



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law



ЦЕНТР РАЗУМКОВА



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ



МАТЕРІАЛИ ТРЕТЬОЇ МІЖНАРОДНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ
“УРЯДУВАННЯ ТА РЕФОРМУВАННЯ
НАЦІОНАЛЬНИХ СЛУЖБ БЕЗПЕКИ ТА РОЗВІДКИ:
КРАЩІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ”

24 травня 2016р., Київ, Україна

КИЇВ-2017

3
КОНФЕРЕНЦІЯ



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

**Матеріали третьої міжнародної конференції
“Урядування та реформування
національних служб безпеки та розвідки:
кращі міжнародні практики”
24 травня 2016р., Київ, Україна**

Редактори:

Філіп Флурі, заступник директора, DCAF

Олексій Мельник, співдиректор програм зовнішньої політики
та міжнародної безпеки, Центр Разумкова

Літературні редактори:

Річард Штайн, DCAF

Максим Бугрій, Центр Разумкова

Дизайн і макет: Олександр Шаптала, Тетяна Овсяник

У цьому виданні опубліковані результати 3-ї Міжнародної конференції “Урядування та реформування національних служб безпеки та розвідки: кращі міжнародні практики”. Конференція була присвячена подальшому обговоренню та деталізації висновків і рекомендацій, напрацьованих за результатами двох попередніх заходів, з акцентом на ролі проблематиці урядування та реформ національних спецслужб. Крім визначення головних викликів та пріоритетів реформування, конференція переслідувала мету напрацювання пропозицій, що ґрунтуються на вітчизняному досвіді та кращих міжнародних практиках, що можуть бути адаптовані до українських реалій.

У виданні презентуються виступи доповідачів і стислий виклад дискусій під час сесійних засіданнях.

Оцінки, висновки і пропозиції, висловлені учасниками конференції, не обов’язково збігаються з офіційними позиціями Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (DCAF), Центру Разумкова та Уряду Королівства Нідерландів.

Публікація здійснена у рамках проекту “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України”, що реалізується DCAF спільно з Центром Разумкова та за фінансової підтримки Королівства Нідерланди.

З М І С Т

I. ПЕРЕДМОВА	4
II. УРЯДУВАННЯ ТА РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ СЛУЖБ БЕЗПЕКИ ТА РОЗВІДКИ: КРАЩІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ	5
ОСНОВНІ ТЕЗИ ТА ВИСНОВКИ	5
III. ВІТАЛЬНІ ВИСТУПИ	
Філіпп ФЛУРІ.....	9
Оксана СИРОЇД	10
Олександр ЛИТВИНЕНКО	11
Александр ВІННИКОВ.....	12
IV. I СЕСІЯ: КЛЮЧОВІ ВИКЛИКИ РЕФОРМУВАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ТА РОЗВІДУВАЛЬНИХ СЛУЖБ	14
РЕФОРМА СБУ: РЕЗУЛЬТАТИ ТА ПРОБЛЕМИ Андрій БОДРУНОВ.....	15
ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ ВИМІР ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СПЕЦІАЛЬНИМИ ТА РОЗВІДУВАЛЬНИМИ СЛУЖБАМИ Оксана СИРОЇД.....	20
КЛЮЧОВІ ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМУВАННЯ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ Володимир ПАЛИВОДА.....	23
МІЖНАРОДНА ПІДТРИМКА РЕФОРМ В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ І КООРДИНАЦІЇ Сергій ПУНЬ.....	27
V. ДИСКУСІЯ	29
VI. II СЕСІЯ: КОНТРОЛЬ НАД СПЕЦІАЛЬНИМИ СЛУЖБАМИ – КРАЩІ ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРАКТИКИ	35
ВСТУПНІ СЛОВА Саймон ЛАНН	36
НАГЛЯД ЗА РОЗВІДКОЮ В КОНТЕКСТІ ДЕМОКРАТИЧНОГО КЕРІВНИЦТВА БЕЗПЕКОЮ Монс ГАНССЕН	37
ТРАДИЦІЙНІ ВИКЛИКИ НА ШЛЯХУ РЕФОРМУВАННЯ СПЕЦСЛУЖБ Анн-Крістін Б'ЄРГЕНЕ.....	41
НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД СПЕЦІАЛЬНИМИ СЛУЖБАМИ Професор Ян ЛЕЙХ	45
VII. РЕМАРКИ	49
VIII. III СЕСІЯ: ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ НАД СПЕЦІАЛЬНИМИ ТА РОЗВІДУВАЛЬНИМИ СЛУЖБАМИ – КРАЩІ ПРАКТИКИ	50
РОЛЬ КОМІТЕТУ З НАГЛЯДУ ЗА СПЕЦІАЛЬНИМИ ТА РОЗВІДУВАЛЬНИМИ СЛУЖБАМИ – ПАРЛАМЕНТ НОРВЕГІЇ Професор Тео КОРІТЗІНСКІ	51
ДОСЯГНЕННЯ ТА ПРОВАЛИ У СТАНОВЛЕННІ СИСТЕМИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ Олександр СКИБІНЕЦЬКИЙ.....	56
IX. ДИСКУСІЯ	60

ПЕРЕДМОВА

Проект “Моніторинг проблем урядуванню в секторі безпеки України” реалізується Женевським центром демократичного контролю над збройними силами (DCAF), спільно з Центром Разумкова, за фінансової підтримки Королівства Нідерландів. Завдяки зазначеному Проекту стала можливою ця публікація, яка, на думку авторів, сприятиме реалізації визначених цілей з підвищення обізнаності громадян, розширенню обговорень і налагодженню зв'язків з питань демократичного нагляду та кращих практик управління сектором безпеки України.

Метою Проекту є сприяння публічному обговоренню та розширення можливостей доступу до вітчизняного та міжнародного досвіду урядування в секторі безпеки шляхом створення джерел інформації українською та англійською мовами у друкованих виданнях, на тематичному веб-сайті www.ukrainesecuritysector.com, а також висвітлення перебігу та результатів дискусій у ЗМІ. Два загальнонаціональні соціологічні опитування у рамках проекту мають за мету налагодження зворотного зв'язку, з'ясування рівня поінформованості та думки громадян стосовно питань безпеки, демократичного врядування в секторі безпеки.

Завданням третьої конференції “Урядування та реформування національних служб безпеки та розвідки: кращі міжнародні практики”, матеріали якої представлені в цьому виданні, було висвітлення пріоритетів і головних викликів реформування спецслужб і систем зовнішнього та внутрішнього контролю за їх діяльністю, а також напрацювання відповідних рішень з вирішення проблемних питань на підставі власного досвіду та кращих міжнародних практик.

Ретельний підбір доповідачів і тем для обговорення дали можливості комплексного охоплення проблематики реформи сектору безпеки та висловлення різних точок зору українських та міжнародних представників, офіційних осіб і незалежних експертів, науковців і практиків. Розробники та менеджери реформ, народні депутати, міжнародні партнери з офісів НАТО та ЄС, молоді експерти та досвідчені професіонали мали можливість активного і рівноправного обміну ідеями за круглим столом.

Верховна Рада України забезпечила активну підтримку в організації проведення заходу надавши спікерів високого рівня та гостинно відчинивши двері будинку Парламенту, що стало практичним підтвердженням зацікавленості законодавців у розвитку цивільного демократичного контролю над національними службами безпеки і розвідки.

Філіп ФЛУРІ,
DCAF

Олексій МЕЛЬНИК,
Центр Разумкова

УРЯДУВАННЯ ТА РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ СЛУЖБ БЕЗПЕКИ ТА РОЗВІДКИ: КРАЩІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ

ОСНОВНІ ТЕЗИ ТА ВИСНОВКИ

Неспроможність на початку 2014р. української держави загалом та сектору безпеки зокрема до ефективної протидії збройній агресії з боку Російської Федерації призвели до незаконної анексії Кримського півострова та збройного конфлікту на сході України. Аналіз всього комплексу причин, що призвели до таких трагічних наслідків, та сьогоднішніх проблем у секторі безпеки свідчать про необхідність застосування системного підходу до реформування системи забезпечення національної безпеки. Усвідомлюючи, що реформи окремих складових сектору безпеки повинні відбуватися у контексті єдиної державної стратегії, учасники 3-ї Конференції зосередилися на обговоренні проблематики спеціальних служб і, насамперед, Служби безпеки України (СБУ).

Реформування сектору безпеки держави є складним завданням, а особливо, в умовах, коли країна перебуває у стані воєнного конфлікту із противником, який володіє незрівнянно більшою військовою та економічною перевагою та застосовує потужний арсенал інструментів “гібридної війни”. Водночас, як неодноразово зазначалося у виступах, Україна не може собі дозволити зволікання із проведенням необхідних реформ, яких вимагають громадянське суспільство та західні партнери.

Процес реформ супроводжується “зіткненням світоглядів” – наявністю діаметрально протилежних позицій консерваторів і борців із пережитками минулого:

“Хтось сподівається, що можна все зруйнувати, а потім побудувати нове, але так не буває – все виростає з того, що існувало”.

“Велика частина людей, які були чи вважають себе носіями знань і розуміння сектору безпеки і оборони, залишаються в усталеній парадигмі. А ті, хто прагнуть змін і пропонують рішення, мусять іти “криголамом” проти усталеної системи”.

Той факт, що країна одночасно перебуває у стані збройного конфлікту та масштабного процесу реформ, може бути як викликом, так і можливістю. Високий суспільний запит на зміни зменшує ризики спротиву персоналу. Водночас, значно загострюється традиційна проблема браку ресурсів. Але найбільш критичним ресурсом для спецслужб і правоохоронних органів України є довіра суспільства і міжнародної спільноти. Однаково важливими є готовність надавати змистовну допомогу та готовність прийняти й використати запропоновану допомогу.

Служба безпеки України має тривалий досвід співпраці з міжнародними партнерами та неурядовими вітчизняними експертами й громадськими організаціями. У 2005-2009 рр. СБУ отримала суттєву підтримку у форматі програми організації розвідки під егідою Спільної робочої групи Україна-НАТО з питань воєнної реформи. Останнім часом значно активізувалася співпраця СБУ з Офісом зв'язку НАТО та Консультативною місією ЄС (КМЄС) в Україні, зокрема, в контексті спільної роботи з розробки Концепції реформування СБУ. Женевський центр DCAF протягом понад 10 попередніх років тісно співпрацює з СБУ з питань забезпечення прав людини, прозорості та підзвітності в діяльності спецслужб.

Міжнародні партнери наголошували, що для налагодження ефективної взаємодії, зміцнення довіри і розвитку співпраці з євроатлантичною спільнотою необхідні не лише концепції реформ, але й плани виконання з чіткими термінами та фінансовими показниками. Не менш важливим також є законодавче та структурне забезпечення процесів діяльності та реформування, деполітизація спецслужб та зміцнення інститутів і механізмів цивільного демократичного контролю.

Реформа вимагає міцної та постійної політичної волі. Ключова роль у забезпеченні дієвого демократичного контролю належить Парламенту. Не існує універсальної моделі демократичного нагляду, але досвід розробки нормативно-правової бази, кращі практики країн Альянсу варті належної уваги при реформуванні сектору безпеки та оборони України.

Країни НАТО мають величезний досвід створення та застосування достатньо універсальних інструментів демократичного цивільного контролю над збройними силами. Демократичний цивільний контроль став одним з ключових напрямів співробітництва в рамках програми НАТО "Партнерство заради миру" (ПЗМ). Стосовно інших сфер сектору безпеки (розвідувальних та спеціальних служб) також існують універсальні принципи та стандарти, хоча й спостерігається досить широкий спектр національних особливостей.

Приклад України сьогодні наочно підтверджує відому тезу про доцільність запровадження кращих міжнародних практик демократичного цивільного нагляду з урахуванням історичних і культурних факторів, а також політичних, економічних, безпекових і суспільних реалій.

Спеціальні служби є одним із інструментів, за допомогою яких держава гарантує найважливіше суспільне благо – безпеку. Вони працюють не автономно, а в державній структурі та в історичному контексті. Провідна роль у забезпеченні ефективного функціонування спецслужб належить Парламенту, який покликаний представляти інтереси виборців і має бути підзвітним виборцям. З іншого боку, Парламент від імені суспільства повинен ефективно впливати на формування та імплементацію державної політики безпеки, а також кадрові призначення, контролювати використання державою коштів платників податків.

Надання Парламентом додаткових повноважень спецслужбам в умовах надзвичайного стану повинне неодмінно супроводжуватися удосконаленням можливостей демократичного цивільного контролю над їх діяльністю, насамперед шляхом гарантованого доступу законодавців до інформації та підвищення їх

фахового рівня. Процес позбавлення СБУ невластивих функцій не повинен призводити до функціонального вакууму в системі національної безпеки. Певні правоохоронні функції (досудове слідство, боротьба з корупцією та організованою злочинністю) доцільно тимчасово зберегти за СБУ на етапі створення та набуття спроможностей новими державними органами.

Надання додаткових повноважень одній з гілок влади нерідко супроводжується ризиками зловживань. Запобіжником цьому є розвиток системи стримувань і противаг, що ґрунтується на чіткій правовій базі.

Парламентарі повинні мати повноваження, необхідну фахову підготовку та механізми контролю (нормативно-правову базу, процедури, органи), що не обмежуються періодичним заслуховуванням керівників спецслужб. Парламент повинен бути здатним ініціювати контрольні перевірки, які б не залишали простору для “сірих зон”.

Реформа окремого органу сектору безпеки має бути частиною загального широкого плану, що охоплює всі правоохоронні та безпекові структури країни та має бути чітко пов’язана зі стратегічними документами.

Процес підготовки документів з реформування має бути чітким і прозорим, із залученням партнерів (громадянського суспільства, незалежних експертів, міжнародних партнерів). Результатом процесу мають бути: стратегічний документ, детальний план впровадження, де чітко визначені терміни, ресурси та відповідальність, а також механізм координації дій і належного моніторингу.

Процеси підготовки та впровадження реформ повинні супроводжуватися заходами стратегічної комунікації. Постійний зв’язок із внутрішньою та зовнішньою аудиторією, розповсюдження чесної та змістовної інформації підвищує довіру та підтримку. До моніторингу та оцінки результатів реформ також бажано максимально залучати незалежні органи, забезпечуючи при цьому баланс між відкритим доступом і необхідним рівнем захисту інформації.

У нинішній геополітичній ситуації українські та західні спецслужби потрібні одне одному для спільної боротьби за мир і демократію. Заходи реформування сфери безпеки та розвідки, при їх виконанні у відповідності з кращими практиками країн ЄС та НАТО, можуть допомогти поглибити співпрацю і можливу майбутню інтеграцію України з НАТО та ЄС. Побудова дієвого парламентського контролю і громадського нагляду – це шлях до підвищення довіри. І це єдиний шлях, яким українські спецслужби увійдуть до євроатлантичної розвідувальної спільноти. Партнерство з НАТО та Євросоюзом має ґрунтуватися на спільних цінностях – таких, як демократичний контроль, законність, підзвітність і повна готовність захистити українських громадян і їхні конституційні права.

Дотримання балансу між збором великих об’ємів даних та захистом прав людини – це новий і складний виклик сучасності. Необхідно створити систему механізмів контролю, що відповідає потребам ефективного функціонування спецслужб і принципам демократичної держави, яка поважає своїх громадян. Доцільно на законодавчому рівні конкретизувати поняття національної безпеки, оскільки це напряму впливає на визначення функцій Служби безпеки.

У країнах ЄС існують різні органи для цивільної і військової розвідувальної діяльності. Зазвичай цивільні агентства підпорядковані міністерству внутрішніх справ, а військові – міністерству оборони. В деяких країнах цивільні служби розвідки поділяються на внутрішній і зовнішній напрями, або на більш спеціалізовані розвідувальні відомства для протидії окремим видам загроз (організованих злочинності, корупції, боротьбі з тероризмом). На практиці, чим складніша організація системи спецслужб, тим важчим і більш фрагментованим є нагляд у рамках демократичного контролю над системою.

Відокремлення правоохоронних органів від розвідки є поширеною європейською практикою (за винятком Австрії, Данії, Фінляндії, Ірландії та Латвії) та відповідає рекомендаціям Парламентської асамблеї Ради Європи 1999р., де сказано, що внутрішні служби безпеки не повинні мати права виконувати такі правоохоронні завдання, як кримінальні розслідування, арешт чи затримання, через високий ризик зловживання цими повноваженнями і для уникнення дублювання функцій поліції.

У більшості країн-учасниць Ради Європи функції парламентського контролю виконуються спеціальними комітетами або підкомітетами з нагляду за службами безпеки. Більшість наглядових комітетів у європейських країнах опікуються широким колом питань (політичних, бюджетних, кадрових). В окремих країнах комітети мають повноваження стосовно нагляду за операціями спецслужб, але лише постфактум. Ні в Європі, ні в США немає прикладів завчасного інформування парламентарів про плани операції.

У деяких європейських країнах саме парламентські комітети займаються розглядом скарг громадян на служби безпеки. Доцільність запровадження такого досвіду в Україні є суперечливою, оскільки така практика політизує процес розгляду скарг.

Провідна роль у контролі над спецслужбами в Україні належить Президенту. Повноваження законодавчої та виконавчої влади у сфері контролю діяльності спецслужб, а також дій Президента у відповідній сфері обмежені. Відсутні механізми парламентського контролю (у вигляді спеціальних комісій), які б дозволяли оцінювати повноту та якість розвідувальної інформації, що надається Президенту, а також реагування Президента на важливу для національної безпеки інформацію (дій або бездіяльності).

Журналісти і громадянське суспільство відіграють важливу роль у нагляді за службами безпеки та розвідки. В багатьох випадках їх дії зумовлені відсутністю ефективного зовнішнього (державного) внутрішнього (відомчого) контролю. Найгучніші журналістські розслідування стали можливими завдяки інформаторам, які вимушені звертатися до журналістів, не сподіваючись на належне розслідування зловживань структурами державного нагляду. Винесення проблем діяльності спецслужб у публічну площину нерідко загрожує національній безпеці через можливий витік чутливої інформації та підрив їх авторитету. Саме тому, спецслужби повинні бути зацікавлені в ефективних механізмах внутрішнього контролю та державних інститутах цивільного демократичного контролю, які б забезпечували легітимне вирішення проблемних питань без широкого публічного розголосу.

ВІТАЛЬНІ ВИСТУПИ

Філіпп ФЛУРІ, заступник директора, DCAF

Перебування тут, у Верховній Раді України, нагадує мені про роки доброї співпраці з Комітетом з питань національної безпеки та оборони приблизно десять років тому, коли ми змогли розглянути значну кількість законів і правових актів. Дуже доречно провести цю конференцію у Верховній Раді, щоб підкреслити факт нашої тісної та активної співпраці з Радою. Якщо ми хочемо реформувати сектор безпеки, нам треба не тільки реформувати служби, а й звернути увагу на функції нагляду та визначення напрямку руху – ролі, які Рада та громадськість відіграють в українській демократії.

Ця конференція – одна з восьми планових конференцій DCAF та Центру Разумкова за підтримки Королівства Нідерландів. Ми хотіли створити майданчик, що дозволить нам, з одного боку, задокументувати плани реформ та діяльність з їх виконання в Україні разом з представниками задіяних служб і міністерств. З іншого боку, це має бути майданчик для обговорення, що дозволить організаціям громадянського суспільства, Раді та ЗМІ теж долучитись до обговорення викликів, недоліків та рішень; виявити європейський і трансатлантичний досвід реформ, що може допомогти нам розглянути концептуальні питання та питання переходу від однієї системи до іншої, і нарешті, визначити потреби створення можливостей для вирішення цих питань. Може вистачати доброї волі й кращих намірів, академічних знань про альтернативи структури міністерств і служб.



Але якщо ви ніколи не працювали в таких різних обставинах і ситуаціях, вам може бути складно. Вам можуть знадобитись нові можливості, інші види допомоги, наприклад, консультації, щоб вдало здійснити цей перехід і потім успішно працювати в нових умовах.

Мені приємно звертатись до теми реформування СБУ. Женевський центр має давню історію співпраці з СБУ – вже понад 10 років. Ми з нашої перспективи в основному розглядали питання прав людини, прозорості та підзвітності служб. Сьогоднішня конференція розгляне ці питання в ширшому колі зацікавлених осіб. Рада дуже потребує такого діалогу. Я радий, що ми можемо відкрити цю конференцію за участі представників Ради, Офісу зв'язку НАТО, Ради національної безпеки та оборони України та інших установ.

Оксана СИРОЇД, заступник Голови Верховної Ради України

По-перше, хочу подякувати представникам DCAF, Центру Разумкова, Офісу зв'язку НАТО в Україні, Уряду Нідерландів – людям, які організовують такі заходи та створюють такі майданчики і середовище, що допомагає перетворювати монолог на діалог. Думаю, це одна з наших найбільших проблем. Ми все ще говоримо до самих себе.

В умовах війни неможливо уникнути стосовно необхідності реформ і сектору оборони, і сектору безпеки. В умовах війни потрібно знайти відповіді на питання чому ми повинні забезпечити цивільний контроль у секторі безпеки і оборони.

Присутні тут народні депутати знають про “зіткнення цивілізацій” у цьому складі Парламенту. Велика частина людей, які були чи вважають себе носіями знань і розуміння сектору безпеки і оборони, залишаються в усталеній парадигмі. А ті, хто прагнуть змін і пропонують рішення, мусять іти “криголамом” проти усталеної системи. Створення Міжфракційного об'єднання депутатів “Україні – Євроатлантичний простір!” є проявом спротиву системі. Це об'єднання має стати осередком, навколо якого групуються прихильники ідей, що є предметом сьогоднішньої дискусії.

Ми повинні розуміти, що будь-яке рішення є формулою з двох складових: перша – якісний документ, друга – політична воля його впровадити. Ми є легітимними представниками, які можуть створити модель, проект документу, показати, яким він має бути. але я вважаю, що ми повинні набирати більшої легітимності, більшого звучання, для того, щоб формувати політичну волю. Для того, щоб наша розмова до нас самих перетворилася на широку розмову із суспільством. А головне – нам потрібно створити силу, яку неможливо оминати, і силу, завдяки якій таке рішення буде реалізоване.

Перш за все, важливо дбати про людей. Ця держава великою мірою тримається на ентузіазмі людей, ми маємо дуже слабкі інститути, але маємо добрих людей у різних інститутах. Думаю, що ми повинні присвятити більше уваги реформуванню освіти спецслужбовців. Вона є кошовною і має бути достой-

ною, щоб співробітник спецслужб виконував свої функції на належному рівні. Багато з нас знайомі з тими драмами, які переживала Національна академія СБУ упродовж останніх років, і наскільки мені відомо, вона все ще не “оговтася” та не вирівнялася у своєму нинішньому стані.

Коли ми кажемо про власний шлях, я погоджуюся, що ми повинні шукати власний шлях, але думаю, що нам потрібно визнати, що той шлях, який ми пройшли до сьогодні, не був найкращий. Були системні помилки, і це треба визнавати. Ми можемо сперечатися, що представляємо різні інститути і тому маємо відповідні розбіжності у поглядах. Вивчаючи історію написання конституцій у різних державах, я дійшла висновку, що значний вплив на їх зміст мав фактор пережитого власного страху свавілля. Ми так само маємо свій досвід свавілля, у тому числі й від СБУ. Я думаю, що закладаючи механізм цивільного контролю, ми повинні брати за основу саме власний досвід. Коли у Верховній Раді було голосування за нинішнього очільника СБУ, який очевидно є прекрасною людиною, багато депутатів голосували “за”, щоб заручитися його лояльністю. Я за нього не голосувала, і мені казали: “Тобі ж, можливо, прийдеться до нього звертатися, чому ж ти не натиснула кнопку?” Отже – чи ми й надалі маємо боятися Голову СБУ, чи бажаємо мати Голову Служби безпеки **України** – служби, яка буде служити інтересам держави, а не політиків.

**Олександр ЛИТВИНЕНКО, заступник Секретаря Ради
національної безпеки і оборони України**

Одним з найголовніших здобутків останніх років є усвідомлення суспільством і політичними силами того, що спеціальні служби є ключовим інструментом забезпечення національної безпеки. Вони – не ворог демократії і свободи, а необхідний засіб забезпечення прав людини і демократичного розвитку держави.

Події двох останніх років стали своєрідним жорстким випробуванням для всіх складових державного механізму. Ми побачили величезну кількість слабких місць, коли зіткнулися з реальним ворогом, конкретним і сильним противником. Але ми побачили і те, що ця система життєздатна, що у неї є потенціал відповідати на існуючі виклики.

Розглядаючи питання реформування розвідувальних і безпекових служб, ми мусимо виходити з двох пріоритетів: перший – забезпечення національної безпеки, спроможності служб вирішувати завдання, які визначені Конституцією, законодавством України, чинними стратегічними документами. Але зробити це неможливо без повноцінної реалізації принципів, які є усталеними в країнах Євроатлантичної спільноти. Без чіткого всебічного переходу на норми та цінності, які притаманні демократичним країнам, наш розвиток не буде стабільним, ми не зможемо реалізувати наші завдання і пріоритети. Тому, коли ми ведемо мову про цивільний нагляд, я би не протиставляв поняття демократичного цивільного контролю і ефективності. Це – дві сторони однієї медалі. Без ефективного демократичного цивільного контролю не буде ефективних структур.

Абсолютно зрозуміла наявність природного спротиву втручання ззовні. Але цивільний демократичний контроль є не лише новою ланкою контролю, це – величезна перевага демократичного суспільства, де політики відповідають за прийняті рішення. Це звільняє професійних військовослужбовців, співробітників спецслужб від тягаря політичних рішень. Треба усвідомлювати, що цивільний демократичний контроль – шлях із двостороннім рухом: забезпечуючи контроль, політики беруть на себе велику відповідальність за прийняті рішення.

Третя теза стосується набутого досвіду. Сучасний український письменник Сергій Жадан, говорив про те, що “Можна втекти від мене, але від себе ти ж не втечеш. Та й від мене, якщо відверто, не втечеш також.”. Хтось сподівається, що можна все зруйнувати, а потім побудувати нове, але так не буває – все виростає з того, що існувало. Тому ми повинні розуміти, що у нас є, від чого ми відмовляємося і до чого ми йдемо. Тут присутні корифеї українських служб безпеки, які знають ситуацію в цих структурах. Тут присутні люди, які присвятили багато років розбудові системі цивільного демократичного контролю. Тут також присутні нові політики, дослідники, європейські та євроатлантичні експерти. Думаю, такий склад допоможе досягти багатозорового огляду проблеми і визначити реальні напрями, на які треба звернути увагу, та шляхи вирішення.

Александр ВІННИКОВ, директор Офісу зв'язку НАТО в Україні

Як ви знаєте, НАТО останніми роками все активніше підтримує Україну політично й практично. Нашу незмінну підтримку суверенітету та територіальній цілісності України чітко показало рішення провести сесію Комісії Україна-НАТО на найвищому рівні під час Варшавського саміту НАТО в липні 2016р. Саміт дасть можливість показати успіхи України на шляху реформ та визначити пріоритети нашої співпраці у подальшій підтримці реформування сектору безпеки та оборони України.

Очікується, що основним результатом саміту для України стане схвалення всебічного пакету допомоги, який систематизує наявні та нові ініціативи, що охоплюють практично весь спектр нашої співпраці. Тут я хотів би скористатися можливістю привернути вашу увагу до двох головних сфер, де ми хотіли б розширили свою участь. Перша – демократичний нагляд. Головне тут – щоб парламент і громадянське суспільство забезпечили нагляд за сектором безпеки та оборони. Для Офісу зв'язку НАТО сьогоднішній захід є першим у серії нарад, які ми хотіли б підтримати, щоб допомогти Верховній Раді виконати цю функцію.

Разом з нашими колегами з Центру інформації та документації НАТО ми розширюємо підтримку громадянському суспільству, і зокрема, його ролі з моніторингу річної національної програми України-НАТО. Важливим аспектом нагляду є підзвітність розвідки та спеціальних служб. Тут ми переходимо до другої сфери, де ми розширили свою участь і яка увійде до пакету всебічної допомоги. Це наша допомога всьому сектору безпеки, а не лише Міністерству оборони та збройним силам. Насамперед я маю на увазі Службу безпеки України та Міністерство внутрішніх справ. Ми розпочали розширений діалог з обома структурами і розвиваємо співпрацю з КМЄС, якій тут належить провідна роль.

На нашу думку, бажано бачити більше зусиль з деполітизації кожного з цих інститутів. Ми вважаємо, що дієвий цивільний контроль має бути позапартійним. Реформування СБУ має відповідати євроатлантичним стандартам і вимагає міцної та постійної політичної волі.

Ми визнаємо, що реформуватись під час конфлікту дуже складно, але водночас дотримуємось думки, що на цьому етапі Україна не може дозволити собі не реформуватися.

СБУ вже виграла від змістовної програми організації розвідки у 2005-2009рр. під егідою Спільної робочої групи Україна-НАТО з питань воєнної реформи. Але останнім часом наша співпраця активізувалась і набирає обертів. Зокрема, ми дуже цінуємо, що Офіс зв'язку НАТО та КМЄС запрошені допомогти з розробкою Концепції реформування СБУ.

Але для зміцнення довіри і розвитку співпраці з євроатлантичною спільнотою розвідки та безпеки нам треба бачити не лише концепцію реформ, а й план виконання з чіткими термінами. У цьому контексті ми хотіли б також бачити створені структури нагляду та відповідне ухвалене законодавство. І тут Верховна Рада матиме ключову роль. Звичайно, не існує однієї універсальної моделі демократичного нагляду. Однак ми з Альянсом накопичили чималий досвід розробки правових стандартів та кристалізації кращих практик нагляду. Тож Україні варто взяти до уваги цей набутий досвід при реформуванні сектору безпеки та оборони.

Для держав у процесі трансформації чи під час конфлікту безпека часто залишається крихким суспільним благом, яке має захищати міжсекторальна стратегія, яку розробляють, за яку відповідають і яку виконують національні та місцеві діячі, серед яких – виконавча, законодавча та судова влада, а також громадянське суспільство. НАТО готове поділитись досвідом, щоб підтримати Україну на цьому складному шляху.



I СЕСІЯ: КЛЮЧОВІ ВИКЛИКИ РЕФОРМУВАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ТА РОЗВІДУВАЛЬНИХ СЛУЖБ



Модератор: Олексій Мельник, Центр Разумкова

Доповідачі:

- Андрій БОДРУНОВ,
Центр забезпечення реформування Служби безпеки України
- Оксана СИРОЇД,
заступник Голови Верховної Ради України
- Володимир ПАЛИВОДА,
старший науковий співробітник відділу проблем національної безпеки
Національного інституту стратегічних досліджень
- Сергій ПУНЬ,
начальник відділу Центру міжнародного співробітництва
Служби безпеки України

РЕФОРМА СБУ: РЕЗУЛЬТАТИ ТА ПРОБЛЕМИ

**Андрій БОДРУНОВ, Центр забезпечення
реформування Служби безпеки України**



Реформування Служби безпеки України (СБУ), як складової сектору безпеки і оборони визначено керівництвом нашої держави стратегічним завданням, що потребує вжиття активних та рішучих заходів.

З урахуванням зазначеного, за останні два роки у відповідь на нові виклики національній безпеці СБУ суттєво удосконалила організаційні засади своєї діяльності і перетворилася на дієвий інструмент захисту інтересів громадян та держави від сучасних зовнішніх і внутрішніх загроз.

За цей час підвищено рівень стратегічного управління у секторі безпеки шляхом створення при СБУ Ситуаційного центру, який буде взаємодіяти з аналогічними центрами інших державних органів та з Головним ситуаційним центром України при Раді національної безпеки і оборони України.

Здійснено оновлення структури і завдань Центру спеціальних операцій “А” СБУ, сформовано нові функціональні ділянки спецпідрозділу, здійснено цілеспрямований відбір з метою комплектування високопрофесійними бійцями, впроваджено найкращі світові методики їх підготовки.

Відбулись суттєві зміни в організації контррозвідувальної діяльності як ключової функції СБУ. За короткий термін реформовано структуру Департаменту контррозвідки та підрозділів контррозвідки регіональних органів Служби, їх зусилля зосереджено на протидії головним загрозам державній безпеці.

Службою безпеки у теперішній час завершується підготовка **Концепції забезпечення контррозвідувального режиму в Україні**. Концепція визначить

керівні засади контррозвідувальної діяльності та принципи правових механізмів її здійснення з урахуванням загроз національній безпеці, що існують на сьогодні та можуть з'явитися у майбутньому. Впровадження такого режиму цілком відповідатиме умовам відкритого, демократичного суспільства та дозволить суттєво зменшити ризики і загрози національній безпеці України.

Крім того, відновлено вертикально інтегровану структуру військової контррозвідки, яку приведено у відповідність до побудови Збройних Сил і Міністерства оборони України. Службою безпеки підготовлено проект Закону України, який передбачає функціонування військової контррозвідки як окремого підрозділу у складі Центрального управління СБУ. Реалізація запропонованих змін значно підвищить ефективність та координованість роботи з контррозвідувального забезпечення військових формувань.

Оптимізовано структуру і завдання Департаменту захисту національної державності, який виконує функцію головного підрозділу в системі СБУ та серед інших суб'єктів забезпечення національної безпеки у сфері протидії діяльності терористичних організацій, а також спецслужб іноземних держав, спрямованої на підірив суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості України.

Разом з цим, динаміка розвитку безпекової ситуації в Україні та Європі, а також громадянське суспільство вимагають від Служби безпеки України подальших рішучих дій по підвищенню власних функціональних спроможностей протидіяти сучасним викликам шляхом реформування та побудови на її основі ефективної спеціальної служби європейського зразка.

Для реалізації цього завдання та відпрацювання перспективних напрямів розвитку Служби з урахуванням Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020", Стратегії національної безпеки, Воєнної доктрини України, а також досвіду спецслужб іноземних партнерів, у листопаді 2015р. було створено Центр забезпечення реформування СБУ Апарату Голови Служби безпеки України, а у січні 2016р. – постійно діючу Міжнародну дорадчу групу з питань реформування Служби безпеки України.

Важливим етапом реформування Служби безпеки України стало затвердження 14 березня 2016р. Указом Президента України №92 Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, яка визначила основні напрями та орієнтири в реформуванні Служби безпеки як складової сектору безпеки і оборони нашої держави.

Зазначеним Указом Службі безпеки України поставлено завдання протягом трьох місяців (до 14 червня 2016р.) підготувати концептуальні та програмні документи реформування (розвитку) СБУ.

Міжнародною дорадчою групою з питань реформування СБУ здійснюється експертне супроводження процесу реформування Служби безпеки шляхом проведення постійно діючих консультацій з питань вдосконалення законодавчої бази, визначення перспективної моделі СБУ з урахуванням кращих політико-правових практик країн ЄС та НАТО. До роботи Групи окрім співробітників Служби безпеки залучалися: Уповноважений Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України Анатолій Полях; народний депутат України, голова підкомітету комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони Ірина Фріз; представники апарату РНБО України, Консультативної місії ЄС з реформування сектору цивільної безпеки України, Офісу зв'язку НАТО та Центру інформації та документації НАТО в Україні, а також офіційні представники партнерських спецслужб, вітчизняні експерти та науковці у галузі забезпечення державної безпеки.

Крім того, СБУ отримала низку рекомендацій стосовно напрямів реформування та перспективної моделі СБУ від експертної спільноти України і провідних фахівців у галузі національної безпеки нашої держави. Зокрема:

- Народних депутатів України, членів комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони;
- Національного інституту стратегічних досліджень;
- Національної академії правових наук;
- Академії Адвокатури України;
- Провідних фахівців – науковців СБУ;
- Громадського об'єднання “Інформаційно-аналітичний центр національної безпеки” та інших.

За результатами проведених заходів, дорадчої допомоги іноземних партнерів та опрацювання рекомендацій вітчизняних експертів, у теперішній час співробітниками Центру забезпечення реформування СБУ у взаємодії з усіма зацікавленими сторонами завершується підготовка оновленого **проекту Концепції реформування СБУ та Плану з її реалізації**. Найближчим часом ми плануємо закінчити цю роботу та передати остаточний проект Концепції до Ради національної безпеки і оборони України.

Далі хотів би коротко зупинитися на основних шляхах і напрямках реформування СБУ, які ми плануємо визначити в зазначеній Концепції реформування СБУ, а також проблемних питаннях, що можуть виникнути під час реалізації вказаних заходів.

Так, **реформування СБУ планується здійснювати за наступними основними напрямками:**

- законодавчим розмежуванням завдань і повноважень СБУ з іншими розвідувальними і правоохоронними органами України, у тому числі новоствореними, позбавленням СБУ невластивих функцій;
- удосконаленням механізмів демократичного цивільного контролю за діяльністю СБУ;
- оптимізацією організаційної структури СБУ та її штатної чисельності, відокремлення непрофільних структур;
- забезпечення належного рівня соціального і правового захисту співробітників СБУ;
- розширення участі СБУ в міжнародному співробітництві спеціальних служб.

Головними завданнями, які планується вирішити під час реформування СБУ, є:

- підвищення рівня довіри громадян до діяльності СБУ та авторитету її співробітників;
- підвищення інституційної спроможності СБУ як спеціально уповноваженого державного органу у сфері контррозвідувальної діяльності і забезпечення охорони державної таємниці, головного органу у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю;
- розмежування функціональних завдань і повноважень СБУ з іншими правоохоронними і державними органами у сфері протидії корупції та організованій злочинності, забезпечення захисту інтересів держави в економічній, інформаційній, кібернетичній сферах;
- зменшення обсягу повноважень СБУ у галузі досудового розслідування;
- поступова демілітаризація та встановлення оптимального співвідношення військових і цивільних посад в структурі СБУ, відповідно до змін безпечового середовища України.

Реформування СБУ буде здійснюватися в контексті реформування інших складових сектору безпеки для створення ефективної системи нейтралізації загроз національній безпеці України, досягнення та постійного підтримання їх спроможностей і готовності до виконання покладених на них завдань та ефективного використання наявних державних ресурсів.

Реформування Служби безпеки планується провести у два етапи:

Протягом першого етапу (2016-2017рр.) будуть розроблені та внесені на розгляд Верховної Ради України оновлений проект Закону України “Про Службу безпеки України”, а також зміни і доповнення до законодавчих та нормативно-правових актів, що визначають завдання, загальну структуру, статус, основні засади діяльності підрозділів СБУ та розмежовують її повноваження з іншими суб'єктами сектору безпеки. Також будуть проведені заходи з реформування СБУ, які не потребують внесення змін і доповнень до чинного законодавства України.

У ході другого етапу (2018-2020рр.) будуть завершені усі заплановані заходи з реформування СБУ. У 2020р., за результатами Комплексного огляду сектору безпеки України буде здійснено оцінку їх ефективності та визначено шляхи подальшого удосконалення завдань, повноважень і структури СБУ.

Проблемним питанням залишаються окремі правоохоронні функції СБУ.

Одним з найбільш складних питань, що виникає у ході реформування СБУ, є розподіл повноважень між правоохоронними органами з метою забезпечення належного рівня національної та державної безпеки України.

Так, у теперішній час відбувається становлення нових органів: Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Державного бюро розслідувань та Національної поліції України, які ще не у повній мірі виконують покладені на них завдання.

Зокрема, сьогодні СБУ залишається фактично єдиним державним органом, що здійснює протидію корупції на усіх рівнях, стримуючи подальше поширення зазначених злочинів. Передача таких повноважень від СБУ іншим правоохоронним органам на сучасному етапі може привести до виникнення правового вакууму та суттєвого зростання числа вказаних правопорушень.

Тому питання доцільності передання окремих функцій Служби безпеки у сфері досудового розслідування, боротьби з корупцією та організованою злочинністю до інших державних органів є дуже чутливим, оскільки при цьому ми не повинні допустити зниження рівня захищеності національних інтересів України.

На завершення доповіді, хотів би висловити щиру подяку нашим іноземним партнерам та вітчизняним експертам, які надають дорадчу підтримку у проведенні заходів з реформування, та підкреслити, що Служба безпеки України відкрита до взаємодії у процесах і пошуках оптимальних шляхів реформування та перетворення на спеціальну службу європейського зразка.

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ ВИМІР ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СПЕЦІАЛЬНИМИ ТА РОЗВІДУВАЛЬНИМИ СЛУЖБАМИ

**Оксана СИРОЇД, заступник
Голови Верховної Ради України**



Дуже часто в однакові слова вкладають різні смисли. Висловлюються всі добре, але результатів ми поки що не маємо. Я хочу, щоб ми всі задумалися над причинами, над тим, як розуміється в Україні поняття “парламентський контроль”, у чому його головний сенс, і чому ми маємо саме таку ситуацію.

Розглянемо інституційне протистояння між Президентом і Парламентом, яке в нас склалося від початку незалежності, від початку формування цих двох інститутів. Наразі ані Президент, ані Парламент повністю не усвідомлюють відмінності в природі їх повноважень. Президент – найвища посадова особа, представник держави, він діє від її імені. Представником народу є виключно Парламент. По-іншому бути не може. Якщо ми демократична держава. Все, що стосується демократії, буде пов’язано з Парламентом, а не з Президентом. Бо Президент – глава держави, в різних державах він може по-різному називатися, але функція в нього одна – представництво держави. А представництво народу забезпечує парламент, незалежно від того, як він називається.

Я думаю, для того, щоб вирішити проблему цивільного демократичного контролю, ми повинні зізнатися, що підпорядкування Служби безпеки, розвідки чи Збройних сил одноосібно Президентові – проблема інституційна. Це суперечить принципам цивільного демократичного контролю. Це – загроза, яка буде нас вести в напрямку, протилежному тому, що ми декларуємо. Без усвідомлення цього нам буде складно рухатися вперед.

В чому природа парламентського контролю? Це – контроль від імені людей. Люди не можуть безпосередньо керувати виконавчою владою. Парламент повинен обрати Уряд та контролювати як він збирає і витрачає людські гроші. Це основна функція парламенту. Якщо він не може цього виконати, значить, цивільного демократичного контролю немає.

Парламентський контроль важливий в кількох основних вимірах. Перше, нам потрібен парламентський контроль для ліквідації політичного маніпулювання Службою безпеки і органами розвідувальної діяльності. Сьогодні Президент фактично одноосібно контролює діяльність спецслужб. Це перетворило Службу безпеки на орган, який дуже часто використовується для досягнення політичних цілей президента, незалежно від прізвища. Часто кадри до Служби безпеки добиралися не за принципом професійності, а за принципом особистої лояльності. Приклад – попередній очільник Служби безпеки (Олександр Якименко, 2013-2014рр. – ред.), який працював в інтересах іншої держави – Росії – і доклав зусиль для того, щоб ми зараз були у тому стані, в якому ми є. Він допоміг Росії вторгнутися на територію України. Але ми спостерігаємо сьогодні продовження цієї тенденції. Віталій Маліков, який був депутатом Севастопольської міської ради і, за даними ЗМІ, на момент окупації Севастополя співпрацював з окупаційною владою, сьогодні керує Антитерористичним центром! Він, не маючи досвіду роботи у спецслужбах, керує Антитерористичним центром. Яким чином ця людина обіймає таку посаду? Я не маю спроможності запитати про це у Служби безпеки!

Парламентський контроль є запорукою проти узурпації влади. Все, що не належить до законодавчої влади, все, що не належить до представницької і судової функції, є виконавчою владою. І демократія означає, що весь обсяг виконавчої влади має бути під контролем Парламенту. Сьогодні ми маємо ситуацію, коли повноваження президента у виконавчій владі є неймовірними: і у межах, і поза межами Конституції. Але, водночас, президент як інститут є поза межами Конституції, він стоїть “над Конституцією”, бо не має контролю над ним, і “над законом”. Це загрожує самому Президентові, незалежно від прізвища. Ми бачили не один раз в історії сучасної України, коли президент ставав жертвою своєї надмірної влади. Тому наше завдання – ставити Президента під контроль. В частині, де він глава держави – це його прерогатива. А в частині здійснення виконавчої влади – він має бути під контролем Парламенту. Все, що стосується оборони і безпеки – це виконавча влада, а не прерогатива Президента. І виконавча влада має контролюватися парламентом. В протилежному випадку ми будемо щоразу скочуватися до узурпації, нажалі.

Особливо це загрозовано сьогодні. В контексті гібридної війни не було проголошено воєнного стану. Натомість, ми маємо АТО і особливий період. Ми вже внесли десятки змін в законодавчі акти, щоб надати тут повноваження, там повноваження... Тут відщепнули від демократії, там обрізали. Все це йде на користь Президента – бо він керує процесом. Тим самим ми створюємо для держави і людей ще більшу небезпеку, обмежуючи демократію. Не буду торкатися питання, чому ми не назвали речі своїми іменами, не ввели воєнного стану. Але введення воєнного стану це цивілізований вхід в обмеження прав людини і демократії, але й цивілізований вихід з того стану. Зараз ми зайшли в гібридний стан обмеження демократії і я не знаю як ми будемо з нього виходити. Але, це – тема окремої дискусії.

Парламентський контроль – це і контроль за бюджетом, функціями та структурою. Наскільки я знаю, ми маємо одну з найбільших служб безпеки у світі. СБУ нараховує 31 тисячу співробітників. Більше, мабуть, мають лише американці. І це при тому, що у нас якість цього персоналу не є досконалою. Частина з них залишилися в окупованих Криму і окупованій частині Донбасу. Можливо, нам не треба у райвідділах представників Служби безпеки? Треба думати про тих, хто якісно працює в інтересах держави. Контроль над бюджетом змінить чисельність та функції, які, можливо, дублюються ще десятками органами? Подібні проблеми ми маємо і в інших органах, що причетні до розвідувальної діяльності. Абстрактно контролювати функції не має сенсу. Ми можемо контролювати їх функції саме через призму бюджету і ефективності використання коштів.

Нарешті, про необхідність демілітаризації. Функція контррозвідки, чи функції досудового слідства, якщо ми погоджуємося її залишити для категорії злочинів проти держави, то це є функції правопорядку, а не оборони. Здавалося, яка різниця: тут погони і там погони. Але мова іде про абсолютно інше підпорядкування, спосіб мислення, спосіб взаємодії з громадянами. Служба безпеки повинна працювати всередині держави в умовах мирного часу, але у мирний час Збройні сили не можуть використовуватися всередині держави. Як демократична, а не тоталітарна, поліцейська держава, ми повинні робити цивільну службу безпеки, яка може використовувати відповідні ранги служб правопорядку, якщо ми так визначимо. Але цей орган має бути виключений із системи оборони.

Повертаючись до сказаного у вступних словах, потрібно сказати, що я розумію і депутати відчувають напругу між Президентом і Парламентом. Я працювала в цьому приміщенні, у різних статусах протягом 20 років і знаю, що так було завжди. Зараз ми є у критичному стані війни, який вимагає від нас чесного визнання цієї проблеми. З гідним ставленням до особистостей, з повагою до інститутів треба йти шляхом розмежування повноважень для того, щоб зберегти інститут Президента, зберегти і посилити роль Парламенту (в т.ч. у сфері контролю за безпекою і обороною). Від цього сьогодні залежить безпека держави.



КЛЮЧОВІ ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМУВАННЯ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Володимир ПАЛИВОДА, старший науковий співробітник відділу проблем національної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень



Виступаючи сьогодні у якості науковця, маю зауважити, що я прослужив майже 25 років у розвідувальних і контррозвідувальних органах і, очевидно, деякі мої твердження можуть бути суб'єктивними. Програмою заходу передбачалося обговорення питання “Ключові пріоритети реформування СБУ”. Вважаю, що про пріоритети вже було сказано достатньо. Тому дозволю собі зосередити виступ на проблемах, які супроводжують процес реформування СБУ, а також розвідувальних і контррозвідувальних служб загалом.

Готуючись до конференції, я знайшов у своєму архіві матеріали щодо реформування СБУ, підготовлені мною ще у жовтні 2005р. Саме тоді, після Помаранчевої революції, керівництвом держави були визначені основні напрямки перетворення СБУ у сучасну європейську спецслужбу. Мова йшла про позбавлення СБУ правоохоронних функцій, посилення контррозвідувальної складової в її діяльності, демілітаризацію, зміцнення демократичного контролю.

Минуло 10 років, змінилося три президенти, і ми знову заговорили про реформування системи національних спецслужб, передусім, СБУ. Завдання поставлені ті ж самі. Служба безпеки України має зосередитися на контррозвідувальній роботі, передати правоохоронні функції МВС та новоствореним державним органам, провести демілітаризацію, стати більш відкритою для контролю з боку суспільства. Чи означає це, що протягом цілого десятиріччя СБУ не просунулася у напрямі реформ? Теоретично, так! Але, як казав Мефістофель у трагедії “Фауст”: “Теорія, мій друже, суха, а дерево життя пишно зеленіє”.

Тепер уявіть собі картину. У 2014р. реформована СБУ складається з цивільних осіб, графік роботи яких за трудовим законодавством – п'ять днів на тиждень з 9.00 до 18.00. На сході України відбувається збройний конфлікт, розпочинається антитерористична операція – фактично, війна – і треба зі зброєю в руках захищати незалежність і територіальну цілісність держави. Треба не лише знешкодувати диверсійно-терористичні групи противника, але й проводити розслідування

злочинів, націлених проти національної безпеки. Чи в стані була б це робити цивільна спецслужба, та ще й позбавлена правоохоронних функцій? Думаю, запитання – риторичне.

Хочу звернути увагу й на таку обставину, як міфологізація реформування національних спецслужб. Деякі вітчизняні “експерти” через ЗМІ постійно нав’язують суспільству і законодавцям думку про існування якихось стандартів стосовно спецслужб, невиконання яких робить неможливим вступ України до ЄС та НАТО. Посилаючись на вимоги впливових європейських інституцій, ці “експерти”, насправді, займаються підміною понять, оскільки йдеться про рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи №1402 (1999р.) “Контроль над внутрішніми службами безпеки у країнах-членах Ради Європи” та №1713 (2005р.) “Про демократичний нагляд за сектором безпеки в країнах-членах”, які не мають обов’язкового характеру.

Один з таких міфів полягає в тому, що у спецслужбах країн-членів НАТО та ЄС нібито не можуть працювати особи, які свого часу отримали професійну підготовку у Радянському Союзі. Однак, можу навести кілька прикладів, які спростовують цей міф. Так, випускник курсів ГРУ ГШ ЗС СРСР бригадний генерал Марек Дукачевський у 2001-2005рр. очолював військову розвідку Польщі, а випускник Вищої школи КДБ СРСР бригадний генерал Шандор Лоборц у 2007-2009рр. – Відомство національної безпеки (контррозвідка) Угорщини. Останній у 2008р. навіть обіймав ротаційну посаду керівника Комітету у справах цивільної розвідки НАТО.

Інший міф – обов’язкова демілітаризація СБУ. При цьому так звані експерти замовчують (чи не знають?) той факт, що подібна воєнізована система у різних пропорціях з цивільними службовцями існує в спецслужбах наших партнерів в Іспанії, Польщі, Румунії, Словаччині, Угорщині та Чехії.

Ще один міф. На законодавчому рівні вже прийняте рішення про те, що СБУ повинна відмовитися від боротьби з корупцією та організованою злочинністю та передати ці функції іншим уповноваженим органам. Нібито європейським спецслужбам не притаманно цим займатися. Однак, подібні функції здійснює Національне агентство державної безпеки Республіки Болгарія та Агентство внутрішньої безпеки Республіки Польща. При цьому, у Польщі вже 10 років паралельно існує також окрема спецслужба – Центральне антикорупційне бюро.

У зв’язку з цим дуже раджу авторам міфів про обов’язкові стандарти більш уважно вивчати європейське законодавство, зокрема, Договір про утворення Європейського Союзу (Маастрихтський договір). У п.2 ст.4 цього документа говориться: “Союз дотримується рівності держав-членів перед Договорами, поважає національну індивідуальність держав-членів, притаманну їх основоположним політичним і конституційним структурам, Союз поважає основні функції держави, особливо ті, які спрямовані на забезпечення її територіальної цілісності, на підтримку громадського порядку і на охорону національної безпеки. Зокрема, національна безпека залишається в одноосібній відповідальності кожної держави-члена”.

Взагалі, аналіз європейського досвіду у сфері діяльності спецслужб наштовхує на низку запитань. Чи повинні ми поспішати перебудовувати нашу систему внутрішньої безпеки (передусім, у сфері боротьби з тероризмом чи організації контррозвідувального режиму) за зразком якоїсь з країн НАТО чи ЄС? Чи спочатку треба вивчити слабкі сторони європейських систем забезпечення національної безпеки, що стали причиною відомих подій? Я маю на увазі криваві терористичні акти: Іспанія – березень 2004р.; Велика Британія – липень 2005р.; Франція та ФРН – січень 2015р.; Данія – лютий 2015р.; Бельгія – березень 2016р. До речі, американська розвідка інформувала їх про загрози, але національні служби не зреагували.

Є питання й до того, яким чином дехто у нас хоче реформувати СБУ та інші спецслужби. Популістський Закон України “Про очищення влади”, який суперечить нормам Конституції України і який був негативно оцінений Венеціанською комісією, позбавив багатьох досвідчених і патріотично налаштованих співробітників контррозвідки та розвідки права продовжувати службу і приносити користь своїй державі. Свого часу (у 1991р.) я проходив службу у Москві і свідомо зробив свій вибір на користь незалежної України. Мені тоді вдалося повернути до України близько 50 співробітників, які бажали працювати на інтереси України. Сьогодні, зазначений Закон забороняє їм працювати у спецслужбах на підставі того, що вони навчалися і працювали у радянських установах.

Хоча, у січні 2015р. й були прийняті зміни до згаданого законодавчого акту, однак вони стосуються лише вищого офіцерського складу. На жаль, слід зазначити, що за існуючої в останні роки практики присвоєння генеральських звань, рівень професійності цих осіб майже не враховувався. Але, генерал у нас вважається досвідченим спеціалістом.

До речі, саме у цій сфері є позитивний європейський досвід, яким наші законодавці чомусь не захотіли скористатися. У 1990р. у Польщі була проведена верифікація (переатестація) колишніх співробітників Служби безпеки ПНР, що дозволило зберегти кістяк професіоналів і поступово створювати нову спецслужбу – Відомство охорони держави.

Ефективне реформування СБУ неможливе без нових підходів до кадрової та виховної політики. Одним із пріоритетних завдань має стати опрацювання нових принципів кар’єрного зростання та професійної придатності особового складу. Зокрема, на керівні посади повинні призначатися співробітники, які здобули необхідний професійний досвід на визначених посадах оперативного складу (можливо, встановити певний ценз проходження служби на таких посадах).

При розробці і реалізації програм професійного становлення та патріотичного виховання особового складу необхідно приділити увагу такому поняттю, як “корпоративна культура”, оскільки корпоративність є однією з цементуючих основ, що забезпечують ефективну діяльність спецслужб провідних країн світу. Надання цьому поняттю негативного відтінку в останні роки не сприяло формуванню у співробітників СБУ почуття гордості за власне відомство.

З метою недопущення “розмивання” корпоративної культури, а також для зміцнення антикорупційної складової та попередження витоку секретної

інформації слід відмовитися від практики призначення на керівні посади в СБ України колишніх співробітників органів внутрішніх справ.

Призначення на високі керівні посади в СБУ генералів міліції (за аналогією призначення партійних чиновників на керівні посади в КДБ СРСР) завжди викликало різку негативну реакцію всередині Служби. Розслідування та належної правової оцінки вимагає факт призначення колишнім Президентом України В. Ющенком у 2009р. усіх начальників обласних УМВС на спеціально створені додаткові посади 1-х заступників начальників обласних УСБУ. Менше ніж за рік вони повернулися на службу в МВС України, встигнувши отримати за цей час доступ до оперативних даних СБУ (зокрема, й оперативних матеріалів щодо корупції серед співробітників органів внутрішніх справ).

Необхідно також уникати призначень (за принципом політичної доцільності) на керівні посади, або посади радників осіб, які не мають фахової підготовки, і посадові обов'язки яких дублюють завдання підрозділів Центрального управління СБУ.

У роботі з кадрами необхідно посилювати виховну складову, але з використанням ідеологем, які враховують відмінності у ментальності жителів різних регіонів України та сприяють зміцненню національної єдності.

Процес реформування повинний відбуватися виважено, за умови індивідуального підходу до кадрів та збереження високопрофесійного потенціалу, без втрати боєздатності СБУ як спеціальної служби та одного з основних елементів системи забезпечення державної безпеки. Це дуже важливо для країни, яка фактично перебуває у стані війни.

Що стосується позитивного зарубіжного досвіду діяльності спецслужб, то я зовсім не проти його використання при реформуванні СБУ. Однак, він може бути екстрапольований на українські реалії лише з урахуванням особливостей історичного розвитку, національної ментальності, сучасних тенденцій розвитку внутрішньополітичної та зовнішньополітичної ситуації.

Свій виступ закінчу словами Тараса Шевченка: “Чужому навчайтесь, а свого не цурайтесь”.



МІЖНАРОДНА ПІДТРИМКА РЕФОРМ В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ І КООРДИНАЦІЇ

**Сергій ПУНЬ, начальник відділу
Центру міжнародного співробітництва
Служби безпеки України**



Я підтримую ідею, що окремо реформувати СБУ – недостатньо, щоб ефективно протистояти загрозам. Необхідно реформувати весь сектор безпеки й оборони, а також вирішити існуючі інституційні проблеми між виконавчою та законодавчою владою.

Так склалося, що СБУ є одним з найбільш ефективних елементів системи забезпечення національної безпеки і оборони. Органи національної поліції проходять процес реформування та становлення і обмежено спроможні ефективно виконувати свою функцію. Створюється нова система органів запобігання та протидії корупції: Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) та Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). Звичайно, ці органи теж проходять етап становлення. НАБУ вже демонструє певні здобутки, але для того, щоб ці органи належно запрацювали, ми повинні їх підтримувати на початковому етапі. Хочу наголосити, що ці процеси повинні забезпечуватися комплексними заходами з реформуванням сектору безпеки і оборони України.

Найближчим часом очікується презентація проекту Концепції реформування служби, на виконання якої буде розроблений чіткий план імплементації. Обговорюється питання створення окремої структури, яка буде здійснювати нагляд і супроводження реформування СБУ. Думаю, що найближчим часом ця ідея отримає відповідну підтримку.

Ще декілька років тому неможливо було уявити можливість проведення такого форуму, під час якого вітчизняні та іноземні експерти можуть відкрито обговорювати реформування СБУ, яка є державним правоохоронним органом спеціального призначення, фактично – національною спецслужбою. У деяких інших країнах на сьогоднішній день проблематично було б провести публічний форум з обговорення реформування системи внутрішньої безпеки.

У рамках свого виступу я зацентрую увагу на кількох аспектах міжнародної співпраці у процесі реформування СБУ. Ключовими партнерами у реформуванні національної спецслужби є, насамперед, Консультативна місія ЄС, у структурі якої був створений компонент, який відповідає за реформування сектору державної безпеки. СБУ постійно працює зі стратегічними радниками Консультативної місії.

Також ми вдячні Представництву НАТО в Україні, яке представлене Офісом зв'язку та Центром інформації і документації НАТО. Це – наші партнери, які протягом тривалого часу підтримують Службу безпеки України у питаннях реформування. Ми відчуваємо не лише політичну підтримку з боку НАТО, але й отримуємо практичну допомогу в реформуванні.

Крім того, хотів би відзначити Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, який чи не з кінця 90-х років співпрацює з СБУ. Ми організуємо спільні наукові заходи, на яких обговорюємо найбільш актуальні питання і реформування і удосконалення її інституційних можливостей.

Також ми співпрацюємо з нашими партнерами із країн НАТО та ЄС, які діляться досвідом становлення та організації діяльності національних спецслужб.

З'являються нові форми та формати співпраці. Наприклад, з метою оптимізації міжнародної допомоги створена Міжнародна дорадча група, до складу якої увійшли представники ЄС і НАТО, а також країн-партнерів. Найбільше практичне значення має діяльність спеціалізованих груп, у рамках яких обговорюються специфічні питання, наприклад, здійснення спеціальних перевірок, відбору та підготовки кадрів спецслужб.

Досить ефективним є інститут іноземних радників. Розширення цього інституту лише позитивно вплине на ефективне забезпечення процесу реформування СБУ. Інший формат – практика функціонування “офіцерів зв'язку” іноземних спецслужб в Україні. Ми сподіваємося, що такий інститут має бути запроваджений і з нашого боку. СБУ повинна мати своїх офіцерів зв'язку при дипломатичних представництвах України за кордоном. Це дозволить удосконалити процес вирішення оперативних питань і створить додаткові можливості для регулярних консультацій, обміну досвідом з нашими партнерами.

Ми особливо вдячні партнерам за надання матеріально-технічної допомоги. Зокрема, заснування Трастового фонду кібербезпеки, створення Центру дослідження проблем гібридної війни створює додаткові можливості залучення до цієї справи найбільш досвідчених експертів, розвитку міжнародної співпраці та підвищення кваліфікації працівників СБУ.

На сьогоднішній день не існує універсальної моделі чи єдиних стандартів НАТО і ЄС стосовно спеціальних служб. Є певні політико-правові моделі, які сформувалися з урахуванням культурно-історичних традицій тієї чи іншої країни. Спеціальні служби – не ідентичні, але керуються єдиними принципами, їх діяльність ґрунтується на загальноновизнаних цінностях: верховенства права та дотримання прав і свобод людини і громадянина.

ДИСКУСІЯ

Артур ГЕРАСИМОВ, голова підкомітету з питань оборонно-промислового комплексу та військово-технічного співробітництва Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони

Ви можете покластися на Комітет з питань національної безпеки і оборони, тому що ми розуміємо, що не маємо права зупинятися у реформуванні Служби безпеки і розвідувальних служб. Чи підтримую я реформування СБУ? Звичайно, підтримую! Чи підтримую я зусилля пані Оксани в цьому реформуванні? Стовідсотково підтримую, особливо у сфері цивільного контролю за бюджетом! Але, по-перше, хотів би зазначити, що Президент України був обраний на всенародних виборах. Він теж – представник народу, і ми повинні про це пам'ятати. По-друге, у нас іде війна. В армії є принцип єдиного керівництва. Навіть у Радянському Союзі були офіцерські збори, але не вони вирішували кого посылати на смерть, не брали таку відповідальність. І ми повинні це пам'ятати.

Коли ми кажемо про демілітаризацію СБУ – так, після перемоги над ворогом я, звичайно, це підтримаю. Поки що – ні.

Щодо стосується режиму антитерористичної операції і військового стану, то слід розуміти, що в умовах військового стану нас (нового парламенту – ред.) тут би не було. Була б стара Верховна Рада з комуністами і ми маємо про це пам'ятати. Була ухвалена низка законів, якими закріплені найпотрібніші норми режиму воєнного стану, але ми провели вибори в парламент, місцеві вибори, ми зберегли свободу слова і наші ЗМІ – це реальна “четверта влада” в країні.

При всіх вадах та недоліках, СБУ сьогодні працює непогано. Ми дуже багато чого не знаємо, але це і є завдання Служби безпеки, щоб звичайні люди не знали про те, що планувалося, скільки диверсійних актів було попереджено – а це – сотні, скільки арештів було виконано.



Підсумовуючи можу сказати, що цивільний, особливо парламентський контроль, особливо за бюджетом – звичайно так. Але сьогодні ми завжди маємо пам'ятати, що головнокомандувачем у цій країні є Президент. Ми маємо певне протистояння у владі, але воно дуже часто народжується не на тому боці, а в середині парламенту.

Анн-Крістін БЕРГЕНЕ, Заступник Директора Офісу зв'язку НАТО в Україні

У виступі пана Бодрунова згадується “оптимізація”. Ми обговорювали це і дуже хотіли б побачити таке зменшення. В Законі України про національну безпеку йдеться про значне скорочення поточного і прогнозного обсягу ресурсів, що виділяються на забезпечення безпеки та оборони країни. Це має промовляти на користь зменшення СБУ, за що виступають автори цього закону.

Стосовно промови пана Паливоди: поради НАТО ґрунтуються на кращих практиках. Щоб нікого не образити: деякі країни просунулись далі за інших в тому, як керувати та контролювати свої служби безпеки та розвідки. Стосовно запитання про відмову від найму людей, які отримали освіту у колишньому Радянському Союзі, практика Норвегії – ми б не наймали таких людей радше з міркувань турботи про них, а не їх дискримінації. Я розумію, що ви можете ставитись до порад міжнародного співтовариства скептично. Ми хочемо, щоб Україна знайшла свій власний шлях, але нам треба бачити реальне бажання йти демократичним шляхом. Поки ми його не побачимо і поки не буде справжнього прагнення реформ, ми не зможемо досягти інтеграції та довіри. А ми з вами потребуємо одне одного у майбутньому.

Георгій КРЮЧКОВ, народний депутат України III та IV скликань

Проблема парламентського контролю над силовою сферою у практичному плані постала в нас порівняно недавно. Хотів би нагадати, що 19 серпня 2003р. Верховна Рада України ухвалила підготовлений членами Комітету з питань національної безпеки і оборони (я тоді його очолював) Закон “Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами



держави”, другий розділ якого (статті 8-12) присвячений повноваженням Верховної Ради України, її комітетів і спеціальних комісій, народних депутатів, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини у здійсненні контролю.

Користуючись нагодою, хотів би висловити щиру вдячність присутньому тут заступнику директора Женевського центру з демократичного контролю над збройними силами шановному доктору Філіппу Флурі за слушні поради, які висловлювались під час розробки проекту згаданого Закону.

Це була чи не перша спроба на пострадянському просторі унормувати на законодавчому рівні технологію здійснення цивільного, у тому числі парламентського, контролю над силовою сферою, яка багато років була практично закритою для суспільства. Закон мав рамковий характер, хоча чимало суто практичних питань у ньому було виписано досить конкретно.

Сьогодні, з огляду на майже півтора десятка років його дії, досить виразно проглядаються його недосконалість, слабкі місця. Втім, це можна зрозуміти – адже досвіду у нас не було.

Декларативний, я б сказав – занадто обережний, у ряді випадків характер підходів до законодавчого врегулювання контролю у цій важливій, делікатній сфері став для нас очевидним, коли ми ознайомились з досвідом деяких демократичних країн, зокрема Великої Британії, де побувала група народних депутатів – членів нашого Комітету. А особливо ми відчули це, коли положення Закону почали втілюватися на практиці.

Перше, що стало очевидним: деякі керівники спецслужб були – скажімо так – не в захопленні від здійснення контролю з боку парламенту, його профільного комітету. Членів нашого Комітету, в тому числі його голову (тоді – комуніста) не запрошували на заходи спецслужб (крім святкових). Один з керівників служби незабаром після призначення на посаду зателефонував мені і сказав: “Георгію Корнійовичу, я прошу Вас виділити двох-трьох членів Комітету – я навчу їх, як здійснювати парламентський контроль над Службою безпеки...” Щоправда, незабаром цей “фахівець у сфері парламентського контролю”, який до того ніколи не працював в органах безпеки, був звільнений з посади. Але сам по собі цей факт багато про що говорить.

Однією з форм цивільного контролю мали стати громадські ради, які створювались при міністерствах і відомствах. Їх діяльність подекуди теж намагались ввести в певні рамки, використати в інтересах керівників відомств. Саме це змусило відомого вченого-конституціоналіста, колишнього віце-спікера Верховної Ради України В.Мусіяку і мене (я тоді вже не був діючим депутатом) заявити про вихід із складу членів громадської Ради при СБУ. Це було за часів головування у Службі В.Наливайченка.

І головне – стосовно змісту парламентського контролю. Ознайомлення з досвідом зарубіжних держав, осмислення того, що відбувається в наших спецслужбах, переконують мене у тому, що парламентський контроль, якщо він не поширюється на вирішення кадрових питань, істотно втрачає свою ефективність. У багатьох демократичних країнах призначення на керівні посади, присвоєння вищих військових звань у силовій сфері, у тому числі в спецслужбах, здійснюється з урахуванням позиції парламенту, думки його профільних комітетів – цього в нас немає.

Наводять на роздуми такі факти. За часи незалежності України відбулося 12 призначень голів СБУ (я не торкаюсь інших служб, які були виведені з її складу, – зовнішня розвідка, спецзв'язок та ін.). В.Радченко і В.Наливайченко призначалися на цю посаду по два рази. Лише у п'яти випадках призначені голови працювали на цих посадах більше двох років. Половина працювали менше одного року. В.Наливайченко, якому Верховна Рада України у березні 2009р. одноголосно відмовила у наданні згоди на призначення головою СБУ, “тимчасово” – протягом майже двох з половиною року після такого рішення – виконував обов'язки голови Служби. Факт – безпрецедентний у кадровій практиці.

Не менш вражаючою є в нашій країні й практика присвоєння найвищих військових звань. З десяти осіб, які призначалися керівниками Служби безпеки України, шістьом було присвоєне звання генерала армії України. З них І.Дріжчаний перебував на посаді трохи більше одного року, а В.Хорошковський – менше року. До того ж Хорошковський, наскільки мені відомо, взагалі ніколи не був на військовій службі. Подібною є картина і в інших ланках військової організації держави. Така практика вкрай негативно позначилася на рівні професіоналізму у справі захисту національної безпеки.

Важко не погодитись з тими, хто вважає, що присвоєння військових (втім, як і почесних звань) нерідко використовується для, так би мовити, “стимулювання” підтримки (якщо хочете, “лояльності”, “надійності”) з боку керівного складу дуже важливих державних структур. А це є нічим іншим, як витонченою і тому дуже небезпечною формою корупції на найвищому рівні.

Я не настільки наївний, щоб вважати, що контроль з боку парламенту сам по собі вирішить проблему забезпечення державницького підходу до вирішення кадрових питань. Недавня “епопея” з призначенням нового Генерального прокурора України і його заступників, що викликала неоднозначну реакцію у суспільстві, показала, як нам ще далеко до цього.

Але я залишаюсь оптимістом і сподіваюсь, що небезпечний процес деградації державних інститутів, у тому числі парламенту, колись закінчиться, і Україна стане нарешті справді демократичною, правовою державою. Хотів би також сподіватись, що цьому сприятиме проведення таких заходів, як сьогоднішня конференція, використання кращого світового, передусім європейського досвіду.

Вважаю, що з урахуванням рекомендації Конференції парламентському профільному Комітету слід було б ініціювати внесення змін як до базового закону про демократичний цивільний контроль над силовою сферою, так і до конкретних правових актів, що стосуються здійснення парламентом контрольної функції.

Арчіл ЦИНЦАДЗЕ, проектний менеджер реформи національної безпеки і оборони України, Національна Рада Реформ

Насамперед я хотів би запевнити, що цивільний нагляд – це не командування чи керівництво, і тут я повністю погоджуюсь з Симоном Ланном. Організаторам слід подумати про одну-дві панелі під час майбутніх конференцій, щоб пояснити, що таке насправді цивільний контроль над безпекою та розвідкою. По-друге, якщо ми обговорюємо тут всю розвідку, нам треба говорити не лише про СБУ,

а й про реформування інших відомств. Говорячи про цивільний контроль, не треба забувати про Президента як інститут, що приймає рішення.

СБУ на 90% займається контррозвідкою, тоді як ми маємо чотири розвідслужби, зокрема, військову розвідку та службу охорони кордону, яка теж має розвідувальні функції. Я б рекомендував обговорити загальну структуру та архітектуру всього сектору безпеки з його різними частинами.

Ігор СМЕШКО, Голова СБУ (2003-2005рр.), Голова Комітету з питань розвідки при Президентові України (1995-1998рр.)

У нас є вже дуже багато напрацювань і змін, які історично зробила СБУ. У 2004р., під час “першого Майдану”, саме завдяки професіоналізму СБУ вдалося уберегти країну від кровопролиття, коли ситуація була на грані громадянського конфлікту. До процесу реформування необхідно підходити обережно і виважено, адже “диявол криється у деталях”. СБУ потрібно, безумовно, допомогти з реформами, тому що вона себе сама з середини не реформує.

Хотів би зупинитися на трьох важливих питаннях демократичного цивільного контролю. Перше – збереження професіоналізму спецслужби. Професіонали не народжуються за одну добу, потрібне бережне відношення до професіоналів. Тут абсолютно не має значення профільна освіта, а йдеться саме про рівень професіоналізму, патріотизму та порядності цих конкретних людей.



Друге – без дієвого зовнішнього контролю будь-яка спеціальна чи розвідувальна служба загниває і може сама стати загрозою для державності. Але хотів би нагадати, що контроль – це взаємні зобов’язання, і “контролери” теж повинні бути професійними. На жаль, за 25 років не створена система, хоча й кроків було зроблено дуже багато, у т.ч. у рамках Парламенту.

Маю прохання до сьогоднішніх парламентарів. Потрібно усвідомити, що ви вже не журналісти-репортери чи юристи, а є частиною державної законодавчої гілки влади. Від вас залежить створення процедури контролю. Закон надає право парламенту контролювати СБУ, але чи забезпечена глибина і параметри цього контролю? Для цього потрібні нормативно-правові акти, які повинні бути тілом закону та внутрішніх процедур, кваліфікований апарат, допуск до державної таємниці, щоб професійні парламентарі могли професійно контролювати.

По-третє. Практика політичних призначень вищого керівництва спецслужб після 2005р. без можливості контролю за цими призначеннями з боку парламентської опозиції створила прецедент “партійних спецслужб”. Кожен президент і лідер політичної фракції, делегуючи своїх людей до спецслужб, думає, як забезпечити лояльність своїй партії. Тому демократичний контроль дуже потрібен для захисту професійних працівників спецслужб від такого політичного впливу. Саме парламентський контроль повинен допомогти СБУ та іншим розвідувальним органам уникнути політизації цих структур і розвалу професійної складової всередині цих організацій.

Комітету Верховної Ради варто подумати на врахуванням зазначених вище проблем у процесі підготовки змін до відповідних правових актів. Необхідно одночасно забезпечити параметри та глибину контролю і відповідальність “контролерів” та рівень їх професіоналізму. Як приклад – стаття 53 Закону України про Службу безпеки України зобов’язує працівників відмовитися від виконання протиправних вказівок керівництва. Проте, за відсутності інституту Генерального інспектора, офіцер, який відмовився виконати злочинний наказ, повинен мати можливість захисту своїх прав не лише шляхом звернення до журналістів чи опозиційних політичних сил. Хто, як не народні депутати, повинен створювати такі можливості?

Віктор ЯГУН, керівник Агентства з реформування сектору безпеки

Володимир Паливода підняв суттєве питання щодо професійних якостей та “корпоративної етики” осіб, які призначаються до СБУ з інших органів. Коли така людина без базової освіти та розуміння специфіки служби бере участь у різноманітних політичних ток-шоу, то на фоні цього служба виглядає смішно.

Верховна Рада України 29 березня 2016р. наділила внутрішню безпеку Державної прикордонної служби України контррозвідувальними повноваженнями, позбавивши СБУ статусу єдиного уповноваженого органу у сфері контррозвідувальної діяльності. Національна гвардія також готує аналогічний законопроект зі створення своєї внутрішньої безпеки та надання їй повноважень контррозвідувальної діяльності. Наступним кроком запланована передача військової контррозвідки до структури МО. Таким чином, військова контррозвідка у СБУ може припинити своє існування.



II СЕСІЯ: КОНТРОЛЬ НАД СПЕЦІАЛЬНИМИ СЛУЖБАМИ – КРАЩІ ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРАКТИКИ



Модератор: Саймон Ланн, колишній Генеральний секретар Парламентської Асамблеї НАТО

Доповідачі:

- Манс Ханссен, Академія Фольке Бернадотта, Швеція
- Анн-Крістін Б'єргене, заступник Директора ОЗН в Україні
- Професор Ян Лейх, Університет Дарема, Велика Британія

ВСТУПНІ СЛОВА

Саймон Ланн, колишній Генеральний секретар Парламентської асамблеї НАТО



Обговорення деяких термінів, наприклад, “парламентський контроль” та “цивільний контроль” під час ранкового засідання мені нагадало початок 1990-х рр. Тоді в НАТО вирішили, що демократичний контроль над збройними силами є однією з характеристик, на яку мають звернути уваги країни, що прагнуть тісних зв’язків з НАТО. Саме тому питання демократичного контролю було включене до дослідження НАТО Партнерства заради миру у 1994р.

Знадобилось три чи чотири семінари за участі 16 країн-учасниць, щоб визначити, що таке насправді демократичний контроль над збройними силами та військовою організацією. Країни-учасниці альянсу так і не дійшли згоди, що ж означає демократичний контроль за сектором безпеки. Ми не дійшли згоди стосовно нагляду за розвідкою – теми нашої сьогоднішньої дискусії. Після того було розроблено комплекс параметрів, вони були вдосконалені та доопрацьовані на наступних етапах розширення НАТО.

Сьогодні ми знаходимось у геть іншій ситуації. Але дві основні проблеми залишаються. Одна з них – виявлення кращих практик парламентського чи демократичного нагляду. Друга – проблема застосування цих кращих практик у конкретній країні, врахування історичних, культурних та реальних обставин країни – як-от в сьогоднішній Україні, зануреній у конфлікт.

Складність вибору та застосування кращих практик має важливе значення. Можна зробити висновок, що цей процес передбачає вміння слухати, вивчати та обмінюватися досвідом. Демократичний контроль – динамічний процес, а історичні умови країн постійно змінюються.

НАГЛЯД ЗА РОЗВІДКОЮ В КОНТЕКСТІ ДЕМОКРАТИЧНОГО КЕРІВНИЦТВА БЕЗПЕКОЮ

Монс ГАНССЕН, Академія Фольке
Бернадотта, Швеція



Академія Фольке Бернадотта – шведська урядова установа, що займається закордонними справами, споріднена з SIDA (Шведське агентство міжнародного співробітництва та розвитку). Ми маємо 100 працівників у Швеції і біля 70 осіб у відрядженнях за кордоном. В Україні вони працюють у ПР ООН, Місії ЄС та Моніторинговій місії ОБСЄ.

Служби безпеки належать до багатьох гарантів безпеки для населення країни. У цій якості вони забезпечують суспільне благо для населення. Вони існують не в вакуумі, а в державній структурі та історичному контексті. Дві головні причини, чому демократичне керівництво та підзвітність стає дуже важливим і чому Парламент грає таку важливу роль – це те, що Парламент має бути підзвітним виборцям, а з іншого боку, Парламент має вимагати звітів за витрачені гроші платників податків.



Україна повинна мати ефективну службу безпеки. Це особливо актуально з огляду на нинішні виклики та загрози для України.

По-друге, у важкій економічній ситуації важливо думати про економію. Необхідна підзвітність. Щоб підзвітність працювала, потрібен належний рівень прозорості.

Є й інші суб'єкти управління, такі, як виконавча влада, вище керівництво СБУ, і функції нагляду стають більш спеціалізованими. “Виконавча влада” означає і Кабінет міністрів, і Президента.

Нагляд за службами безпеки

	Законодавчі та політичні функції	Бюджетні функції	Функції моніторингу та контролю	Вибірчі функції	Представницькі функції
Парламент	Законотворча діяльність	Затвердження або відхилення бюджету	Перевірка відповідності актів законам	Затвердження призначень	Майданчик для обговорень; слухання
Виконавча влада	Політика, пріоритети, директиви	Складання бюджету; аналіз витрат	Звітність перед парламентом	Призначення керівників	
Вище керівництво СБУ	Забезпечення реалізації політики та законів	Забезпечення виконання бюджету	Внутрішній контроль; кодекси поведінки	Набір персоналу	Консультації з громадськістю; інформування суспільства
Експертний нагляд і перевірки		Перевірки та інспекції	Дотримання конституції, законів і політики		Розгляд скарг персоналу
Судова влада			Рішення суду; схвалення до та після події		
Служби омбудсменів			Ініціювання розслідувань		Розгляд скарг громадян
Органи аудиту		Аналіз фінансової діяльності	(оцінка економічності)		
Громадянське суспільство та ЗМІ			Розслідування; викриття неправомірних дій		Інформування суспільства; заохочення громадських дебатов

Першочерговий обов'язок парламенту – законотворчість, він але також має обов'язки не лише нагляду за СБУ, а й нагляду за виконавчою владою, в т.ч. затвердження або відхилення державного бюджету та затвердження або відхилення призначень.

Парламент також виконує представницьку функцію у формі громадських форумів і слухань. КМЄС організувала майданчики для діалогу громадянського суспільства і Верховної Ради, дуже важливі для підтримання такого діалогу.

Є пропозиції стосовно призначення вищих керівників служб безпеки та інших відомств сектору безпеки. Вище керівництво Служби безпеки також виконує функцію внутрішнього нагляду. Вони мають забезпечувати відповідність використання фінансів та виконання бюджету політиці та ухваленому закону.

Більш “матеріальні” функції контролю – внутрішній аудит і кодекси поведінки та функція попереднього контролю. Але найважливіше, мабуть – підбір персоналу. Набрані на службу люди погіршують або покращують її, а служба дотримується міжнародних норм і стандартів.

Існують спеціалізовані сфери діяльності різних діячів, наприклад, судової гілки, яка могла б порушувати справи чи надавати спецслужбам попередні або наступні дозволи на спостереження. Дуже важливо пам’ятати, що це взаємодоповнюючі ролі. Якби не працював один діяч, це мало б менший вплив на весь процес. Запорукою ефективності є наявність потужної системи.

Важливу роль відіграють громадянське суспільство та ЗМІ, не лише у розслідуваннях чи викритті неналежних дій, але й важливу роль інформування громадськості про різні практики та процеси. Це висуває до громадянського суспільства та ЗМІ вимогу професійності, якого часто бракує через існуючі бар’єри.

Всі ці діячі виконують ті чи інші ролі у нагляді за службами безпеки, але хто наглядає за цими діячами і забезпечує відповідність їхніх дій закону та їхнім повноваженням? Зрештою все йде від Парламенту. Навіть за наявності сильної судової влади, доброго експертного нагляду чи генерального інспектора система має ґрунтуватись на добрій парламентській системі.

Парламентський нагляд за службами безпеки

➤ Спеціальний комітет, підкомітет, участь у комітеті з безпеки та оборони або позапарламентському комітеті ➤ Комітети загального характеру ➤ Парламент повинен: • Мати гарантований доступ до секретної інформації; • Отримувати та розглядати звіти; • Брати участь у призначенні голови служби; • Здійснювати нагляд за бюджетом; • Право викликати голів служб безпеки, які мають давати свідчення під присягою; • Право зустрічатись з відповідальними представниками та (або) директорами служб; • Повноваження здійснювати планові та раптові перевірки.	Цикл парламентського нагляду 1. Збір інформації. 2. Діалог зі службою безпеки та відповідним виконавцем. 3. Надання висновків та рекомендацій.
---	--

Це могли б робити спеціалізовані комітети, підкомітети, розгляд питань в комітетах з безпеки та оборони, чи позапарламентські комітети. Незалежно від цієї структури, важлива роль належить комітетам з загальними повноваженнями, як, наприклад, бюджетний комітет.

Якщо Парламент має гарантований доступ до інформації, а не кожен повинен мати доступ до всієї інформації, отримувати, розглядати та вимагати звіти, брати участь у призначенні голови служби, контролювати бюджет, право викликати голову служби для свідчення під присягою та керівників служб безпеки і здійснювати планові й раптові перевірки з доступом до інформації, а також візити на об’єкти служб безпеки, ви можете побудувати міцнішу систему, більш ефективну з точки зору демократичного нагляду.

Враховуючи, що за останні десять років і після 9 вересня 2001 року уряди надали службам безпеки більше повноважень, чи отримав більше повноважень нагляд? Розширення повноважень та обов'язків служби безпеки має супроводжуватись відповідними змінами в нагляді.

Нагляд за службами безпеки: тенденції та питання

Практика	Питання
Уряди надають ширші повноваження службам безпеки	Чи збільшується нагляд такими ж темпами, як і повноваження служб безпеки?
Демократичне врядування починається з чіткої і детальної правової бази	Чи адекватна існуюча правова база?
Має існувати системи стримувань і противаг для недопущення зловживання виконавчою і законодавчою владою	Яким є баланс повноважень стосовно служб безпеки між прем'єр-міністром, президентом і Радою?
Кілька відомств замість одного	СБУ – СЗР – ГУР МО України
Доступ до інформації	Наскільки доступні документи та інші матеріали, що стосуються служб безпеки?
Виділення ресурсів на нагляд	Чи мають відповідні органи нагляду достатні ресурси для здійснення своїх повноважень?
Внутрішній контроль та особиста відповідальність	Відданість демократичним нормам і правам людини, а також громадянська відповідальність

Академія Фольке Бернадотта
Шведське агентство миру, безпеки та розвитку



Правова база від самого початку має бути чіткою, без неясності та дублювання. Необхідна система стримувань і противаг, щоб виконавча влада і парламент не могли зловживати своїми повноваженнями. Службам безпеки загрожує політизація, але якщо ви побудуєте стійку й міцну систему, ви зможете мінімізувати цю загрозу.

Якщо у вас декілька розвідувальних відомств, це може спричиняти конкуренцію, але у багатьох випадках вважається, що ними керували легше, ніж однією установою, зокрема тому, що ви можете отримувати порівняльний аналіз з різних джерел.

Ви не можете просто доручити нагляд за службою певному органу, вам треба забезпечити його фінансами, достатніми для здійснення повноважень. Доручення без належного фінансування може бути контрпродуктивним, бо це підриває довіру до такого органу. Реформуючи та змінюючи систему нагляду, дуже важливо розглянути весь пакет.

І головний елемент, скільки б процесів нагляду ми не запровадити і скільки прозорості не забезпечили б. Коли ми говоримо про права людини чи про демократичну систему, все зрештою зводиться до персоналу служби безпеки – саме звідти має йти прихильність і правильне ставлення.

ТРАДИЦІЙНІ ВИКЛИКИ НА ШЛЯХУ РЕФОРМУВАННЯ СПЕЦСЛУЖБ

**Анн-Крістін Б'ЄРГЕНЕ, заступник Директора
Офісу зв'язку НАТО в Україні**



У Норвегії критичні зміни у контролі служб розвідки та безпеки відбулись, коли ми у 1996р. створили публічний комітет нагляду. Це було зроблено через те, що служби безпеки перевищили свої повноваження – стежили за політиками лівого спрямування.

Я поділюся з вами деякими зауваженнями до проблем реформи розвідслужб загалом. В останні місяці я входила до міжнародної дорадчої групи з розробки концепції реформи СБУ, і цей процес залишив у мене певні враження та думки, нові для досвіду моєї попередньої роботи.

Потужний і чіткий мандат: Що там має бути з самого початку: Сама реформа має бути частиною загального широкого плану, що охоплює всі правоохоронні та безпекові структури країни. Реформа має бути чітко **пов'язана з нормативними стратегічними документами з ясними пріоритетами.**

Бачення: Має бути чітке бачення мандату, ролей, функцій і задач служби. Має бути чітке розуміння, чим є розвідка і чим вона не є. Концепція має підкреслювати відмінність між розвідувальною і правоохоронною діяльністю. Це може стосуватись майбутніх повноважень працівників СБУ, в т.ч. обсягу їх оперативної та розвідувальної діяльності.

Процес розробки реформи: Має бути чіткий і прозорий процес з належними партнерами (громадянським суспільством, незалежними фахівцями та міжнародними експертами).

План: Результатом процесу розробки має бути стратегічний документ з планом. Цей план має окреслювати нову службу і ставити чіткі задачі в порядку пріоритетів. Ми ніби узгодили з СБУ базові принципи – тепер потрібен план. Необхідно розробити й оприлюднити графік виконання запланованих змін.

Підзвітність: Має бути визначена відповідальність за виконання різних етапів і фаз плану. Відповідальні керівники повинні звітувати. І має бути розроблено механізм належного моніторингу. В кінці має бути зрозуміло, хто що робить, де, коли і на якій правовій та конституційній основі.

Стратегія комунікації: Концепція також має включати положення про зв'язок із громадськістю, може, навіть запровадження щорічної оцінки загроз національними та закордонними службами. Процес виграє від відкритої і повчальної інформації всередині країни і за кордоном. Це підвищить довіру та, імовірно, дещо згладить негатив. Зв'язок з громадськістю також допоможе виправдати існування служб і їх довгострокове фінансування.

Оцінка: Завжди має бути передбачено процес планової оцінки через певний час після проведення реформи. Бажано, щоб це робив незалежний орган (у складі колишніх працівників СБУ, а також представників громадянського суспільства та незалежних експертів) з необхідним рівнем допуску.

Проблеми, які були відмічені при реформуванні розвідслужб у пострадянських державах і які можуть виникнути у даній ситуації:

Реформування на тлі інших реформ: Той факт, що країна сама перебуває у стані реформ, може бути як викликом, так і перевагою. Якщо решта суспільства теж змінюється, реформі може бути менше спротиву, але водночас служби можуть бути слабкими, і це може становити проблему для слабого суспільства.

Брак ресурсів: Це насамперед брак довіри – як населення, так і міжнародної спільноти. Це особливо складне питання для українських служб, які донедавна мали в своїх лавах симпатиків Росії. Це означає, що міжнародна розвідувальна спільнота буде дуже неохоче долучатись у необхідному обсязі, поки служби своїми діями, зокрема, справжніми реформістськими заходами, не доведуть, що вони дійсно хочуть приєднатися до західної спільноти безпеки та розвідки.

Має бути готовність прийняти й використати запропоновану допомогу та слухати поради. Міжнародні поради й настанови будуть дуже важливими для реформи, і тут українські служби мають шанс звернути увагу на кращі практики євроатлантичних країн. Міжнародна спільнота дійсно має тут втрутитись і проявити активність.

Досвід показує, що без знань і зовнішньої допомоги результати реформи розвідки були явно не кращими, а іноді – катастрофічними. Тому потрібна належна комбінація знань (зсередини і ззовні) для здійснення заходів реформи, щоб подолати згаданий брак довіри.

Питання прав людини: Реформа повинна включати оцінку дотримання прав людини у діяльності служб, а також план виправлення можливих недоліків.

Кадри: Кадрова політика українських спецслужб загалом недостатньо розроблена. Бракує якісних програм управління кадрами. Зокрема, зарплати низькі, а справжня реформа має супроводжуватись всебічними стійкими змінами в управлінні кадрами цих служб.

Це треба зробити принаймні з трьох причин: щоб уникнути корупції, щоб удосконалити навички та знання, і щоб зміцнити довіру всередині самих служб. Пострадянські держави не мали достатньо часу, щоб виробити самостійний досвід задуму, планування та здійснення реформ у цій делікатній сфері.

Відсутність адекватних механізмів контролю: Слід оцінити існуючі механізми контролю і переконатись, що вони дійсно забезпечують справжній контроль за спецслужбами. Якщо хтось приходить, щоб сказати вам, що вони зробили, це не контроль.

Відсутність адекватного законодавства: У процесі реформ може бути помітна неадекватність законодавства. В Україні немає громадського комітету нагляду, як у деяких країнах Заходу. Україна явно має переглянути законодавство, а парламент – розробити відповідні нові закони. Незалежний громадський нагляд потрібен, щоб таємні служби не використовували, як політичні інструменти.

Брак готовності керувати: Може бути неясно, скільки треба чи можна знати про таємні служби. Це, звичайно, делікатне питання, яке потрібно врегулювати. Однак парламентарі повинні бути навчені й знати про можливості контролю. Керівники служб, які (прийдуть і) розкажуть, що вони зробили – це не контроль, а стратегія комунікації. Парламент чи комітет парламенту повинен бути здатним самостійно ініціювати контрольні перевірки. Мають бути не “сірі зони”, а чіткий розподіл обов’язків і готовність виконати потрібні правові та конституційні дії.

Підхід НАТО до реформування розвідслужб

Враховуючи їхнє минуле використання як інструментів влади, важливо буде нарешті створити в пострадянських розвідслужбах органи контролю та нагляду для забезпечення відповідності. Контрольний орган має щороку звітувати перед парламентом. Можна було б створити комітет з огляду національної безпеки для розгляду ключових питань розвідки. Орган нагляду особливо проблемний у нестабільній політичній ситуації російської загрози, але його все ж треба створити – це конкретна задача на майбутнє, з чіткою дорожньою картою та належним графіком.

Нові та традиційні виклики: доступ до даних

Українські служби мають шанс розвивати партнерство одночасно з майбутніми колегами, оскільки захист прав людини та збір великих об’ємів даних – це нова й складна задача для всіх. Слід встановити крихкий баланс між збором даних та контролем за цією діяльністю. Ми маємо разом досягти цього, щоб

бути певними, що ми створюємо систему механізмів контролю, варту справжньої демократичної держави, яка поважає своїх громадян.

Насамкінець, у нинішній геополітичній ситуації не виникає сумніву, що українські та західні спецслужби потрібні одне одному. Заходи реформування сфери безпеки та розвідки, при їх виконанні у відповідності з кращими практиками країн ЄС та НАТО, можуть допомогти поглибити співпрацю і можливу майбутню інтеграцію України з НАТО і ЄС. Побудова дієвого парламентського контролю і громадського нагляду – це побудова довіри! І це єдиний шлях, яким українські спецслужби увійдуть до євроатлантичної розвідувальної спільноти.

Україні потрібна справжня допомога західних служб для виконання цієї важливої роботи, але насамперед треба показати волю та відданість реформам. Нам потрібна Україна для майбутньої спільної боротьби за мир і демократію. Майбутнє партнерство з НАТО та Євросоюзом має ґрунтуватись на спільних цінностях, таких, як демократичний контроль, законність, підзвітність і повна готовність захистити українських громадян і їхні конституційні права.



НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД СПЕЦІАЛЬНИМИ СЛУЖБАМИ

**Професор Ян ЛЕЙХ, Університет Дарема,
Велика Британія**



У своїх зауваженнях я хотів би торкнутись двох конкретних питань: це правова база діяльності служб безпеки та розвідки в європейських країнах та, по-друге, приклади парламентського й експертного нагляду за безпекою та розвідкою в цих країнах. Ці два питання взаємопов'язані. Парламент запроваджує правову базу для служб і нагляду за ними, а потім бере участь у перегляді і розвитку правової бази.

Правова база діяльності служб безпеки та розвідки в європейських державах

В рамках реакції ЄС на викриття Едварда Сноудена Агентство фундаментальних прав ЄС у 2015р. підготувало звіт аналізу демократичного нагляду за службами безпеки та розвідки в усіх країнах ЄС, і я був одним з фахових радників у цьому дослідженні. Там є ряд важливих цікавих моментів.

Насамперед, у питанні демілітаризації дослідження виявило, що майже в усіх країнах ЄС створено принаймні два різні органи для цивільної і військової розвідувальної діяльності. Є винятки Швеції та Греції, але зазвичай цивільні агентства підпорядковані міністерству внутрішніх справ, іноді – прем'єр-міністру. Військові служби підпорядковуються міністру оборони.

Є ряд країн – Франція, Італія, Румунія, Польща – де цивільні служби розвідки далі поділяються на два різні напрями, що займаються: перший – внутрішніми, або національними питаннями, і другий – питаннями міжнародними. Знов-таки, ми знайдемо відмінності. У трьох країнах були створені більш спеціалізовані розвідувальні відомства для протидії окремим видам загроз: організованій злочинності – в Іспанії, корупції – у Польщі, для боротьби з тероризмом – в Угорщині. Це винятки із загальної схеми.

У нагляді завжди чим складніша організація служби безпеки, тим важчим і фрагментованішим стає нагляд в рамках демократичного контролю за системою. Варто згадати ще одну відмінність. Лише у п'яти країнах ЄС в законодавстві розглядається стратегічна розвідка. Деякі з цих країн розрізняють стратегічне спостереження за своїми громадянами та іноземцями. Ви знайдете таке розрізнення в законі у Німеччині, Нідерландах, Швеції та Великій Британії.

Аспекти мандату спецслужб, що стосуються правоохоронної діяльності – важливе питання реформ в Україні. Структура переважної більшості розвідслужб країн ЄС відокремлена від поліції та інших правоохоронних органів. Є і винятки – в Австрії, Данії, Фінляндії, Ірландії та Латвії, але звичайна схема – відокремити правоохоронну діяльність від розвідки.

Цікаві приклади недавніх реформ. Так, у Швеції у 2015р. національні розвідслужби змінили статус з політичних органів на органи безпеки. Розділення національної розвідки та правоохоронної діяльності загалом вважають запорукою від довільного використання даних, а це питання приватності й поваги до приватного життя.

Якщо згадати відповідну рекомендацію Парламентської асамблеї Ради Європи 1999р., там сказано, що внутрішні служби безпеки не повинні мати права виконувати такі правоохоронні завдання, як кримінальні розслідування, арешт чи затримання, через високий ризик зловживання цими повноваженнями і для уникнення дублювання традиційної діяльності поліції. При обговоренні реформи Закону про Службу безпеки України слід звернути увагу на наявність правоохоронних повноважень, що існують згідно чинного закону.

У питанні, що розуміє під національною безпекою закон, Україна нагадує ряд країн ЄС – це добра практика, яку слід всіляко заохочувати. Детальне, не узагальнене визначення поняття національної безпеки міститься в Законі про Службу безпеки. Це дуже добра практика. Однак вражає неймовірна широта окремих категорій, згаданих у Статті 24 Закону про Службу безпеки України. Я нарахував більше 17 різних категорій загроз національної безпеки. Це найбільша кількість, яку я бачив у законодавстві будь-якої країни. Як можна досягти вужчого розуміння загрози національній безпеці?

Є дослідження 1996р. Йоганнесбурзьких принципів, розроблених експертами з міжнародного права, національної безпеки та прав людини. Згідно цього дослідження, національна безпека означає “захист існування чи територіальної цілісності країни від застосування чи загрози сили, чи її здатність реагувати на застосування чи загрозу сили від зовнішнього джерела, наприклад, військової загрози (дуже актуально для України), або внутрішнього джерела, наприклад, підбурювання до насильницького скидання уряду”. Ключова ідея, яку я зачитую – “захист існування чи територіальної цілісності країни”. Це залишає

¹ <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf>.

поза увагою такі сфери, як економічна злочинність чи організована злочинність які не досягають рівня загрози самій державі: обидві є в списку в Статті 24 Закону про СБУ.

Друге питання – приклади парламентського та експертного нагляду за безпекою та розвідкою у європейських країнах. Є дуже свіже й цінне дослідження – доповідь колишнього співробітника DCAF Айдана Уїлза як члена комісії². Там детально розглянуто майже 50 країн-учасниць Ради Європи, включно з Україною. Виявилось, що в більшості країн-учасниць РЄ створено або парламентський комітет, або підкомітет з нагляду за службами безпеки. Зазвичай це спеціалізований комітет, як, наприклад, в Італії, Німеччині чи Польщі

Кілька держав пішли іншим шляхом: Грузія і Чорногорія доручили цю роботу комітету з ширшими функціями, що охоплюють закордонні справи, національну безпеку чи оборону. Україна теж схиляється до цього підходу. Проведене для Ради Європи дослідження виявило тенденцію доручати парламентський нагляд за службами безпеки одному комітету, який займається виключно безпекою, а не ширшими питаннями оборони. Тут є незначні відмінності. Румунія та Словаччина створили кілька наглядових комітетів, які відповідають за різні розвідслужби.

Що стосується мандату, юридичних обов'язків і повноважень цих комітетів, у більшості країн РЄ вони прописані досить широко і дозволяють Комітету наглядати, стежити й перевіряти служби безпеки. Наприклад, у нещодавньому французькому законі йдеться про роль парламентського комітету за діяльністю та методами служб розвідки та безпеки. Німецьке законодавство стосується нагляду за діяльністю трьох спеціальних служб. Більшість із цих наглядових комітетів у європейських країнах займається широким колом питань, включаючи політику, фінанси та керівництво службами, а також можливість розглядати фактично завершені операції.

Загалом у кожній з цих чотирьох сфер наголошується на дотриманні права й закону. Обсяг тут ширше: у Литві парламентський Комітет контролю розвідувальних операцій має право вивчати дотримання конституційних прав і свобод та суто юридичні питання. Звичайно, глибина нагляду у різних парламентських комітетах різна, і я поясню цю різницю. Більшість парламентських комітетів, до яких входять обрані політики, не в змозі постійно здійснювати детальний розгляд операцій, бо їм бракує часу, можливостей і знань.

Ось модель, значення і поширеність якої зростає в ряді європейських країн: в Бельгії, Нідерландах і Норвегії мають створити замість або паралельно до парламентських комітетів нагляду незалежні непарламентські комітети нагляду у складі експертів. Це забезпечить щільніший, більш копіткий, фаховий і краще забезпечений ресурсами нагляд за діяльністю служб безпеки та розвідки.

² Democratic and Effective Oversight of National Security Services. Issue paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights. – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2328213&Site=CommDH&direct=true>

Більшість комітетів парламентського нагляду діють постфактум. Вони розглядають події, які вже відбулися. У Європі чи Конгресі США немає прикладів попереднього інформування членів Конгресу про програми чи операції, і це погана практика. Одна з причин, чому цього нема у європейських країнах, полягає в тому, що це створює конфлікт інтересів із звичним для комітетів парламентського нагляду розглядом постфактум.

У деяких європейських країнах – Польщі, Угорщині, Словаччині – комітети парламентського нагляду також займаються розглядом скарг громадян на служби безпеки. Це модель “меншості”, яку, може, й не варто рекомендувати, бо вона певною мірою політизує незалежний в ідеалі процес розгляду скарг. Парламентські комітети рідко можуть запропонувати обов’язкове до застосування розв’язання скарги, як це міг би зробити суд чи трибунал, і тому навряд чи здатні забезпечити те, що Європейська конвенція з прав людини називає ефективним правовим захистом (Стаття 13 Конвенції). Читаючи Закон про СБУ, неясно, як розглядаються скарги поза судами загальної юрисдикції.

Парламентський та експертний нагляд не завжди взаємовиключні. Комітети з парламентського нагляду стежать за органами експертного нагляду, тобто наглядають за наглядачами. В Україні зараз немає органу експертного нагляду, але варто подумати про нього. Відносини між Парламентом та експертним органом могли б бути такими: парламентський комітет міг би ставити експертному органу задачу вивчення окремих сфер.

Він може отримувати докладніші звіти від органу експертного нагляду, стежити, щоб експертний орган мав достатні ресурси та юридичні повноваження, а при доповіді про результати та проведенні слухань – з’ясовувати, що саме він виявив.



РЕМАРКИ

Ігор СМЕШКО, Голова СБУ (2003-2005рр.), Голова Комітету з питань розвідки при Президентіві України (1995-1998рр.)

Виконавчий контроль в Україні здійснює насамперед Президент. Виконавча влада не має належних процедур та інструментів для перевірки Служби. На початку 1990-х років відсутність нагляду компенсувала офіцерська етика та військові правові стандарти. Тимчасовий спільний комітет з питань розвідки, створений 1995р. як виконавчий орган для нагляду за розвідувальною діяльністю, ліквідували у 1999р. Після того нагляд виконавчої влади залежав від політичної волі Президента. Президенту потрібна професійна розвідка чи лише її імітація? Отже, нам потрібен парламентський нагляд.

Парламент теж має контролювати Президента та виконавчу гілку влади. Наприклад, чи існує процедура, яка забезпечувала б наявність на столі президента всієї розвідувальної інформації? Чи має він розписатись після ознайомлення? Наразі “головний замовник” може читати звіти, але не зобов’язаний підписувати їх і вживати належні дії після ознайомлення. Його не можна притягнути до відповідальності за невикористання важливої для безпеки та оборони інформації.

Третій рівень – це контроль з боку громадянського суспільства. В Законі України про СБУ є положення про те, що будь-хто може вимагати від СБУ чи правоохоронців інформацію про можливе незаконне спостереження чи підслуховування, але хто перевірить правдивість відповідей СБУ? У внутрішніх інструкціях є певна процедура поводження з секретною інформацією. Тож має існувати орган виконавчої чи законодавчої влади, який порівнював би відповіді та запитання.



III СЕСІЯ: ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ НАД СПЕЦІАЛЬНИМИ ТА РОЗВІДУВАЛЬНИМИ СЛУЖБАМИ – КРАЩІ ПРАКТИКИ



Модератор: Леонід Поляков, Центр досліджень армії, конверсії і роззброєння
Доповідачі:

- Професор Тео Корітзінскі, Комітет EOS, Парламент Норвегії
- Олександр Скибінецький, народний депутат України (2006-2012рр.)

РОЛЬ КОМІТЕТУ З НАГЛЯДУ ЗА СПЕЦІАЛЬНИМИ ТА РОЗВІДУВАЛЬНИМИ СЛУЖБАМИ – ПАРЛАМЕНТ НОРВЕГІЇ

Професор Тео КОПІТЗІНСКІ,
Комітет EOS, Парламент Норвегії



ВСТУП

Норвегія – *парламентська демократична країна*. В рамках контролю Парламенту за Урядом там 20 років тому створено *Комітет з нагляду за розвідкою*. У цьому виступі я торкнусь таких питань: Навіщо було створено комітет? З кого він складається і ким обирається? Які юридичні повноваження комітету? Як він здійснює перевірки різних об'єктів, матеріалів та архівів? Як він може впливати на служби? Що загалом можна сказати про взаємини між таємними службами та комітетом з нагляду? Які контакти ми підтримуємо з комітетами з демократичного нагляду в інших країнах і чому ми можемо навчитись один від одного?

ПОЛІТИЧНЕ ПІДГРУНТЯ

Наш Комітет з нагляду був створений парламентом (Стортингом) у 1996р. Загальні аргументи на користь створення такого комітету ґрунтувались на цінностях і принципах демократії, прав людини та верховенства права – разом із потребою ширшої політичної легітимізації таємних служб.

Безпосереднім поштовхом стали широкі громадські дебати та критика діяльності розвідслужб, що вилились у створення громадської комісії. У своїй доповіді 1994р. (т.зв. “Доповідь Лунда”) комісія показала, що поліцейська Служба безпеки активно вела незаконне спостереження за людьми та організаціями лівого спрямування, особливо у 1960-х – 1970-х рр. Парламент прагнув забезпечити, щоб *і цивільні, і військові* розвідслужби Норвегії відтепер діяли в межах закону.

КОМПЛЕКТУВАННЯ ТА СКЛАД

Створення та діяльність норвезького Парламентського комітету з нагляду за розвідкою (скорочено – Комітет EOS) регламентується офіційним законом. Цей Комітет “парламентський” в тому сенсі, що його членів призначає (обирає) парламент, і він публікує річні звіти та спеціальні доповіді для обговорення у парламенті. Комітет виконує свої задачі від імені парламенту, але не залежить від Парламенту у своїй повсякденній діяльності з нагляду.

Комітет є суто *наглядовим* органом. Він не бере участі в консультаціях розвідслужб на попередньому етапі. Однак він має право на інформування про будь-які поточні процеси всередині служб.

Комітет має *сімох членів*. На пропозицію президії Парламент призначає нас на п'ять років з правом переобрання. У Законі про контроль зазначено, що Комітет має складатися з осіб з різноманітним політичним та іншим досвідом. Від самого початку чотири-п'ять з семи членів комітету зазвичай представляють різні політичні партії, це переважно колишні члени парламенту чи уряду. Вважається, що це на користь політичній компетентності Комітету та легітимності його діяльності. Однак слід підкреслити, що майже неможливо знайти приклади обговорень у комітеті, які чітко відображали б політичну належність його членів.

Комітет має *постійний секретаріат*, який останніми роками дуже зміцнівся. Наразі до нього входять семеро правників, один політолог, один технічний експерт і два адміністративних секретарі. Крім того, Комітет може залучати експертів погодинно. *Всі члени та співробітники Комітету повинні мати найвищий допуск до таємниць згідно національних правил і норм НАТО.*

ЗАВДАННЯ НАГЛЯДУ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ КОМІТЕТУ

Головне завдання нагляду – забезпечити правовий захист особи. Задача Комітету – встановити, що зазнає хтось несправедливості, не допускати цього, а також гарантувати, що служби безпеки та розвідки не вдаватимуться до більш втручальних заходів, ніж це потрібно за даних обставин. Комітет також має стежити, щоб діяльність цих служб знаходилась в межах закону і щоб вони не порушували загальних прав людини. Ми не маємо права давати вказівки чи приймати рішення стосовно служб. Ми можемо лише висловити свою точку зору на розглянуті Комітетом справи чи обставини та спрямувати наші рекомендації безпосередньо службам, як правило, у письмовій формі. Відповідні листи можуть, наприклад рекомендувати переглянути питання чи припинити якийсь захід або практику. Крім того, ми можемо вказати на можливі недоліки чи навіть помилки в наших спеціальних доповідях та загальному річному звіті Парламенту. Зараз служби загалом виконують рекомендації комітетів. Парламент майже завжди підтримував і дослухався до нашої критики та рекомендації.

Я гадаю ще два моменти мандату, які збільшують наші можливості нагляду: *Ми маємо широке право доступу до службових архівів і записів та, відповідно, широке право доступу до всіх їхніх приміщень і споруд.* Крім того, наш мандат

функціонально визначений у нашому законі і не обмежується окремими організаціями. Тому для повноважень Комітету не має вирішального значення, які органи чи відомства в даний час виконують функції безпеки та розвідки. Звичайно, під постійним наглядом Комітету знаходяться основні й найбільші офіційні служби. Однак Комітет може розслідувати і діяльність інших елементів державної влади, якщо він вважатиме це потрібним для перевірки їхньої роботи та взаємодії з офіційними службами, наприклад, з митними, імміграційними відомствами та органами, що надають допуск до таємниць. Це право стосується навіть приватних компаній, якщо вони займаються таємною діяльністю від імені або під керівництвом державної влади.

ЗВІТНІСТЬ ДЛЯ ПАРЛАМЕНТУ

Наш річний звіт розглядає *Постійний комітет з контролю та конституційних справ* Парламенту. Цей звіт відкритий і тому не може містити секретних даних. Комітет, однак, може повідомити Парламенту, що він має секретну інформацію, з якою Парламенту слід ознайомитись.

В останні пару років Комітет з нагляду також зачитував доповідь на зустрічах з парламентським Комітетом, з запитаннями та обговоренням тих чи інших питань, піднятих учасниками. Потім парламентський Комітет виробляє письмові зауваження до доповіді, з наступним обговоренням на пленарному засіданні парламенту. Зауваження парламентського Комітету та дебати у парламенті є важливими дорогоказами у подальшій роботі нашого Комітету.

МЕТОДИКА РОБОТИ КОМІТЕТУ

Комітет здійснює нагляд через перевірки та розгляд скарг. Розгляд скарг – окрема частина нашої роботи. В останні роки ми зазвичай отримували по 20-40 таких скарг.

Найважливіша наша робота – *перевірки*. *Інструкції з нагляду* (також надані Парламентом) чітко регламентують здійснення перевірок. Комітет перевіряє штаб поліцейської Служби безпеки шість разів на рік, штаб Національної служби безпеки – чотири рази на рік, штаб норвезької розвідслужби – тричі на рік. Зовнішні пости служб теж регулярно перевіряються. У разі потреби можливі додаткові перевірки. Перевірки оголошуються заздалегідь, але раптові перевірки теж можливі і проводились в останні чотири роки, що дало деякі важливі результати. В останні роки Комітет зазвичай виконував 25 - 30 перевірок.

Наші перевірки зазвичай починаються з інформації керівника відповідної служби про останні події та її діяльності. Після того Комітет перевіряє архіви служби. Там ми проглядаємо матеріали з конкретних питань, що нас цікавлять, наперед обраних членами нашого секретаріату, та/або взяті випадково на основі критеріїв, попередньо погоджених Комітетом. Наш доступ до інформації в принципі не обмежений, з одним винятком: Комітет не вимагає доступу до матеріалів,

що стосуються джерел (агентів), і загалом виявляє стриманість стосовно інформації, що стосується взаємин з партнерськими закордонними службами.

Перевірки готує секретаріат, який проводить планові зустрічі зі службами для ознайомлення з документами та пошуку в реєстрах. Поряд з підготовкою засідань комітету та щоденним розглядом скарг і питань, Комітет проявляє і власну ініціативу, ця робота займає весь наявний час комітету та секретаріату.

Комітет нещодавно вирішив, що є потреба в більш ретельному вивченні та розслідуванні окремих аспектів роботи таємних служб. Цей “проектний” стиль роботи був схвалений парламентом, який в останні два роки збільшив бюджет Комітету, щоб той міг залучити ще одного консультанта з правових питань, політолога та технічного експерта на постійній основі.

НАГЛЯД ЗА ТРЬОМА ОСНОВНИМИ ОФІЦІЙНИМИ СЛУЖБАМИ

Служба безпеки поліції

Комітет насамперед зосереджується на критеріях та практиці обліку осіб у профілактичних цілях, передачі особистих даних іншим сторонам, а також загалом на зберіганні та знищенні архівів і записів. Нагляд охоплює також розвідувальну діяльність служби, в т.ч. застосування різних методів примусу. Через зростаючу потребу попередження тероризму у світі у 2005р. службі законом надали повноваження застосовувати такі примусові заходи, як перехоплення телефонних розмов, Інтернету та прослуховування приміщень, в тому числі для запобігання. Для цього службі потрібна постанова суду.

Військова розвідслужба

Одна з головних задач нагляду за розвідслужбою – забезпечувати дотримання заборони Законом про розвідслужбу збору інформації про норвежських громадян в Норвегії та поставити службу під національний контроль. При нагляді за розвідслужбою Комітету потрібна експертна допомога, насамперед у галузі інформаційних та комунікаційних технологій. Такі знання стають усе важливішими для Комітету.

Національна служба безпеки

Національна служба безпеки – управління у складі Міністерства оборони. Служба несе загальну відповідальність за перевірку та видачу допусків і приймає апеляції у таких випадках. Комітет наглядає за розглядом і вирішенням справ, що стосуються видачі допусків окремим особам. Нагляд Комітету охоплює всі органи, які надають допуск, як у збройних силах, та і на цивільній службі.

ВІДНОСИНИ З ТАЄМНИМИ СЛУЖБАМИ

Комітет від початку своєї діяльності у 1996р. розгорнув більш відкритий діалог з керівництвом служб. Сьогодні служби більш професійні та прихильні до

верховенства права, ніж раніше. Вони також часто публічно декларують, що наша робота зміцнює їхню політичну легітимність та ефективність. Комітет поступово досяг кращого розуміння наших функцій і можливостей нагляду. Обговорення зі службами під час перевірок дали Комітету багато інформації про їхню діяльність, що дозволило нам виробити більш концентровані та дієві методи контролю.

ПУБЛІЧНА ТА МІЖНАРОДНА ДІЯЛЬНІСТЬ КОМІТЕТУ

Звичайно, робота комітету може бути не зовсім відома людям. Але Комітет і секретаріат поступово відкриваються для ЗМІ, громадянського суспільства і загалом громадськості завдяки участі в обговореннях, семінарах, випуску прес-релізів, інтерв'ю у ЗМІ тощо.

Щоб інформувати комітети з нагляду в інших країнах про нашу роботу, ми підтримуємо оновлену англійську версію нашого веб-сайту (www.eos-utvalget.no). Розвиток міжнародної співпраці між службами розвідки та безпеки, особливо у боротьбі з тероризмом, на думку Комітету, є неабияким викликом для нагляду. Комітет вважає, що органи нагляду в різних країнах мають вчитися один в одного таким речам, як комплектація, повноваження, методи роботи комітету тощо.

За кордоном Комітет співпрацює з Женевським центром з демократичного контролю за збройними силами (DCAF). Члени комітету брали участь у кількох семінарах і конференціях, організованих DCAF, та долучились до видання об'ємного довідника з міжнародних викликів для національних органів нагляду минулої осені. Комітет також брав участь у кількох світових і європейських конференціях, присвячених демократичному контролю за таємними службами. Нарешті, завдяки стажуванню, зустрічам і семінарам ми встановили контакти з іншими національними органами нагляду, найчастіше – зі Швеції, Данії, Німеччини та Нідерландів.

Висновки

Я вважаю *головними демократичними рисами* норвезької моделі контролю такі:

- а. Ми обрані парламентом і маємо високий політичний та професійний авторитет.
- б. Ми наглядаємо і за цивільними, і за військовими таємними службами, включаючи їхні зв'язки, і наш контроль – функціональний, не обмежений визначеними установами.
- в. Ми маємо необмежене право перевіряти всі споруди, архіви та справи служб, з небагатьма винятками.
- г. Ми маємо дуже компетентний секретаріат, який готує та стежить за наслідками перевірок комітету та іншої діяльності.

ДОСЯГНЕННЯ ТА ПРОВАЛИ У СТАНОВЛЕННІ СИСТЕМИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Олександр СКИБІНЕЦЬКИЙ,
народний депутат України (2006-2012рр.)



Хочу поділитися у своїй доповіді досить унікальним досвідом з практики парламентського контролю над спеціальними та розвідувальними службами. В 90-х роках я протягом восьми років перебував на керівних посадах у СБУ і, відповідно, був об'єктом контролю з боку Верховної Ради. А в 2006-2012рр. очолював підкомітет з питань державної безпеки в профільному парламентському комітеті і намагався реалізовувати такий контроль. Тому с позицій такого собі “два в одному” візьму на себе сміливість зробити невеликий екскурс в історію і огляд наших досягнень в царині демократичного цивільного контролю над українськими спецслужбами.

В еволюції парламентського контролю над спецслужбами в Україні можна умовно визначити декілька етапів. На початку 1990-х років встановилася активна взаємодія між Парламентом і спеціальними органами. Власне, спецслужби незалежної України створювалися за активної участі й під безпосереднім контролем спеціальної парламентської комісії. Через комісію проходили всі призначення на керівні посади, народні депутати входили в колегію головної спецслужби – СБУ. Був спільно розроблений і прийнятий Верховною Радою Закон про Службу безпеки України, який з певними змінами діє ще й досі.

За часів Президента Кучми, особливо після прийняття Конституції 1996р., яка підсилила повноваження Президента, взаємодія спецслужб з парламентом ослабла і зводилась, в основному, до бюджетного процесу, заслуховувань окремих питань на засіданнях профільного комітету і в залі Парламенту. Внесені у 2004р. зміни до Конституції у напрямку парламентсько-президентської форми правління знову активізували співпрацю між Верховною Радою і спецслужбами. Представники профільного комітету брали участь в роботі керівних органів СБУ, Служби зовнішньої розвідки (СЗР), Головного управління розвідки (ГУР)

Міністерства оборони. Здійснювались виїзні засідання Комітету безпосередньо в спеціальних органах (розвідка, контррозвідка, прикордонна служба). Спеціально уповноважені представники спецслужб знаходились у повсякденному контакті з профільним комітетом ВР, що сприяло як парламентському контролю, так і ефективності законотворчої діяльності.

Після “повернення” у 2010р. до Конституції 1996р. в українське законодавство були внесені зміни і встановилася практика, що зводила майже нанівець можливості парламентського контролю над спецслужбами. Так, із Закону про СБУ було прибрано навіть рядок про те, що Служба підконтрольна Верховній Раді. За 2010-2012рр. представник профільного комітету лише один раз взяв участь у засіданні керівного органу спецслужби (ГУР МО). Не працював належним чином інститут представників розвідувальних органів для постійного робочого контакту з Верховною Радою.

На вдосконалення контролю Парламенту за діяльністю СБУ був свого часу спрямований законопроект (розглядався в травні 2011р.), в якому конкретизувалися повноваження профільного комітету щодо здійснення контролю за дотриманням Службою законодавства, збору та аналізу відповідної інформації, обов’язковості розгляду посадовими особами його рекомендацій. Йшлося не про дублювання положень Закону України “Про комітети Верховної Ради України”, а про конкретизацію та деталізацію діяльності саме профільного комітету, створення саме того механізму реальної взаємодії між законодавчим органом і спецслужбою, якого бракує для повноцінного демократичного цивільного контролю. Але парламентською більшістю аргументи щодо демократичного цивільного контролю не було прийнято до уваги і законопроект після розгляду за скороченою процедурою було відхилено.

Ситуації, в якій спецслужба не була б підконтрольна в тому чи іншому вигляді законодавчому органу, не існує в жодній демократичній країні. Ми знаємо, що навіть в такій президентській державі, як США, спеціальні сенатський та конгресовий комітети мають найширші контрольні повноваження, включаючи не лише питання бюджету та дотримання спецслужбами законодавства, а й оцінку ефективності їх діяльності, оповіщення про важливі операції, розслідування порушень, доступ до документів, кадрові призначення. В наших умовах подібне важко собі уявити і не треба, мабуть, намагатися копіювати. Нам потрібен свій, але також ефективний підхід до організації парламентського контролю, орієнтований на кращі демократичні практики.

Демократичне суспільство потребує чітко регламентованого запобіжника перед завжди існуючою спокусою для влади використати спецслужби у вузько партійних чи внутрішньополітичних, або навіть особистих інтересах. Головну роль в демократичній системі стримувань та противаг має відігравати парламентський контроль.

Потреба внесення в українське законодавство таких коректив, які б наближали нас в питанні контролю над спецслужбами до європейських норм очевидна. Власне, завдання забезпечити ефективний демократичний цивільний контроль над спецслужбами неодноразово піднімалось і ставилось в програмах реформування безпекового сектору за часів президентства і Кучми, і Ющенка, і Януковича. Але, на жаль, це завдання, як і зазначені програми, залишилися невиконаними. Спроби щось зробити виявилися безрезультатними, найперше, через внутрішньополітичну кон'юнктуру та неможливість здійснити зміни без реформування всієї правоохоронної системи і сектору безпеки в цілому.

І сьогодні взаємодія між вищим законодавчим органом і спецслужбами України ще далека від кращих демократичних практик. Задекларовані в законах про СБУ та розвідоргани права контролю з боку Верховної Ради за дотриманням законодавства спецслужбами не підкріплені реальними механізмами вивчення практики застосування законодавчих актів у діяльності спеціальних органів та їх посадових осіб. Окрім інших чинників, заважає побутуюче уявлення (як серед законодавців, так і в спецслужбах) про парламентський контроль як “інспектування” чи “адміністрування”, а не як побудову системи спільної відповідальності за державні справи і підтримання в сфері діяльності спецслужб демократичних стандартів.

Ще десять років тому, у 2006р., досвідчений політик і авторитетний голова профільного парламентського комітету четвертого скликання ВР Георгій Корнійович Крючков, передаючи свої повноваження новообраному голові комітету, вказував на те, що порядок і механізми взаємодії комітету зі спецслужбами повною мірою відпрацювати не вдалося, комітет не мав реального впливу на кадрові призначення, розгляд бюджетних питань зводився до лобювання запитів розвідорганів, а не аналізу з позицій програмно-цільового підходу.

На жаль, мало що змінилося й до нинішнього часу. То ж як сьогодні виглядають можливості контролю над спецслужбами в *парламентсько-президентській* республіці, якою є Україна згідно діючої Конституції?

Підпорядкування: спецслужби повністю підпорядковані Президентові України.

Повноваження Парламенту і профільного комітету: механізми контролю у вигляді співробітництва і спільної відповідальності чітко не відпрацьовані й нормативно врегульовані лише в узагальненому вигляді.

Механізм звітності спецслужб перед законодавчим органом не конкретизований. Так, в Законі про СБУ лише вказано, що Голова Служби щорічно має звітувати перед Парламентом, але невідомо, в які терміни, з яких саме питань і в якому вигляді має надаватися цей звіт. Звітність СЗР і ГУР МО у Верховній Раді взагалі не передбачена.

Призначення й звільнення керівників: Верховна Рада лише дає згоду на призначення Голови СБУ; призначення керівників СЗР і ГУР МО через Парламент не проходять..

Затвердження видатків: лише в узагальненому вигляді; програмно-цільовий принцип не практикується.

Таким чином, одвічна проблема знаходження раціонального балансу між секретністю й прозорістю в діяльності спецслужб в нашій країні поки що вирішується на користь секретності.

Для виправлення становища можна було б запропонувати на спільний розгляд керівництва парламенту і спеціальних органів наступні пропозиції:

- Створити у Верховній Раді окремий парламентський комітет з контролю над діяльністю спецслужб (СБУ, СЗР, ГУР МО). Продумати й запровадити регламент членства зі спеціальним допуском в такому комітеті.
- З цією ж метою створити при такому комітеті (за рахунок штатних і поза-штатних посад апарату) експертну раду з числа авторитетних фахівців, які мали б у взаємодії зі спецслужбами готувати питання для розгляду профільним комітетом.
- Знайти форму просвітницької роботи з новообраними членами профільного комітету ВР з метою попередження проявів некомпетентності, що можуть завдавати шкоди державній безпеці. Наприклад, зобов'язати пройти брифінги в спецслужбах з базових питань їхньої діяльності та режиму секретності.
- Для збільшення відкритості й прозорості перед суспільством посилити взаємодію спецслужб з парламентом через участь уповноважених представників профільного комітету ВР в окремих засіданнях їх керівних органів та роботі громадських або ветеранських рад там, де вони є.
- З цією ж метою важливо було б також законодавчо врегулювати порядок звітності спеціальних служб перед парламентом. Конкретизувати, в якій формі (доповідь в залі Верховної Ради, закриті парламентські чи комітетські слухання, письмовий або електронний звіт тощо), в який термін та з обов'язковим розкриттям яких питань щорічно звітуватимуть відомства у законодавчому органі, підпорядковуючись демократичному цивільному контролю.

Не претендуючи на відкриття якихось істин, цими пропозиціями я лише хотів би дати поштовх для роздумів і дискусії щодо вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над українськими спецслужбами як в рамках нашої конференції, так і в процесі реформування безпекового сектору держави, який ще потребує свого завершення.

ДИСКУСІЯ

Леонід ПОЛЯКОВ, Центр досліджень армії, конверсії і роззброєння

Нам конче потрібно створити комітет з контролю за розвідкою та спецслужбами і я сподіваюся, що така ідея буде реалізована якомога скоріше. Виходячи з досвіду роботи свого часу над бюджетом розвідки МОУ, можу запевнити, що без такого комітету, де були б фахівці та депутати, які опікуються розвідкою, наша розвідка ніколи не отримає нормального фінансування. Зараз наші розвідки мають бюджети, які інакше, ніж “жебрацькими” назвати неможливо. Якщо згадати міжнародні приклади, то британська розвідка MI 6 (приблизно однакова за чисельністю з українською) отримує бюджет у 100 разів більший, ніж українські колеги.

Це є підтвердженням відомого вислову, що реальна стратегія “читається у бюджеті”. Якщо вона існує лише на папері, як концепція чи програма, але не відображається у бюджеті, то всі ті концепції і програми – лише порожні папірці.

Кожну ефективну роботу важливо належним чином стимулювати. На превеликий жаль, наші народні депутати, яких держава забезпечує досить ефективно (особливо раніше), вважають, що позаштатні експерти при комітетах, наприклад, при Комітеті з питань національної безпеки й оборони повинні працювати на громадських засадах, виконуючи свій громадянський обов’язок. Якщо переймати досвід Норвегії, де експерти працюють на професійній основі, то нашим народним депутатам варто задуматися і над запровадження таких практик, а не лише переймання структури.



Професор Тео КОРІТЗІНСКІ, Комітет EOS, Парламент Норвегії

Членам комітету платять, зарплата становить близько 20 000 євро на рік, для Норвегії це добра зарплата. Ця робота займає 20-25% часу. Погодинна платня становить 30-40 євро, що не “дуже високо”, за норвезькими стандартами.

Що стосується бюджетів таємної поліції чи розвідслужб, то ми отримуємо всю інформацію, яку ми запитуємо. Деякі подробиці таємні, але багато інформації відкрито. Цифра загального бюджету не публічна, але загальновідомо, що таємні служби в Норвегії зміцнились, у зв'язку зі змінами обстановки.

Ігор КОЗІЙ, помічник народного депутата України

Безпекове середовище сьогодні змінюється дуже швидко. Створюються нові сили та можливості не лише у спеціальних службах чи інших органах сектору безпеки і оборони. Швидкість реагування Сил спеціальних операцій, кіберкомандування та їх підпорядкування за можливої слабкості цивільних урядів змушують парламенти створювати запобіжники у рамках цивільного демократичного контролю.

Таким чином у сучасних умов виникає необхідність запроваджувати зміни до усталених механізмів цивільного демократичного контролю.

Марія ЧЕХОВСЬКА, Завідувач кафедри національної безпеки Академії СБУ

Хотіла подякувати DCAF та Центру Разумкова за сприяння створенню в Академії навчальної дисципліни “Демократичний цивільний контроль за сектором безпеки України”. З боку наших партнерів була надана як методична допомога, так і допомога іншого характеру. Ми включили також до курсу широке коло питань, наприклад гендерної політики, а також і прав працівників Служби безпеки України.

Питання до пана Тео – який саме вимір ефективності контролю за сектором безпеки, що здійснюється Вашим комітетом?

Професор Тео КОРІТЗІНСКІ, Комітет EOS, Парламент Норвегії

Я вважаю, що деякі речі можна виміряти, але – дуже мало речей, що стосуються різних аспектів ефективності. Більшість суджень оціночні, а головну оцінку дає не Комітет, а 150-сторінкова авторська оцінка та парламентська оцінка. Зараз ми більшою мірою використовуємо раптові перевірки та планові заходи, наслідком яких є спеціальні звіти. Керівники таємних служб письмово, а подекуди і в своїх виступах зазначають, що вони цінують нашу критику. Це надає легітимності, а також дозволяє забезпечити більшу цілеспрямованість дій.

Анн-Крістін БЕРГЕНЕ, Заступник Директора Офісу зв'язку НАТО в Україні

У норвезькій моделі, крім Комітету EOS, у нас є також Генеральний інспектор, який перевіряє цільове використання коштів, і деякі інші механізми контролю поза цим комітетом. Особливість цього комітету в тому, що вони можуть

у будь-який час “відкрити двері ногою” і спитати, що у генерала в шухляді. Вони мають майже необмежені можливості для цього, що гарантує довіру населення і готовність людей фінансувати ці служби.

Саймон ЛАНН колишній Генеральний секретар Парламентської Асамблеї НАТО

Мене цікавив один аспект норвезької моделі – моделі дуже складної, що ґрунтується на взаєморозумінні виконавчої влади та парламенту. Ви пару разів згадали взаємний необмежений доступ “майже до всього”. Мені цікаво, де знаходиться межа “майже всього”. Як ви вирішуєте, що включити, а що виключити? Хто приймає рішення, що оприлюднювати, а що – ні? Це ніби як питання відносин між виконавчою владою та парламентом стосовно службової необхідності. Хто це, хто визначає потребу мати інформацію у вашому випадку, у парламентській групі, яку ви представляєте. Які переговори тривають, хто приймає рішення, що засекречено і таємно, до чого ви маєте доступ і до чого ви не можете мати доступу?

Професор Тео КОРІТЗІНСКІ, Комітет EOS, Парламент Норвегії

Це визначається після тривалого обговорення керівництвом таємної служби та комітету. Це так звані “особливо чутливі питання”. Вони стосуються зв’язків з закордонними службами-партнерами, а також дуже нечисленних випадків за дуже особливих обставин. На кожній зустрічі у штабі військової таємної служби ми маємо ряд справ, до яких нас не допускають.

Проблема в тому, що закон дає нам повний, 100% необмежений доступ і нічого не каже про винятки, пов’язані з військовою таємною службою. Однак є рішення пленарної більшості 1999р., що передбачає певну процедуру, і коли



ми вимагаємо якусь інформацію, яку військова таємна служба не бажає надати нам, це рішення не дає нам автоматичного доступу до цієї інформації. Закон каже одне, а рішення пленарної більшості – інше. Комітет багато разів звертав на це увагу Парламенту, в т.ч. у двох останніх річних звітах. В оціночному звіті говориться: “Комітет з оцінки рекомендує надати Комітету EOS безумовне право доступу до інформації про розвідслужбу, але правом доступу до особливо чутливої інформації має користуватися лише Голова і заступник Голови”. Це своєрідний компроміс оціночного комітету, та принаймні це крок уперед для нас. Але багато з нас хотіли б отримати цю інформацію. Однак ми розуміємо, що партнерські закордонні служби вважатимуть нас третьою стороною. Тепер відповідне рішення має прийняти Парламент, прочитавши оціночний звіт.

Сергій НАГОРЯНСЬКИЙ, суддя окружного адміністративного суду міста Києва

Безумовно в Україні існує суспільний запит на організацію демократичного контролю над спецслужбами. Але такий контроль передбачає як недопущення порушень у діяльності спецслужб так і, якщо вони виявлені, – відповідальність за такі порушення. Ви навели приклад, що Ваш комітет EOS напрацьовує документи, які потім подає до Парламенту, і Парламент їх розглядає. Чи можете Ви навести приклади реальної відповідальності спецслужб за такі порушення і сказати, у який спосіб у Норвегії відбувається відновлення порушених прав громадян?

Професор Тео КОПІТЗІНСКИ, Комітет EOS, Парламент Норвегії

Термін “спецслужби” норвезькою мовою не включає діяльність “таємних служб”, але якщо ви маєте на увазі поліцію, чи боротьбу з тероризмом, чи контррозвідку, чи боротьбу з економічним шпionaжем – загалом якщо поліція робить щось, що їй робити не дозволено, наприклад, псує людям майно, люди отримують компенсацію.

Назлі ЄЛДІРІМ, Консультант DCAF

Ви казали про раптові та планові перевірки вашим комітетом, у вашій доповіді є також інформація, що ви розглядаєте скарги. Цікаво, ви отримуєте скарги від окремих осіб, чи до вас звертаються інші організації, і чи можете ви ініціювати власні розслідування при розгляді скарг?

Професор Тео КОПІТЗІНСКИ, Комітет EOS, Парламент Норвегії

Ми отримуємо скарги як від окремих осіб, так і від організацій. Щороку ми отримуємо 20-40 скарг і розглядаємо їх дуже серйозно. Десять 50% надходять від людей з проблемами психіки, але вони теж отримують відповідь. По решті 50% надсилаються листи до таємних служб, на які подано скарги. Іноді досить важко визначити, на кого скаржаться, на поліцію чи на військових, але ми ставимось до них дуже серйозно. Ми маємо певні результати. Звичайно, ми не можемо інформувати людей, чи є на них справи у таємних службах. Якщо на наші листи надходить змістовна відповідь, ми відповідаємо адресату, що було виявлено і які заходи вжито.

Професор Ян ЛЕЙХ, Університет Дарема, Велика Британія

З приводу перших двох рівнів контролю. Відсутність слідчих можливостей при виконанні службою вказівок виконавчої влади чи букви закону. Це дійсно одна з ключових задач, і експертний орган іноді міг би робити те, до чого не добирається парламентський комітет.

Другий стосується ролі журналістів і громадянського суспільства. Вони відіграють важливу роль у нагляді за службами безпеки та розвідки. Варто згадати хоча б про викриття у США видачі ЦРУ, або таємних тюрем, або масового спостереження з боку АНБ та Центру урядового зв'язку, щоб зрозуміти важливість журналістських розслідувань та внутрішніх інформаторів, які надають журналістам важливу інформацію, не розглянуту належним чином в рамках звичайного нагляду. Але це – запасний варіант. Без сумніву, краще, якби структури нагляду самі були досить міцними, щоб виявляти та виправляти зловживання. Без цього знадобляться витоки журналістам, що може само по собі загрожувати національній безпеці і вносити безлад в їхню роботу.

Друге: розглянути необхідність запобіжників від “політизації”, або зловживань службами безпеки в політичних цілях. У деяких країнах існує досить складна система взаємопов'язаних запобіжників. Вона може включати роль парламентів у затвердженні ключових призначень, як це передбачено для керівника служби безпеки в законі про СБУ, але також такі питання, як безпека перебування на посаді, з тим, щоб керівника не могли усунути після одного, двох чи трьох років в рамках процесу, який не обов'язково вимагає участі виконавчої влади чи Президента. Деякі запобіжники задля забезпечення прозорості мають захищати від політизації, якщо якомусь незалежному чи парламентському органу стане відомо про незаконні дії чи політичне втручання.

