у Франції¹⁵.

Доповіді ІКК є публічними (за деякими винятками) та доступні на веб-сайті установи.

У Франції система аудиту включає міністерський аудит за участі Генеральної інспекції національних адміністративних органів (Inspection générale de l'administration) та внутрішній поліцейський аудит (Генеральна інспекція національної поліції). Крім того, для моніторингу діяльності жандармерії, яка до 2009 року була підпорядкована міністерству оборони, існує окрема аудиторська організація. Діяльність генеральної інспекції національних адміністративних органів (ГІНАО) зосереджена на моніторингу реалізації державної політики, в той час як Генеральна інспекція національної поліції (ГІНП) інспектує поліцію з точки зору організаційних питань, зокрема проводить розслідування окремих випадків неналежної поведінки поліцейських¹⁶.

Голова ГІНАО звітує перед міністром внутрішніх справ, але також може виконувати інспекції за дорученням президента або прем'єр-міністра. Призначення голови ГІНАО здійснюється за рішенням президента за рекомендацією прем'єр-міністра та міністра внутрішніх справ.

Доповіді ГІНАО, як правило, є конфіденційними; так само доповіді ГІНП є непублічними.

Джерела

Серед досліджень з концепцій демократичного цивільного контролю над військовою організацією та правоохоронними органами, що застосовуються в країнах ЄС, на особливу увагу заслуговують:

¹⁴ Police Act 1996 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16/section/54>.

¹⁵ Wisler D. Police Governance: European Union Best Practices [Електронний ресурс] / Dominique Wisler // DCAF, COGINTA. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: http://www.dcaf.ch/content/download/55498/838039/file/ProconEU_Best_Practices_PoliceGovernance.pdf.

¹⁶ Там само.

1. Born H. Parliamentary Oversight of the Security Sector [Електронний ресурс] / Hans Born // European Parliament – OPPD. – 2013. – Режим доступу до ресурсу:
[http://www.dcaf.ch/content/download/153719/2390045/file/EP Parliamentary Oversight Security Sector 2013 BOH.pdf](http://www.dcaf.ch/content/download/153719/2390045/file/EP_Parliamentary_Oversight_Security_Sector_2013_BOH.pdf)
2. Civil-Military Relations and Democratic Control of The Security Sector [Електронний ресурс] / P.Pantev, V. Ratchev, T. Tagarev, V. Zaprianova. – 2005. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.dcaf.ch/Publications/Civil-Military-Relations-and-Democratic-Control-of-the-Security-Sector>.
3. Lambert A. Implementation of Democratic Control of Armed Forces in the OSCE Region: Lessons Learned from the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security [Електронний ресурс] / Alexandre Lambert // Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). – 2005. – Режим доступу до ресурсу: [http://www.dcaf.ch/content/download/35187/525591/file/Op11 Lambert 2008.pdf](http://www.dcaf.ch/content/download/35187/525591/file/Op11_Lambert_2008.pdf).
4. Vankovska B. Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector: Norms and Reality/ies [Електронний ресурс] / Biljana Vankovska. – 2001. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.dcaf.ch/Publications/Legal-Framing-of-the-Democratic-Control-of-Armed-Forces-and-the-Security-Sector-Norms-and-Reality-ies>.
5. Wisler D. Police Governance: European Union Best Practices [Електронний ресурс] / Dominique Wisler // DCAF, COGINTA. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: [http://www.dcaf.ch/content/download/55498/838039/file/ProconEU Best Practices Police Governance.pdf](http://www.dcaf.ch/content/download/55498/838039/file/ProconEU_Best_Practices_PoliceGovernance.pdf).
6. Никитин А. И. Демократический контроль над военной сферой в России и странах СНГ / А. И. Никитин. – Москва: Эслан, 2002. – 248 с.
7. Полтораков А. Ю. Гражданский контроль над вооруженными силами: теория и практика западных государств / А. Ю. Полтораков, Д. Е. Петров. // ВВ: Национальная безопасность. – 2013. – №3.
8. Роль парламенту в сфері національної безпеки та оборони. Матеріали міжнародного “Круглого столу” Україна – НАТО (м. Київ, 26 березня 2007 р.) [Електронний ресурс]. – 2007. – Режим доступу до ресурсу: [http://www.dcaf.ch/content/download/35387/525991/file/parliament role RT kiev2007.pdf](http://www.dcaf.ch/content/download/35387/525991/file/parliament_role_RT_kiev2007.pdf).

*Інформацію підготувала Катерина Пенькова,
аналітик ЄІДЦ*