

present, one can not but agree with Ukrainian authors that there is still can be observed the underdevelopment of direct democracy forms, the inability of communities members to take joint actions directed to protect their rights and interests.

Keywords: local community, direct democracy, public participation.

УДК 378.1

К. М. ЗОРІН

ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА У ЗДІЙСНЕННІ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД РОЗВІДУВАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ

Проаналізовані законодавчі акти Республіки Польща, якими регламентовано діяльність її розвідувальних органів, та проведені дослідження їх практичного застосування дають можливість побачити особливості, що відіграють важливу роль у реалізації принципів демократичного цивільного контролю та приклади дії одного з важливих його елементів, а саме парламентського контролю. Розглянута можливість застосування цього досвіду для України.

Ключові слова: демократичний цивільний контроль, парламентський контроль, Сейм, спікер Сейму, Комісія у справах спеціальних служб, національна безпека, діяльність розвідувальних органів, нормативно-правове регулювання діяльності спецслужб, розвідувальні органи України.

Зорин К. Н. Опыт Республики Польша в осуществлении парламентского контроля над разведывательными органами

Проанализированные законодательные акты Республики Польши, которыми регламентируется деятельность её разведывательных органов и проведенные исследования их практического применения дают возможность рассмотреть особенности, играющих важную роль в реализации принципов демократического гражданского контроля и примеры действия одного из важных его элементов, а именно парламентского контроля. Рассмотрена возможность применения этого опыта в Украине.

Ключевые слова: демократический гражданский контроль, парламентский контроль, Сейм, спикер Сейму, Комиссия по делам специальных служб, национальная безопасность, деятельность разведывательных органов, норматив-

© ЗОРІН Костянтин Миколайович — старший науковий співробітник
Воєнно-дипломатичної академії імені Євгенія Березняка

но-правовое регулирование деятельности спецслужб, разведывательные органы Украины.

Zorin Konstantin. Experience of the Republic of Poland implementation parliamentary control over intelligence agencies

Analyzed legislative acts of the Republic of Poland, which regulates the activities of its intelligence agencies and conducted research their practical application make it possible to consider the features, playing an important role in implementing the principles of democratic civil control and examples of operation of one of its important element, namely, parliamentary control. The possibility of applying the experience in Ukraine is considered.

Keywords: *democratic civil control, parliamentary control, the Sejm, speaker of the Sejmas, commission for special services, ministry of national defense Republic of Poland, national security, intelligence activity, regulatory legal regulation intelligence activity, intelligence agencies of Ukraine.*

На сучасному етапі розвитку демократичного суспільства в Україні виникають певні труднощі щодо розробки та прийняття моделі демократичного цивільного контролю над розвідувальними органами, яка буде відповідати загальним принципам і стандартам, прийнятих за основу у світовій практиці.

Українські політика та право вже відійшли від стереотипів, отриманих у спадок від радянського минулого, які заважали створенню демократичного суспільства та побудові демократичних інститутів держави. Україна на міжнародній політичній арені вже створила свій імідж з чітко позначеними прагненнями щодо напрямку розвитку з врахуванням національних особливостей. Одним з найважливіших завдань, яке має виконати наша країна, — утворення дієвої та життєздатної системи демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави взагалі і над розвідувальними органами зокрема.

Але система демократичного контролю в Україні сьогодні розвивається вкрай повільно, що зумовлено різними об'єктивними та суб'єктивними причинами. У зв'язку з цим актуальним є дослідження особливостей застосування нормативно-правових актів Республіки Польща, якими регламентована діяльність її розвідувальних органів та побудованої на їх основі моделі демократичного цивільного контролю, з огляду на можливість застосування її досвіду в Україні.

Питання теоретизації основ демократичного цивільного контролю над військовою сферою викладені у роботах багатьох вітчизняних спеціалістів.

Дослідженню питань, пов'язаних з проблемами реформування Збройних Сил і впровадженням демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією України, присвячені праці і статті А. Бодрука, А. Гончаренка, В. Гречанінова, А. Гриценка, А. Маначинського, А. Разумцева, Г. Ситника, О. Власюка.

Так, Г. Ситник, розглядаючи стан цивільно-військових відносин в Україні крізь призму європейського досвіду оцінки діяльності структур сектору безпеки, зазначив, що, «результати діяльності в згаданому напрямі в Україні не можна вважати задовільними. Основною причиною цього слід визнати остаточну невизначеність розподілу функцій, повноважень, відповідальності та контролю у сфері безпеки між гілками влади. Відсутність такої визначеності призвела до розбалансованості управлінських рішень у цій сфері».

Також Г. Ситник вважає, що, «Україна досі не має відповідних розробок. Відсутність таких стандартів призводить до досить суб'єктивних оцінок діяльності структур, що контролюються, навіть на рівні адміністративного цивільного контролю, не беручи вже до уваги громадський контроль. ... У відсутності належної методології здійснення ДЦК західні аналітики вбачають прямий виклик для державного управління і демократичних цінностей. На їхню думку, якщо метод не достатньо формалізований, ... контролю загрожує перетворення на некеровану політичну риторичку»¹.

У свою чергу, О. Власюк, розглядаючи демократичний цивільний контроль за діяльністю спеціальних служб у контексті європейського досвіду, зазначив: «Україна прагне посісти належне місце в європейській системі колективної безпеки. Як наслідок, національний сектор безпеки має сприйняти євроатлантичні цінності та стандарти, а також механізми їх імплементації. Ми розуміємо, що євроатлантична культура безпеки — це відповідна філософія, набір цінностей і підходів, які застосовуються у повсякденній практичній роботі. Пріоритетним напрямом тут є створення систе-

ми демократичного цивільного контролю над силовими структурами та спеціальними службами. З одного боку, це підвищує культуру безпеки, а з іншого — забезпечує впевнений поступ на шляху до євроатлантичної інтеграції та вступу до НАТО»².

З позицією цих науковців не можна не погодитися. Адже вплив негативних чинників та формальний підхід до впровадження світових стандартів системи демократичного цивільного контролю над силовим сектором взагалі та розвідувальними органами зокрема в нашій державі існує до теперішнього часу.

Проведений аналіз дозволяє вважати, що ситуація з реалізацією системи демократичного цивільного контролю саме над розвідувальними органами в Україні перебуває на початковій стадії. Продовжує бути актуальним питання пошуку оптимальної моделі цієї системи. Не усунута недосконалість системи парламентського контролю над розвідувальними органами в Україні і до теперішнього часу.

Активна дискусія з цього приводу в наукових колах ведеться ще з 2005 року. 19 грудня 2005 року в Києві був проведений міжнародний круглий стіл Україна — НАТО «Цивільний демократичний контроль сектору розвідки». Учасники цього заходу розглядали проблемні питання щодо місця України на Європейському просторі, стан та перспективи реформування сектору розвідки в Україні, механізми цивільного законодавчого та громадського контролю над сектором розвідки, висвітлювалися досвід, пропозиції та погляди країн Центральної та Східної Європи, НАТО³.

26 березня 2007 року в Києві проводився міжнародний круглий стіл Україна — НАТО «Роль парламенту в сфері національної безпеки та оборони», організований та проведений Верховною Радою України, Радою національної безпеки і оборони України, Організацією Північноатлантичного договору, Женевським центром демократичного контролю над збройними силами. На цьому міжнародному заході розглядався досвід та проблемні питання щодо місця та ролі Верховної Ради України у реформуванні сфери національної безпеки та оборони України, та зокрема висвітлювалися питання щодо реформування розві-

дувальних органів України в контексті демократичного цивільного контролю над їх діяльністю⁴.

Але досі практичної реалізації вищевказаних планів та стратегій так і не відбулося.

Для повного розуміння можливості прийняття за основу моделі демократичного цивільного контролю над розвідувальними органами та спеціальними службами Республіки Польща Україною з метою побудови своєї системи потрібно розглянути один з важливих елементів системи демократичного цивільного контролю над розвідувальними органами та спеціальними службами Республіки Польща, яким є парламентський контроль та його структуру.

Парламент Республіки Польща виконує низку законодавчих функцій, які належать до сфери забезпечення національної безпеки, включаючи збройні сили та спеціальні служби. Нижня палата, Сейм, і верхня палата парламенту встановлює законодавчу базу в сфері безпеки і оборони і виробляють принципи політичного курсу. Парламент затверджує військовий бюджет і здійснює контроль за його виконанням, а саме: приймає закони, які регулюють основні відносини у сфері оборони; бере участь у призначенні міністра національної оборони, який звітує парламенту впродовж усього терміну перебування на посаді і таким чином впливає на його діяльність. Парламентські комітети у відповідному порядку здійснюють контроль установчих функцій.

У нижній палаті питання оборони розглядає Національний комітет оборони Польщі. Під час парламентських слухань представники уряду звітують перед Комітетом Сейму з національної безпеки, Комітетом Сейму у справах спецслужб і Комітетом Сенату з національної безпеки, а також членами парламенту і сенаторами. Сфера відповідальності Комітету Сейму з національної безпеки охоплює питання національної безпеки (особливо, які стосуються збройних сил), функціонування територіальної цивільної оборони, асоціацій і громадських організацій, оборонної промисловості, і їх ролі в забезпеченні обороноздатності держави. Парламент також приймає розпорядження, які регламентують питання внутрішньої безпеки. Члени парламенту голосують

за принципи і державні витрати на внутрішню безпеку і здійснюють контроль над силами внутрішньої безпеки.

Вимоги внутрішнього законодавства у справах спецслужб Польщі визначено регламентом Сейму Республіки Польща — Комісією у справах спеціальних служб (далі — Комісія)⁵.

Вказаний регламент був затверджений рішенням Сейму Республіки Польща 30 липня 1992 року. У цьому документі чітко визначений порядок діяльності Комісії у справах спеціальних служб та її кількісний склад:

Комісія у справах спеціальних служб може складатись не більше як із дев'яти членів парламенту;

Сейм визначає кількість членів, які входитимуть до Комісії у справах спеціальних служб, на вимогу Президії Сейму шляхом прийняття рішення;

заяви кандидатів у члени Комісії вносяться главами депутатських фракцій або групою у складі не менше ніж 35 парламентарів. Ці заяви подають на ім'я спікера Сейму;

Сейм на вимогу Президії Сейму обирає поданий після консультації з Радою Старійшин персональний склад Комісії шляхом спільного голосування.

Перше засідання Комісії у справах спеціальних служб очолює спікер Сейму. На цьому засіданні Комісія обирає з числа своїх членів Президію Комісії, що складається з одного голови та двох його заступників. Також зазначено, що рішення Комісії приймається абсолютною більшістю голосів із присутніх не менше половини членів Комісії. Комісія детально визначає порядок роботи та прийняття рішень. Доступ членів Комісії до інформації, що становить державну таємницю особливої важливості для оборони держави, її збройних сил та державної безпеки, визначається нормативними актами з питань державних і службових секретів, де канцелярія Спікера Сейму повинна направити запит до Міністра національної оборони або Міністра внутрішніх справ адміністрації Польщі з проханням надати дозвіл членам Комісії на доступ до такої інформації⁶.

Засідання Комісії у справах спеціальних служб проводяться як у закритому режимі, так і у відкритому. Правом запрошувати інших

осіб для участі у роботі Комісії наділений її голова, але запрошення проводяться тільки після консультації із спікером Сейму, міністром національної оборони або міністром внутрішніх справ і адміністрації. Запрошені особи підписують письмове зобов'язання про нерозголошення таємної інформації, що стала їм відома.

Комісія залучається до процесу підготовки проектів закону про бюджет та інших фінансових планів держави, а також у перевірці звітів про їх виконання з наданням свого висновку відповідним комісіям. Протоколи засідань Комісії у справах спеціальних служб, а також звіти, що становлять державну таємницю, за винятком протоколів і звітів відкритих спільних засідань з іншими комісіями, Комісія подає на ім'я спікера Сейму. Про хід цих офіційних засідань Комісія у справах спеціальних служб не робить офіційних повідомлень, однак, такого роду повідомлення робляться стосовно відкритих засідань за участі Комісії у справах спеціальних служб. Комісія оголошує про проведення свого засідання представникам засобів масової інформації, обговоривши його зміст у разі потреби з міністром національної оборони або міністром внутрішніх справ і адміністрації Польщі. Відповідні норми Регламенту Сейму застосовуються до Комісії у справах спеціальних служб і членів парламенту, обраних до складу цієї Комісії. У рамках спеціальних норм розглядаються дії управління державної безпеки та Служби військової розвідки.

Комісія уповноважена виконувати такі завдання:

- надання висновків до проектів законів та постанов, що стосуються спеціальних служб;
- оцінка загальних нормативно-правових актів, що стосуються діяльності спеціальних служб;
- надання висновку щодо сфер діяльності спеціальних служб, виходячи з інформації, наданої головами спеціальних служб;
- аналіз щорічних звітів голів спеціальних служб;
- надання висновку на запит щодо призначення визначених осіб на посади голів та заступників голів спеціальних служб;
- надання висновку до проекту закону про бюджет у частині, що стосується спеціальних служб, а також звіту про використання бюджетних коштів;

– оцінка співробітництва спеціальних служб, відповідальних перед міністром внутрішніх справ і адміністрації та міністром національної оборони, а також співпраці цих служб та військових підрозділів під керівництвом міністра внутрішніх справ і адміністрації;

– оцінка співробітництва спеціальних служб з урядовими органами управління та правоохоронними структурами і розгляд скарг, пов'язаних із діяльністю спеціальних служб.

В українській практиці парламентській контроль за діяльністю розвідувальних органів має суто декларативний характер. До цього часу в українському парламенті відсутнє будь-яке утворення, яке б вирішувало такі контролюючі заходи, які здійснює Комісія у справах спеціальних служб польського Сейму. Більше того, очевидно, що в Україні демократичний цивільний контроль над діяльністю розвідувальних органів Міністерства оборони України зосереджений у виконавчій владі шляхом опосередкованого контролю через Міністра оборони України Президентом України та очолюваною ним же Радою національної безпеки і оборони, як це зазначено у Законі України «Про розвідувальні органи України»⁷.

А це є порушенням принципу змагальності та поділу державної влади. Досвід Республіки Польща в цьому напрямку вкрай корисний для залучення його в українській системі демократичного цивільного контролю над розвідувальними органами.

Парламентський контроль над розвідувальними та спеціальними службами — це невідмінна умова демократії. Проаналізувавши досвід Польщі, як країни зі сталою демократією, щодо законодавчого регулювання питань парламентського контролю над розвідувальними та спеціальними службами, вдалося знайти приклади відповідних законодавчих актів та зробити висновок про те, що досвід створення спеціальних парламентських комітетів з питань контролю за розвідувальними структурами також може застосовуватись в Україні.

Ключова роль у системі демократичного цивільного контролю належить Верховній Раді України, що забезпечує законодавче регулювання діяльності всіх складових сектора безпеки і оборони, осо-

бливо з огляду на вдосконалення законодавства з питань національної безпеки та реформ сектору безпеки і оборони. Тому проблема організації парламентського контролю за діяльністю спеціальних служб, закритий характер функціонування яких потребує запровадження відповідних механізмів спостереження та прийняття державно-управлінських рішень, є особливо актуальною.

В подальшому потрібно продовжувати дослідження щодо можливості адаптації і застосування досвіду Республіки Польща у створенні в Україні життєздатної системи політико-правових засад демократичного цивільного контролю над розвідувальними органами на сучасному етапі.

1. *Ситник Г. П.* Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України: навч. посіб. У 3 ч. Ч. 3: Державна політика та основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки; за заг. ред. Г. П. Ситника. Київ: НАДУ, 2010. 208 с. 2. *Власюк О. С.* Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики. Видавництво НІСД. Київ, 2016. 3. *Сайт Сейму Республіки Польща.* URL: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/proces.xsp>. 4. *Ustawieniu Święta Wojska Polskiego.* URL: [http://orka.sejm.gov.pl/proc1.nsf/w-wykazy-ustawy/\\$first?OpenDocument](http://orka.sejm.gov.pl/proc1.nsf/w-wykazy-ustawy/$first?OpenDocument). 5. *Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.* URL: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mswia.gov.pl/>; Цивільний демократичний контроль сектору розвідки: матеріали круглого столу Україна — НАТО. Київ: Видавництво НІПМБ, 2005. 6. *Роль парламенту в сфері національної безпеки та оборони: матеріали міжнародного круглого столу Україна — НАТО.* Київ: Видавництво НІПМБ, 2007. 7. *Про розвідувальні органи України: Закон України від 22 березня 2001 року №2331—III.* URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2331-III>.

Zorin Konstantin. Experience of the Republic of Poland implementation parliamentary control over intelligence agencies

Ukrainian politics and law have come a long way from the stereotypes inherited from the Soviet past, which hampered the creation of a democratic society and the building of democratic societies in it.

To date, Ukraine has already created its image in the international political arena with clearly marked aspirations regarding the direction of development, taking into account national peculiarities.

One of the most important tasks that our country is to carry out is the formation of an effective and viable system of democratic civilian control over the military organization of the state in general, and over intelligence agencies, in particular.

But the democratic control system in Ukraine today is developing very slowly, due to different objective and subjective reasons. In this regard, it is relevant to study the peculiarities of the application of legal acts of the Republic of Poland regulating the activities of its intelligence agencies and the model of democratic civil control built on their basis, taking into account the possibility of using its experience in Ukraine.

The scientific task of the study is to develop proposals for the future consideration of a balanced form of democratic civilian control over intelligence agencies adapted to the national characteristics of Polish experience. In the future, according to the author, this could be the best instrument for creating an effective system for ensuring Ukraine's national security and implementing the principles of democratic civilian control over intelligence agencies.

At the same time, the relevance of the topic is due to a lack of research on the Polish experience of developing a system of democratic civil control over intelligence agencies and the feasibility of introducing such a process in Ukraine.

Parliamentary control over intelligence and special services is an indispensable condition for democracy. After analyzing the experience of Poland as a staunch democracy with regard to the legislative regulation of parliamentary control over intelligence and special services, it was possible to find examples of relevant legislative acts and conclude that the experience of setting up special parliamentary committees on intelligence control could also be applied to Ukraine.

The key role in the system of democratic civilian control belongs to the Verkhovna Rada of Ukraine, which provides legislative regulation of the activities of all components of the security and defense sector, especially in view of improvement legislation on national security and security and defence sector reforms.

An important scientific task is to develop proposals for the gradual construction of balanced relations between intelligence agencies and control bodies, in particular, their special form — democratic civil control over intelligence agencies, which could become an optimal tool for creating an effective system for ensuring Ukraine's national security.

The urgency of the problem is due to the fact that at this time there is a lack of research in the field of the establishment of a transitional form of democratic civil control in Ukraine that is at the stage of transformation from a post-socialist society to a democratic one.

Given the nature of real threats to national security, one of the main tasks of Ukraine's military policy in the near future and in the medium term is to improve the system of democratic civilian control over the state security and defense sector in accordance with the EU and NATO standards.

The urgency of the problem is due to the fact that at this time there is a lack of research in the field of the establishment of a transitional form of democratic civil control in Ukraine that is at the stage of transformation from a post-socialist society to a democratic one.

Keywords: democratic civil control, parliamentary control, the Sejm, speaker of the Sejm, commission for special services, ministry of national defense Republic of Poland, national security, intelligence activity, regulatory legal regulation intelligence activity, intelligence agencies of Ukraine.

УДК 328.126 (477).001895

А. В. ШИПКА

ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ЕЛІТИ — НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ — В УМОВАХ РОЗВИТКУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Проаналізовано проблеми соціалізації політичної еліти — народних депутатів України — в умовах розвитку парламентаризму. Розглянуто основні напрями, наукові підходи і критерії взаємозв'язку людини і соціуму. Показано процес становлення особистості під впливом існуючих у країні соціальних норм і цінностей. Осмислено політичну соціалізацію як суспільний феномен, що сприяє адаптації людини до конкретних суспільно-політичних умов, та невід'ємну складову політичної культури суспільства. Прослідковано взаємозв'язок політичної соціалізації зі здатністю парламенту до ефективного виконання своїх функцій.

Ключові слова: політична еліта, народний депутат України, парламентські комітети, парламентський процес, суб'єкти законодавчої ініціативи, парламентська діяльність, парламентський контроль, громадянське суспільство.

Шипика А. В. Проблемы социализации политической элиты — народных депутатов Украины — в условиях развития парламентаризма

Проанализированы проблемы социализации политической элиты — народных депутатов Украины — в условиях развития парламентаризма. Рассмотрены основные направления, научные подходы и критерии взаимосвязи человека и социума. Освещен процесс становления личности под влиянием существующих в стране социальных норм и ценностей. Осмыслена политическая социализация как общественный феномен, способствующий адаптации человека к конкретным общественно-политическим условиям и неотъемлемая составляющая политической культуры общества. Прослежены взаимосвязь политической