

Civil control of national security of Ukraine and human rights

Громадський контроль у сфері національної безпеки України та права людини

Ivan Doronin

Key words:

civil control, human rights, national security, civil control mechanism, government authorities.

Ключові слова:

громадський контроль, права людини, національна безпека, механізм громадського контролю, державні органи.

Оновлення законодавства у сфері національної безпеки України, що відбулось нещодавно, зумовило певну трансформацію у регламентації питань забезпечення цивільного контролю над суб'єктами сектору безпеки й оборони. Тривалий час зазначене коло суспільних відносин регламентувалось Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави».

Метою статті є проведення аналізу систем і механізму зазначеного контролю та його розвитку у вітчизняному законодавстві. Досі в науковій літературі питання забезпечення цивільного контролю розглядались, насамперед, вченими у галузі адміністративного права та військового законодавства (передусім стосовно проблематики військово-цивільних відносин).

Стаття 11 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. містила загальні визначення щодо цивільного контролю за реалізацією заходів у сфері національної безпеки. Такий контроль здійснюється відповідно Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Радою національної безпеки й оборони України в межах їхніх повноважень, визначених Конституцією та законами України. Безпосередня регламентація контролю визначалась окремим Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р. Одним із видів демократичного цивільного контролю законодавчо було визначено громадський контроль. Відповідно до вимог розділу IV цього Закону, громадський контроль здійснювався у вигляді участі громадян і засобів масової інформації у здійсненні такого контролю.

Варто зазначити, що загалом громадський контроль розуміється правозахисниками як «публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності та самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них».¹ Отже, громадський контроль розуміється, передусім, як діяльність, що має на меті захист і забезпечення прав людини у найширшому розумінні, а його суб'єктом фактично є громадянське суспільство. Поняття «громадянського суспільства» є дискусійним як у політології, так і в сучасній юридичній науці. Як правило, воно розуміється як об'єднання громадян, що мають права та можливості, зважаючи на спільні інтереси та потреби², з одночасним його розумінням як системи суспільних відносин, що спрямовані на захист прав й інтересів³. Тож сутність громадянського суспільства полягає в обов'язковому існуванні активності в захисті спільних прав та інтересів.

¹ Захаров Є.Ю. Громадський контроль і права людини. *Бюлетень «Права людини»*. 2010. № 2. URL: <http://khp.org/index.php?id=1261552395>.

² Соляр С.П. Громадянське суспільство: загальнотеоретичні підходи до визначення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 1 (72). С. 277, С. 271–279.

³ Дубас Н.Я. Поняття громадянського суспільства. *Науковий вісник ЛДУВС. Серія: «Юридична»*. 2011. № 4. С. 19, С. 13–20.

Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави» передбачав можливість безпосередньої участі громадян України у здійсненні громадського контролю, хоча й певним чином обмежив механізм реалізації цього права. Зокрема, громадяни могли здійснювати такий контроль через громадські організації, але лише якщо вони є їхніми членами. Безпосередньо контроль мав реалізовуватись шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представника у справах захисту прав військовослужбовців або до іншого державного органу в порядку, визначеному спеціальним законодавством. Реалізація прав через членство в громадських організаціях зовні мала декларативний характер, але у вітчизняних правових реаліях саме громадські організації є суб'єктом формування громадських рад при органах влади.

Отож введення інститутів громадського контролю в законодавче поле вперше відбулось на початку 2000-х рр. саме в законодавстві у сфері національної безпеки й оборони. Одночасно з метою розвитку інститутів громадянського суспільства та підвищення рівня участі громадськості в державному управлінні в Україні відбувався досить бурхливий розвиток системи органів громадськості, спрямованих на здійснення контролю за діяльністю окремих державних органів. Створення та діяльність громадських рад було дещо уніфіковано правовим шляхом. Йдеться про низку підзаконних актів – постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15 жовтня 2004 р. № 1378, «Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами» від 18 травня 2005 р. № 356, «Питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 1 березня 2006 р. № 215, «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 26 листопада 2009 р. № 1302, Порядок залучення громадян до формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 6 січня 2010 р. № 10.

Сьогодні створення та діяльність громадських рад при органах влади здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (зі змінами та доповненнями) «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та затверджених нею «Порядку проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» і «Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністрацій».

Варто зазначити, що ані Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави», ані чинний сьогодні Закон України «Про національну безпеку України» не містять жодних вимог щодо діяльності громадських рад у системі громадського контролю у сфері національної безпеки та оборони. Вимоги підзаконних актів щодо форм залучення громадськості до формування та реалізації державної політики стосовно сфери національної безпеки й оборони навряд чи можуть бути реалізовані повною мірою саме в діяльності суб'єктів сектору безпеки й оборони. Хоча при окремих суб'єктах зазначені громадські ради діють.

Відповідно до ч. 2 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» до складу сектору безпеки й оборони входять такі органи: Міністерство оборони України, Збройні сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки й оборони України, розвідувальні органи України, а також центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику.

Тобто до числа цих суб'єктів належать два міністерства та низка державних органів із досить різним правовим статусом. Зокрема, після остаточної імплементації положень зазначеного Закону Збройні сили України як суб'єкт сектору безпеки й оборони безпосередньо не належатимуть до центральних органів виконавчої влади, оскільки перебуватимуть у підпорядкуванні Міністерства оборони України разом із Державною спеціальною службою транспорту. Сьогодні Національна гвардія України має статус військового формування з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України. Національна поліція України, Державна міграційна служба України, Державна служба надзвичайних ситуацій України мають статус центральних органів виконавчої влади. У Державній прикордонній службі України та Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України статус центрального ор-

гану виконавчої влади мають їхні адміністрації. Служба безпеки України, Управління державної охорони та Служба зовнішньої розвідки України належать до державних органів, що не є центральними органами виконавчої влади.

Сьогодні громадські ради діють при Міністерстві оборони України (у складі 35 осіб з 24 лютого 2017 р.), Міністерстві внутрішніх справ України (у складі 21 особи з 16 березня 2018 р.), Державній міграційній службі України (у складі 19 осіб), Державній службі з надзвичайних ситуацій України, адміністрації Державної прикордонної служби України (у складі 35 осіб), адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (у складі 16 осіб). Представництво з боку відповідних громадських організацій та активність рад досить неоднорідна. До того ж сфери застосування їхніх зусиль вирізняються певною специфічністю, що буде розглянуто нижче.

Інформація про утворення громадської ради при Управлінні державної охорони та Службі зовнішньої розвідки України на офіційних веб-сайтах відсутня. Натомість при Службі безпеки України створена Громадська рада з питань оновлення служби, офіційна інформація про діяльність якої на офіційному сайті СБУ відсутня взагалі, а її власний сайт станом на липень 2018 р. не працює.

Оскільки Національна гвардія України та Державна спеціальна служба транспорту не мають статусу центрального органу виконавчої влади, то правові підстави створення та діяльності при ній громадської ради сьогодні відсутні. Це ж саме стосується й Апарату Ради національної безпеки й оборони України, а також зазначених вище державних органів, що не є центральними органами виконавчої влади.

Як показує аналіз офіційної інформації щодо діяльності зазначених вище рад, важко зрозуміти плановість і системність в їхній роботі, також практично відсутнє будь-яке звітування рад перед суспільством. Наприклад, громадська рада при Міністерстві оборони України, що є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у військовій сфері, має відповідні повноваження, які визначені Положенням про неї, затвердженим Міністром оборони України. Водночас стосовно звітування цієї ради перед суспільством зазначено, що вона «інформує громадськість про свою роботу» шляхом розміщення в обов'язковому порядку у спеціально створеній рубриці на офіційному сайті Міноборони та оприлюднення в інший спосіб матеріалів про установчі документи, план роботи, керівний склад, прийняті рішення, протоколи засідань, щорічні звіти про свою роботу⁴. Отже, звітування фактично є способом інформування та зазначена рада за результатами своєї діяльності жодним чином не звітує. Станом на серпень 2018 р. в зазначеній рубриці на офіційному сайті Міністерства оборони України містяться план її роботи на листопад – грудень 2017 р. та 4 протоколи її засідань, останній з яких датовано 30 листопадом 2017 р.⁵ Предметом засідань ради були питання «ефективності використання непрофільних активів Міністерства оборони України», упорядкування грошового утримання військовослужбовців і перерахунку пенсій, забезпечення військовослужбовців і звільнених у запас житлом, стану забезпечення Збройних сил України новими зразками озброєння та техніки, досягнення сумісності зі стандартами НАТО. Тож спектр питань, що розглядались, був дуже широким. Водночас окремо питання захисту прав людини зазначеною радою практично не розглядались (окрім соціальних прав військовослужбовців і звільнених у запас).

Діяльність громадської ради при МВС України була предметом наукового аналізу, внаслідок чого встановлено наявність двох основних форм її діяльності – моніторингу та оцінки⁶. При цьому моніторинг є постійною, а оцінка – періодичною формою. Варто зазначити, що ця громадська рада веде досить активну діяльність у соціальних мережах, насамперед щодо обговорення проектів підзаконних нормативно-правових актів, які готуються за участю МВС України. Водночас п. 16 Положення про Громадську раду при МВС України, затвердженого наказом МВС України від 15 листопада 2017 р. № 927 щодо звітування передбачає лише оприлюднення річного її звіту на офіційному сайті МВС України.⁷ Водночас, як показує аналіз звітів про діяльність громадських рад при центральних органах виконавчої влади, окремі з них оприлюднюють досить детальний звіт про свою діяльність із повним переліком направлених запитів, звернень, аналізом

⁴ Положення про Громадську раду при Міністерстві оборони України, затверджено Міністром оборони України 18 жовтня 2017 р. URL: http://www.mil.gov.ua/content/other/Polosgh_Hromadska_rada.pdf.

⁵ URL: <http://www.mil.gov.ua/diyalnist/zvyazki-z-gromadskistyuu/gromadska-rada/protokoli-zasidan-gromadskoi-radi/>.

⁶ Мозоль Т.О. Форми роботи громадської ради при МВС України. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки». 2016. Вип. 1. Т. 3. С. 54, С. 52–55.

⁷ Положення про Громадську раду при МВС України, затверджене наказом МВС України від 15 листопада 2017 р. № 927. URL: <http://mvs.gov.ua/upload/file/polozshennya.pdf>.

участі її членів у засіданнях та у розгляді відповідних питань⁸. Але сьогодні відсутні єдині підходи щодо такого звітування, до того ж питання захисту прав людини (окрім соціальних) досить рідко розглядаються в діяльності таких рад.

Варто зауважити, що у світі відомі інші моделі побудови елементів механізму громадського контролю у сфері національної безпеки. Насамперед, треба зазначити, що питання формування державної політики та інші проблеми стратегічного характеру перебувають у сфері виключної компетенції саме державного органу. Для громадського контролю у формі відповідної ради виокремлюється певний напрям. Наприклад, у Норвегії для здійснення функції контролю за діяльністю спеціальних служб утворений і діє Комітет Стортингу (Парламенту) з нагляду за розвідкою (Stortingets kontrollutvalg for etterretnings, EOS-utvalget), що складається із 7 осіб, які призначаються парламентом країни не з числа депутатів. До повноважень Комітету належить розгляд скарг і заяв стосовно порушень у діяльності спеціальних служб і проведення відповідних перевірок із цього приводу. За підсумками своєї роботи комітет подає звіт до парламенту⁹. Як вбачається зі щорічних звітів, діяльність комітету спрямована на проведення інспектувань спеціальних служб і підпорядкованих підрозділів, розгляду заяв і звернень, запропонованих змін до законодавства та інших дій¹⁰.

Аналізуючи загалом стан реалізації законодавства, що регламентує демократичний цивільний контроль у сфері національної безпеки й оборони, дослідники акцентували увагу на низці проблемних питань, основним серед яких була відсутність змін у законодавчому врегулюванні здійснення контролю станом на 2016 р.¹¹ Щойно ухвалений Закон України «Про національну безпеку України» лише уточнює загальні підходи, що склалися в законодавстві. Зокрема, визначено, що сфера громадського контролю може бути обмежена виключно Законом України «Про державну таємницю». Але сама по собі сфера цього контролю Законом не визначена, тому питання про її обмеження має декларативний характер.

Зазначені в ч. 2 ст. 10 Закону України «Про національну безпеку України» права під час реалізації громадського контролю стосуються лише громадських об'єднань, а не персонально громадян. При цьому перелік прав є досить загальним, а, по суті, законодавчий акт не наділяє цих суб'єктів достатнім колом повноважень для здійснення контролю. До того ж визначення права «брати участь у громадських дискусіях» викладено шляхом суттєвого обмеження предмета для таких дискусій (питаннями діяльності та розвитку сектору безпеки й оборони, правового та соціального захисту військовослужбовців і працівників розвідувальних і правоохоронних органів, зокрема звільнених у запас чи відставку, учасників бойових дій і членів їхніх сімей), порівняно з предметом цивільного контролю, що визначений ст. 4 Закону України «Про національну безпеку України».

Висновки. Законодавче регулювання питань реалізації громадського контролю у сфері національної безпеки та оборони України, започатковане у 2003 р., далеко не повною мірою враховує динаміку суспільних відносин і пов'язані із цим правові проблеми. Оновлення положень законодавчих актів практично не змінило системних підходів. Основними складнощами, що виникли, є певна аморфність механізму реалізації прав через громадські об'єднання, які формують громадські ради, зокрема при державних органах, що є суб'єктами сектору безпеки та оборони, та зосередженість предмета їх відання на формуванні та реалізації державної політики. На нашу думку, перспективним є уточнення предмета відання та обсягу повноважень структур громадянського суспільства щодо здійснення громадського контролю. Основним має бути зосередженість на дотриманні й забезпеченні прав і свобод людини в діяльності державних органів сектору безпеки й оборони.

⁸ Див. наприклад: Звіт про діяльність Громадської ради при Державній службі України у справах ветеранів та учасників АТО щодо виконання Плану роботи в 2017 р. URL: <http://dsvv.gov.ua/wp-content/uploads/2018/05/ZVIT-Hromadskojji-razy-za-2017-1.pdf>.

⁹ Lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste. 03.02.1995. Avd I. 1995. №. 2. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-02-03-7>.

¹⁰ Norwegian Parliamentary Oversight Committee on Intelligence and Security Services: Annual Report 2017 (Document 7:1). URL: https://eos-utvalget.no/english_1/content/text_f3605847-bc4a-4c7c-8c17-ce1b1f95a293/1523360557009/_2017_eos_annual_report.pdf.

¹¹ Флурі Ф., Бадрак В. Демократичний цивільний контроль та воєнна криза в Україні: законодавчі аспекти. Женева-Київ, ЦДАКР, 2016. С. 16. 184 с.

Анотація

У статті досліджено проблему громадського контролю у сфері національної безпеки України. Проаналізовано законодавство, що регламентує забезпечення громадського контролю. Визначено, що існуючий механізм потребує вдосконалення. Основним предметом контролю мають бути проблеми прав людини в діяльності органів сектору національної безпеки.

Summary

This article examines problem of civil control of national security of Ukraine. The current state of Ukrainian legislation in a sphere of civil control has been analyzed. Current civil control mechanism is need for improving legislation. Main perspective object for this control is a respect of human rights by national security government authorities.

Використана література:

1. Захаров Є.Ю. Громадський контроль і права людини. Бюлетень «Права людини». 2010. № 2. URL: <http://khp.org/index.php?id=1261552395>.
2. Соляр С.П. Громадянське суспільство: загальнотеоретичні підходи до визначення. Вісник Національної академії правових наук України. 2013. № 1 (72). С. 277, С. 271–279.
3. Дубас Н.Я. Поняття громадянського суспільства. Науковий вісник ЛДУВС. Серія: «Юридична». 2011. № 4. С. 19, С. 13–20.
4. Положення про Громадську раду при Міністерстві оборони України, затверджено Міністром оборони України 18 жовтня 2017 р. URL: http://www.mil.gov.ua/content/other/Polosgh_Hromadska_rada.pdf.
5. Мозоль Т.О. Форми роботи громадської ради при МВС України. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки». 2016. Вип. 1. Т. 3. С. 54, С. 52–55.
6. Положення про Громадську раду при МВС України, затверджене наказом МВС України від 15 листопада 2017 р. № 927. URL: <http://mvs.gov.ua/upload/file/polozshennya.pdf>.
7. Lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste. 03.02.1995. Avd I. 1995. №. 2. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-02-03-7>.
8. Norwegian Parliamentary Oversight Committee on Intelligence and Security Services: Annual Report 2017 (Document 7:1). URL: https://eos-utvalget.no/english_1/content/text_f3605847-bc4a-4c7c-8c17-ce1b1f95a293/1523360557009/_2017_eos_annual_report.pdf.
9. Флурі Ф., Бадрак В. Демократичний цивільний контроль та воєнна криза в Україні: законодавчі аспекти. Женева-Київ, ЦДАКР, 2016. С. 16. 184 с.

Ivan Doronin,

*Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Institute of Informatics and Law
National Academy of Law Sciences of Ukraine*