

## *International experience in the field of ensuring information security of person, society, state*

---

УДК 351.74:061.1(477)

*РЕГА Юрій Олексійович*

### **ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ВЗАЄМОДІЇ ЗМІ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ (ДОСВІД ЄС)**

**Постановка проблеми.** Правоохоронна система традиційно була і є сферою підвищеного інтересу як з боку громадянського суспільства, так і засобів масової інформації незалежно від того йде мова про шпигунські пристрасі чи про звичайну крадіжку. Як зазначив у своїй тематичній доповіді 2015 року «Ефективний демократичний контроль за діяльністю національних служб безпеки» Комісар Ради Європи з прав людини, «викриття колишнього найманого співробітника розвідки США Едварда Сноудена знову привернули увагу до діяльності служб безпеки країн – членів Ради Європи. Занепокоєння з приводу використання широкомасштабного електронного спостереження знову порушує питання про необхідність ефективного контролю за діяльністю служб безпеки» [1, с. 6]. Контроль за діяльністю спецслужб є вкрай необхідним для того, щоб ці установи не лише сприяли захисту населення, якому вони покликані служити, але й додержувалися принципу верховенства права і прав людини у своїй діяльності. Однак одкровення Сноудена, причетність деяких європейських служб безпеки до таємного утримання під вартою і незаконної видачі підозрюваних у тероризмі, а також повідомлення про протиправну діяльність служб

безпеки в деяких країнах Ради Європи сіють серйозні сумніви щодо здатності національних систем контролю ефективно виконувати свою функцію [1, с. 6, 7]. Загальновідомо, що саме журналісти зіграли ключову роль у викритті справи Сноудена та і в багатьох інших випадків, які тією чи іншою мірою ставлять під сумнів авторитет та ефективність правоохоронної системи в цілому.

Оскільки в рамках однієї статті неможливо розглянути весь європейський досвід взаємодії представників ЗМІ та правоохоронних структур, зосередимося саме на аналізі згаданої доповіді єврокомісара з прав людини.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання реформування правоохоронних органів, їх взаємодії з громадянським суспільством, а в тому числі й ЗМІ, розглядалися в працях І. Арістової, С. Браткова, В. Губанова, О. Горшкової, В. Доненка, І. Зозулі, В. Заросили, В. Ковальської, Н. Матюхіної, С. Петкової, О. Проневича, О. Сьєогіна та ін. За влучним виразом М. Криштановича, європейський досвід управлінської діяльності в цій сфері потребує більш поглибленого вивчення, оскільки кожне суспільство має можливість нормально розвиватися на базі тільки власної культури, своїх традицій і

## *Міжнародний досвід у сфері забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства, держави*

звичаїв, поглядів та установок, ідеалів та цінностей [2]. Але використання кращого із світового досвіду, на думку фахівців з питань управління поліцейською діяльністю, є важливим фактором розвитку органів внутрішніх справ як професійного, ефективного, стабільного та авторитетного органу державної влади. Вдосконалення управління органами внутрішніх справ має бути тісно пов'язаним із досягненнями зарубіжної поліцейської науки та практики. Хоча наведене стосується поліції, втім підхід справедливий для всіх правоохоронних органів.

**Мета статті** – визначити сучасні європейські тенденції взаємодії правоохоронних структур із ЗМІ, з'ясувати можливість їх запровадження в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Згадана нами тематична доповідь аналізує способи підвищення ефективності національних систем контролю для кращого додержання прав людини і досягнення прозорості в роботі спецслужб. Доповідь було сфокусовано на вивченні різних способів контролю за діяльністю державних органів, включаючи самостійні відомства, відділи/підрозділи при державних органах і збройних силах, що мають повноваження зі збору, аналізу і передачі розвідувальних даних усередині країни. Ці дані збираються для інформування політиків, військового керівництва, поліції, прикордонних і митних служб про наявні загрози національній безпеці й іншим ключовим національним інтересам. Незважаючи на те, що деякі служби безпеки уповно-

важені заарештовувати та утримувати громадян під вартою, ця доповідь не стосується питання контролю за такою їх діяльністю [1, с. 6].

Сучасні приклади впливу діяльності служб безпеки на права людини розглядаються за чотирма напрямками.

По-перше, це діяльність спецслужб, що позначається на недоторканності особи, включаючи право на життя, право на свободу і особисту недоторканність, а також право не піддаватися катуванням або нелюдському, жорсткому і такому, що принижує гідність, поводженню. Наводяться приклади причетності служб безпеки до видачі та таємного утримання під вартою осіб, підозрюваних у тероризмі; до обміну інформацією, що призводить до видачі таких осіб, катування, нанесення ударів безпілотниками, а також до арештів і безпідставного утримання людей під вартою.

По-друге, це вплив діяльності служб безпеки на приватне і сімейне життя. У багатьох країнах це є найпоширенішим видом втручання служб безпеки в права людини. Досить докладно розглядаються масове спостереження й використання комунікаційних і метаданих; також приділяється увага питанням захищеності використання комп'ютерних мереж та міжнародному обміну розвідувальними даними.

По-третє, це відображення діяльності служб безпеки, яка виявляється у впливі на свободу висловлювання думок, зібрань та об'єднань. Розглядаються як прямі, так і непрямі втручання в ці права, у тому числі

## *International experience in the field of ensuring information security of person, society, state*

---

превентивний ефект унаслідок можливого і фактичного спостереження. По-четверте, це шкода демократичним процесам, якої завдає втручання служб безпеки в роботу політиків, суддів і неурядових організацій (НУО).

Слід відзначити, що міжнародні та європейські стандарти контролю за діяльністю служб безпеки розподіляються на юридично-обов'язкові інструменти і необов'язкові принципи та рекомендації. Перша категорія містить у собі положення низки міжнародних і регіональних договорів, а також їх тлумачення відповідними судами або спеціальними договірними органами. Незважаючи на те, що безпосередньо до контролю можна застосувати дуже малу кількість міжнародних або регіональних юридичних інструментів, чималу кількість положень, що безпосередньо стосуються контролю за службами безпеки, можна знайти у правозастосовній практиці Європейського суду з прав людини (далі – Суд або Страсбурзький суд) по статтях 3, 5, 8 і 13 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція або ЄКПЛ).

Безперечно, країни – члени Ради Європи по-різному підходять до організації контролю за діяльністю своїх служб безпеки. Усе помітнішу роль у контролі над діяльністю служб безпеки відіграють експертні органи з питань безпеки і розвідки. У доповіді викладається думка, що вони мають основне значення для підвищення ефективності контролю та поліпшення захисту прав людини. Контроль з боку експертних органів з

питань безпеки і розвідки стає все поширенішим. Часто вони найкраще можуть здійснювати повсякденний контроль за законністю діяльності служб безпеки. Саме тому, на нашу думку, вони зобов'язані налагодити ефективну взаємодію із ЗМІ для забезпечення неупередженого і прозорого інформування громадськості у відведених для цього законодавством межах.

У декількох країнах – членах Ради Європи (наприклад, Бельгії) створено квазісудові органи з надання дозволів на застосування інтрузивних методів спостереження. Також європейські фахівці окремо вказують на ключову роль самих співробітників служб безпеки у забезпеченні того, щоб діяльність цих служб відповідала стандартам прав людини. Зовнішній контроль ніколи не буде ефективним, якщо в службі безпеки відсутня внутрішня культура, а співробітники не поважають права людини.

Важливість демократичного контролю пояснюється тим, що служби безпеки (і, зокрема, відділення, що безпосередньо виконують оперативні завдання) надають державні послуги народу і від імені народу, а тому обрані народом представники повинні бути залучені до процесу забезпечення ефективності й законності державних послуг, що надаються спецслужбами [1, с. 7, 8]. Демократичний характер контролю полягає насамперед у діях парламенту, який ухвалює закони з питань контролю за діяльністю служб безпеки, розподіляє позапарламентським контролюючим установам необхідні бюджетні ресурси, бе-

## *Міжнародний досвід у сфері забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства, держави*

---

ре участь у контролі над роботою експертних контролюючих органів, підвищенні ефективності роботи контролюючих органів, а також у постійному контролі й позапланових перевірках діяльності служб безпеки.

Зважаючи на те, що більшість скандалів, які вийшли на загальноєвропейський рівень, так чи інакше пов'язані з проблемами обмеження прав і свобод людини, зазначимо, що на сьогодні країни ЄС виробили позицію про те, що одержання незалежного дозволу до початку спостереження повинне поширюватися на нецільове (масове) збирання інформації та доступ до комунікаційних даних (у тому числі тих, що перебувають у приватних операторів). Сам процес надання або повторної видачі дозволу на застосування інтрузивних методів спостереження також повинен бути предметом перевірок. З огляду на ускладнення, що можуть виникнути при зверненні до судових інстанцій за дозволом на використання інтрузивних методів, вибір може бути зроблено на користь квазісудової моделі контролю.

Незважаючи на те, що на території Ради Європи наявний прогрес у запровадженні контролю за діяльністю служб безпеки, далеко не всі країни продовжують удосконалювати свої системи шляхом перегляду їх ефективності. Для ефективності запобігання та реагування на порушення прав людини в контексті діяльності служб безпеки, органи, що здійснюють контроль за їх діяльністю, мають бути наділені відповідними правовими повноваженнями, ресурсами і повинні мати відповідну професійну

компетенцію. Ці вимоги змінюються разом зі зміною характеру діяльності служб безпеки. У такому контексті є дуже важливим, щоб ефективність систем контролю періодично піддавалася перевірці. Перевірки можуть бути періодичними або позаплановими, а їх регламентація має бути передбачена законодавством, що регулює роботу контролюючих органів.

Роль ЗМІ у висвітленні питань безпеки на території Ради Європи є досить різною і залежить, зокрема, від власників ЗМІ, законів про захист джерел журналістської інформації та людських і фінансових ресурсів медійних організацій. ЗМІ часто випереджають офіційну «лінію» контролю, розкриваючи і розслідуючи такі питання, як таємні видачі й затримання, раніше, ніж це роблять постійні контролюючі органи [1, с. 9]. У багатьох випадках робота журналістів призводила до проведення розслідувань з боку постійних і спеціальних контролюючих органів.

Журналісти грають дуже важливу роль у розкритті незаконної діяльності служб безпеки в ситуаціях, коли офіційні системи контролю не можуть виявити або припинити практику порушення прав людини. Вони також можуть бути рупором для співробітників служб безпеки, які бажають донести до громадськості побоювання щодо незаконності, якщо у них немає можливості домогтися розгляду цих побоювань визначеними каналами, немає довіри до таких каналів або якщо немає іншого дозволеного зовнішнього каналу для викриттів.

## *International experience in the field of ensuring information security of person, society, state*

---

Неурядові організації також беруть участь у моніторингу й оприлюдненні роботи контролюючих органів. Свого часу НУО на заході Балкан були особливо активними щодо цього, деякі НУО спеціалізуються на питаннях верховенства права у сфері безпеки. Наприклад, після прийняття закону про парламентський контроль за сферою безпеки і оборони у 2010 році Чорногорський Institut Alternativa проводив щорічні дослідження реалізації закону, звертаючи першочергову увагу на ефективність роботи комітету, якому доручено контроль за сферою безпеки [1, с. 18]. Важливо, щоб НУО (і ЗМІ) цікавилися не тільки службами безпеки, але й інститутами, які здійснюють контроль за ними. НУО також відіграють важливу роль у притягненні до відповідальності й участі в судових процесах, що стосуються служб безпеки, у Європейському суді з прав людини і національних судах. Такі організації, як Open Society Justice Initiative, Reprieve і польський Гельсінський фонд з прав людини, брали участь у подачі позовів, що стосуються прав людини, у зв'язку з участю європейських держав у таємних затриманнях і видачах під керівництвом США.

Кілька НУО, включаючи Privacy International, Big Brother Watch та Liberty, брали активну участь у порушенні справ проти урядів у національних і міжнародних судах у зв'язку із законами та практикою стеження. Одним із прикладів є справа Liberty та ін. проти Великобританії (в якому Страсбурзький суд виявив невідповідність Конвенції раніше існуючої британської правової бази, що використовувалася під час

масового перехоплення міжнародних ліній зв'язку). Роль НУО залишається життєво важливою в контексті безперервних проблем, пов'язаних з масовим стеженням, міждержавним обміном розвідувальною інформацією та хакерством служб безпеки [1, с. 11]. НУО також можуть бути корисними, організовуючи кампанії за розслідування діяльності служб безпеки та пропонуючи свої знання для таких розслідувань, а також вносячи подання, коли парламент ухвалює або змінює закони про служби безпеки. За минуле десятиліття ці організації привертати увагу до ймовірних недоліків у процесах контролю та звітності і виступали за більш суворе, незалежне спеціальне розслідування діяльності служб безпеки.

Здатність ЗМІ та НУО здійснювати неформальний контроль за службами безпеки значною мірою залежить від наявності середовища, в якому вони можуть сперечатися з урядами з делікатних питань, не боячись залякування або розплати. У деяких країнах-учасниках Ради Європи ситуація є іншою. Існування і сфера дії законів про свободу інформації також впливає на здатність ЗМІ та НУО займатися цими питаннями. Хоча в багатьох країнах-учасниках Ради Європи служби безпеки не охоплені цими законами, деякі національні закони дозволяють приватним особам (організаціям) запитувати інформацію у служб безпеки або про служби безпеки та вимагати, щоб служби обґрунтували (під зовнішнім контролем) рішення про ненадання інформації. Такі підходи до свободи інформації дозволяють організаціям громадянського

## *Міжнародний досвід у сфері забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства, держави*

суспільства та ЗМІ одержувати інформацію, що може допомогти їм у їхній роботі, без ризику для національної безпеки.

**Висновки.** Засоби масової інформації є одним з головних суб'єктів контролю за правоохоронними органами. Водночас ефективність їхньої діяльності досить сильно залежить від їх прозорості та незалежності. Слово «прозорість» для медіа означає здатність і спроможність забезпечувати відкритий та видимий рух інформації так, щоб читач залишався впевненим і мав підстави повністю довіряти тому, за яких умов потрапляє інформація в редакцію, як обробляється, з якими мотивами та в

якому вигляді, з якими акцентами подається в матеріалі. Проблема прозорості ЗМІ є сьогодні очевидно як для міжнародних експертів, так і для пересічних українців? які втрачають довіру до інформаційних джерел? переважно цілковито залежних від їх власників.

Окремі дослідження свідчать про досить розповсюджене використання ЗМІ правоохоронними органами, які є єдиними коментаторами досудового та судового слідства. Слід також зазначити, що правоохоронні органи не реагують на повідомлення у ЗМІ про корупцію. Таким чином, держава втрачає можливість бути офіційним одержувачем інформації від ЗМІ про корупцію.

### **Список використаних джерел**

1. Ефективний демократичний контроль за діяльністю національних служб безпеки : тематична доповідь / DCAF. – Страсбург. – 82 с.

2. Криштанович М. Європейський досвід державного управління органами поліції та можливість його використання

в Україні / М. Криштанович // Вісник ДДУВС. – 2015. – № 33. – С. 43–52.

3. Потенціал ЗМІ у протидії корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk\\_files/doslidzhennya/6.pdf/](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files/doslidzhennya/6.pdf/).

Рецензенти:

доктор юридичних наук І. Гриненко,  
доктор економічних наук, професор  
М. Чеховська

**Аннотація.** Стаття посвячена розгляді тенденцій взаємодії засобів масової інформації та правоохоронних органів на прикладі досвіду країн Європейського Союзу. Розглянуті позитивні приклади взаємодії сектора безпеки та преси.

**Ключові слова:** Європейський Союз, засоби масової інформації, недержавні організації.

**Abstract.** The article is concerned with the trends for development of mass media and law enforcement bodies cooperation evidence from the EU countries experience. Positive examples of interaction between the security sector and mass media are considered.

**Key words:** European Union, mass media, non-governmental organizations.