

УДК 351.74

DOI 10.37749/2308-9639-2026-2(278)-2

В. П. ЯРКОВСЬКИЙ,

кандидат юридичних наук, доцент Національної академії СБ України

С. М. КОВАЛЕНКО,

викладач Національної академії СБ України

ЕВОЛЮЦІЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ ЗА СИЛОВИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ: ДОСВІД США ТА ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ

Стаття присвячена аналізу історичного формування системи демократичного контролю та нагляду за правоохоронними органами й збройними силами у провідних демократичних державах – США та Великій Британії. На основі історико-політичного, інституційного та порівняльного підходів досліджено, як ці країни поступово усвідомили необхідність забезпечення підзвітності силових структур суспільству та органам державної влади. Висвітлено ключові виклики, що виникали на різних етапах розвитку системи контролю, та шляхи їх вирішення.

Особлива увага приділяється тому, як демократичний контроль сприяє підвищенню легітимності, ефективності та прозорості сектору безпеки. Досвід США та Великої Британії розглядається як потенційний корисний орієнтир для країн, що перебувають у стані глибинних безпекових трансформацій.

Ключові слова: силові структури; демократичний цивільний контроль; підзвітність; нагляд; приховані операції; парламентський нагляд, повноваження.

Проблематика дослідження. Хоча демократичні інститути контролю за силовими структурами сьогодні вважаються стандартом розвинених демократій, їх становлення не було лінійним чи безконфліктним. Основні ж проблеми, які досліджує стаття:

- історична недовіра до концентрації військової та поліцейської сили в руках уряду та ризик зловживань;
- відсутність у минулому ефективних механізмів підзвітності, що призводило до порушень прав людини, автономізації силових структур, політичного тиску або надмірної секретності;
- пошук оптимального балансу між національною безпекою та громадянськими свободами, особливо під час криз, війн, терористичних загроз;
- інституційна фрагментація, коли механізми контролю існували, але були

неузгодженими, слабкими або легко обходилися;

- виклик цивільному контролю в умовах еволюції загроз – від класичних військових до кіберзагроз і тероризму.

Саме ці проблеми зумовили необхідність створення цілісної системи демократичного цивільного контролю, яку ми сьогодні вивчаємо в США та Великій Британії як успішний, хоча і недосконалий, приклад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Аналіз останніх праць і публікацій показує, що питання демократичного контролю досліджують В. Горбулін та А. Качинський, які аналізують трансформацію системи цивільного контролю в умовах безпекових викликів.

Ю. Вичалівська розкриває механізми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. І. Козій вивчає особливості взаємодії військових

ДЕМОКРАТИЧНІ ІНСТИТУЦІЇ

та цивільних інституцій. Низку організаційних та правових аспектів діяльності силових структур у демократичних державах розкривають роботи В. Бойка та Г. Храпача.

Актуальні проблеми управління, становлення і розвитку спеціальних служб та сектора безпеки також розглядають О. Белов, М. Будаков, В. Настюк, О. Дзюбань та інші.

Генезу формування і розвитку системи демократичного цивільного контролю в Україні та відповідний досвід країн-членів ЄС і НАТО досліджують вчені В. Пилипчук, В. Яценко, П. Богуцький, О. Довгань, І. Доронін та О. Петришин.

Сукупність цих напрацювань засвідчує, що забезпечення дієвого демократичного цивільного контролю є складним і багаторівневим процесом, який потребує значної уваги, інституційних зусиль та належних механізмів нагляду. Це зумовлює необхідність подальшого дослідження цієї проблематики на прикладах США та Сполученого Королівства.

Мета статті. Комплексно проаналізувати еволюцію механізмів демократичного контролю за силовими інституціями у США та Великій Британії; визначити ключові чинники, що сприяли їх становленню; окреслити коло проблем, які ці моделі покликані розв'язувати, а також оцінити релевантність відповідного досвіду для держав, що здійснюють трансформацію сектору безпеки.

Виклад основного матеріалу. Процес становлення сучасного демократичного цивільного контролю та нагляду за правоохоронними органами і збройними формуваннями охопив декілька століть. Його витоки пов'язані зі становленням права Нового часу, що стало важливим етапом у розвитку державності та правових систем. Право цього періоду формувалося як інтегрована національна система, у межах якої держава почала відігравати провідну роль у творенні законодавства. Саме законодавство стало ключовим системоутворюючим елементом нових правих порядків.

Сучасні правові системи, окрім принципів верховенства права та верховенства закону, спираються на низку інших фундаментальних

засад. На відміну від середньовічного права, право Нового часу ґрунтується на принципі індивідуалізму, що означає звільнення особи від станових, корпоративних та феодальних обмежень. Важливою складовою стала також ідея свободи як гуманістичної цінності та основи громадянського суспільства. Принцип законності набув значення гарантії політичних і громадянських прав людини та необхідної умови функціонування демократичних інститутів.

Ці засади чітко відображені у Декларації незалежності США 1776 року та Конституції США 1787 року. Декларація наголошує, що уряди створюються для забезпечення природних прав людини, а справедлива влада ґрунтується на згоді керованих. Вона закріплює ідею суспільного договору між владою та громадянами, а також положення про право народу змінити або усунути уряд, який не відповідає його інтересам. Хоча Декларація не має прямої юридичної сили, її демократичні ідеї істотно вплинули на політичну культуру та правосвідомість американського суспільства.

Водночас становлення американської конституційної системи супроводжувалося гострими дискусіями. Деякі делегати Конституційного конвенту у Філадельфії висловлювали побоювання щодо надмірної ролі демократії. Так, перший генеральний прокурор США Едмунд Рендольф застерігав від «демократичних статей» у конституціях окремих штатів, пропонуючи встановити бар'єри проти «надмірної демократії». Роджер Шерман наполягав, що «народ повинен якнайменше допускатися до справ управління». Попри ці розбіжності, дискусії завершилися виробленням системи стримувань і противаг, яка доповнила принцип поділу влади та запобігла можливості неконституційного перерозподілу повноважень чи використання силових структур для узурпації влади.

Хоча Конституція США прямо не визначає механізмів участі громадян у контролі за органами влади, її преамбула – «Ми, народ Сполучених Штатів...» – підкреслює народний характер джерела влади. IX поправка проголошує, що перелік прав у Конституції не є вичерпним, що створило основу для подальшого розширення демократичних гарантій.

У XX столітті способи здійснення державної влади та контролю за правоохоронними органами значною мірою визначалися внутрішньополітичними та зовнішньополітичними чинниками. Після Другої світової війни в США посилювалися переслідування лівих рухів і демократичної опозиції. Закон Смітта (1940) та Акт Маккарена-Вуда (1950) легалізували низку репресивних заходів, включно з превентивним арештами без рішення суду.

Лише у 1970-роках, під тиском суспільства, частина діяльності Федерального бюро розслідувань (ФБР) і Центрального розвідувального управління (ЦРУ) була визнана незаконною через репресивні практики. «Комітет Черча» у Сенаті запропонував запровадити механізми парламентського нагляду за розвідувальними структурами, що привело до створення постійних комітетів з питань розвідки у 1976–1977 роках. Подальші скандали, зокрема справа «Іран-контрас», спричинили ще більше посилення контролю, включаючи створення інституту незалежного генерального інспектора ЦРУ.

Вотергейтський скандал (1974) остаточно продемонстрував небезпеку відсутності належного контролю: спецслужби фактично перестали бути підзвітними. Після цього було ухвалено низку реформ, зокрема створено спеціальний Суд із нагляду за зовнішньою розвідкою (FISA Court).

Відповідно до статті 501 Закону США «Про Центральне розвідувальне управління» (1949), Директор ЦРУ та керівники всіх органів, причетних до розвідувальної діяльності, зобов'язані повно й постійно інформувати Комітет з питань розвідки Сенату та Постійний виборний комітет Палати представників про всі значні розвідувальні заходи [1, С. 220]. Закон також покладає на Президента США обов'язок своєчасно та в повному обсязі інформувати комітети щодо операцій за кордоном, за винятком заходів, спрямованих на отримання розвідувальної інформації.

Палата представників і Сенат, консультуючись із Директором Центральної розвідки, визначають правила захисту таємної інформації [1, С. 220–221].

Сьогодні спеціальні комітети Конгресу контролюють розвідувальний бюджет, законодавчі ініціативи, спеціальні операції та призначення керівництва розвідувальних органів.

На відміну від Сполучених Штатів Америки, де механізми контролю поступово формувалися у відповідь на політичні кризи 1970-х років, розвиток британської системи нагляду має іншу траєкторію. Хоча Секретна розвідувальна служба (MI-6), Служба безпеки (MI-5) та Центр урядового зв'язку були створені ще на початку XX століття, їх діяльність тривалий час залишалася поза правовим регулюванням і фактично не визнавалася на офіційному рівні. Лише наприкінці 1980-х – на початку 1990-х років було сформовано нормативну базу, що заклала підвалини сучасної моделі демократичного контролю.

Поштовхом до цього стали рішення у справах *Harman and Hewitt v. the United Kingdom* [2, С. 18] та прийняття законів «Про органи безпеки» (1989), «Про спецслужби» (1994) і «Про правосуддя та безпеку» (2013). У результаті було створено комплексний механізм нагляду, що включає: Трибунал з питань слідчих повноважень (Investigatory Powers Tribunal, IPT), який розглядає скарги щодо незаконного спостереження та ухвалює обов'язкові до виконання рішення [3, С. 55]. Комісіонера з втручання до каналів зв'язку. Комісіонера з розвідувальних служб.

Ключову роль відіграє Комітет у справах розвідки та безпеки (ISC) – парламентський орган із розширеними повноваженнями. Він здійснює контроль за діяльністю MI-5, MI-6 і Центру урядового зв'язку, а також низки урядових структур, відповідальних за координацію розвідувальної діяльності, зокрема Об'єднаного розвідувального комітету та Секретаріату національної безпеки. Після ухвалення Закону «Про правосуддя і безпеку» (2013) ISC отримав право оцінювати не лише законність та ефективність діяльності спецслужб, а й окремі аспекти їх оперативної роботи (за винятком поточних операцій) [4].

Важливим елементом британської моделі є поєднання прозорості та збереження державної таємниці. Комітет щорічно публікує відкритий звіт про свою діяльність, який

ДЕМОКРАТИЧНІ ІНСТИТУЦІЇ

попередньо погоджується з прем'єр-міністром для запобігання розголошенню чутливої інформації. Після публікації уряд готує офіційну відповідь, що забезпечує інституційну взаємодію між виконавчою та законодавчою владою.

Британське законодавство передбачає також жорстку процедуру санкціонування прихованих операцій: відповідні дозволи надає Державний секретар згідно із Законом «Про розвідувальні органи». Така практика покликана мінімізувати ризики зловживань, притаманних секретній діяльності. Водночас саме це рішення на високому політичному рівні фактично забезпечує правовий «захист» операцій, здійснюваних за кордоном, навіть у випадках, коли вони суперечать законам відповідної держави. Такий механізм не позбавлений проблем, оскільки екстериторіальний характер спеціальних операцій створює потенційні загрози порушення міжнародного та національного права.

Слід також зазначити, що прихованість розвідувальних операцій традиційно ускладнює парламентський нагляд. Крім того, історичні приклади використання сумнівних методів у прикритих операціях засвідчують необхідність чітких правових норм та персональної відповідальності за їх дотримання.

Парламент Сполученого Королівства виконує функцію демократичного нагляду (parliamentary oversight), а не безпосереднього контролю над діяльністю спеціальних служб. Це означає, що парламент не втручається в оперативну діяльність MI-5, MI-6 чи Центру урядового зв'язку та не має повноважень давати їм обов'язкові до виконання накази.

Досвід Великої Британії засвідчує, що ефективність демократичного цивільного контролю забезпечується не прямим втручанням парламенту в діяльність спеціальних служб, а системою парламентського нагляду, що доповнює виконавчий контроль уряду та судовий перегляд. Саме таке розмежування дозволяє підтримувати баланс між безпекою, прозорістю та дотриманням прав людини.

У Вестмінстерській моделі, представником якої є Велика Британія, парламент здійснює не контроль у континентально-правовому розумінні, а саме парламентський

нагляд. Це пояснюється тим, що парламент не втручається у виконавчу діяльність уряду, а забезпечує його підзвітність через дебати, комітетські розслідування, запитання до уряду та спеціальні звіти.

На відміну від української практики, де поняття «парламентський контроль» охоплює більш широкий спектр правових впливів, британська модель фокусується на підзвітності, а не на владному примусі. У цьому контексті термін «нагляд» є точнішим для відтворення функціональної ролі парламенту Великої Британії.

Отже, британський досвід свідчить, що ефективність парламентського нагляду забезпечується не розширенням контрольних повноважень, а розвитком інституційних механізмів підзвітності та відкритості уряду.

Тому британська модель, яка поєднує парламентський нагляд, судовий контроль та роботу незалежних комісарів, істотно підвищує підзвітність спецслужб.

Велика Британія, як і США, пройшла шлях від майже повної відсутності контролю до формування багаторівневої системи нагляду. Порушення та скандали 1970-х років виступили каталізатором реформ, які згодом стали орієнтиром для інших держав англо-американської розвідувальної спільноти (UKUSA Agreement 1943) – Австралії, Канади, Нової Зеландії та для європейських країн, чий механізм контролю підтримувалися рекомендаціями Ради Європи та Європейського Союзу.

Висновки. Поступове усвідомлення необхідності демократичного цивільного контролю за силовими структурами в США та Великій Британії формувалося внаслідок історичного досвіду, суспільних криз, реформ державного управління та потреби забезпечити баланс між безпекою і правами людини. Обидві країни виробили комплексні моделі парламентського, судового, громадського та внутрішнього, що забезпечують підзвітність військових і правоохоронних органів.

США та Велика Британія демонструють, що ефективний контроль ґрунтується на розподілі повноважень, прозорості рішень, незалежності наглядових інституцій і залученні громадянського суспільства.

Еволюція цих моделей підтверджує: демократичний цивільний контроль є не разовою реформою, а тривалим процесом, що постійно адаптується до нових безпекових викликів.

Досвід США та Великої Британії є цінним для України, оскільки засвідчує: стійкість

сектору безпеки нерозривно пов'язана з рівнем його підзвітності, законності та довіри громадян. Важливим є не механічне копіювання моделей, а розуміння логіки їх виникнення та умов, які забезпечили їхню ефективність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Розвідувальні служби іноземних держав: Збірник законодавчих актів. Київ: Вид-во НАСБ України, 2003. 232 с.
2. Ханс Борн, Ієн Лей Підзвітність спецслужб: правові норми, досвід і рекомендації. Женевський центр демократичного контролю над збройними силами; Центр з прав людини Даремського університету (Велика Британія); Норвезький парламентський комітет з контролю над діяльністю спецслужб. Осло: Видавництво парламенту Норвегії, 2006. 136 с.
3. Ефективний демократичний контроль за діяльністю національних спецслужб безпеки: Тематична доповідь, опублікована Комісаром Ради Європи з прав людини: Видавничий дім «АДЕФ-Україна», 2015. 79 с.
4. В. Паливода, В. Фесенок Координація розвідувальної діяльності: досвід зарубіжних країн та шляхи його імплементації в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: niss.gov.ua/sites/default/files/2020-04/rozvid-diyalnist-dosvid-inshyh-krain.pdf.

REFERENCES:

1. Intelligence Service of Foreign States: Collection of Legislative Acts. Kyiv: Publishing House of the National Academy of the Security of Ukraine, 2003. 232 p.
2. Hans Born, Ian Leigh. Making Intelligence Accountable: Legal Standards Best Practice and Recommendations. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces Human Rights Centre of Durham University (United Kingdom); Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee. Oslo: Parliament of Norway Publishing House, 2006. 136 p.
3. Effective Democratic Oversight of National Security and Intelligence Agencies: Thematic Report Published by Human Rights of the Council of Europe. Kyiv: Publishing House «ADEF-Ukraine», 2015. 79 p.
4. V. Palivoda V. Fesenok. Coordination of Intelligence Activities Foreign Experience and Ways of Its Implementation in Ukraine. National Institute for Strategic Studies. URL: niss.gov.ua/sites/default/files/2020-04/rozvid-diyalnist-dosvid-inshyh-krain.pdf.

Yarkovsky V. P., Kovalenko S. M. Evolution of democratic oversight of security institutions: the experience of the United States and the United Kingdom.

This article provides a comprehensive analysis of the evolution of democratic oversight mechanisms over security and law-enforcement institutions in the United States and the United Kingdom. Drawing on historical, legal, and institutional developments, the study examines how these states gradually recognized the necessity of establishing effective civilian and parliamentary control over intelligence agencies, the armed forces, and law-enforcement bodies.

The findings demonstrate that democratic oversight is a long-term, adaptive process, shaped by political culture, social crises, and the need to balance national security with the protection of human rights. The relevance of this experience for states undergoing security sector transformation, including Ukraine, is also assessed.

Keywords: security-sector institutions; democratic civilian control; accountability; monitoring, covert operations; parliamentary oversight, legal powers.