

О. О. Верещак,
аспірант кафедри менеджменту і публічного адміністрування,
Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7262-5400>

DOI: 10.32702/2306-6814.2023.21.127

УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗОВНІШНЬОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ

O. Vereschak,
Postgraduate student of the Department of Management and Public Administration,
Kharkiv National University of Urban Economy named after O. M. Beketov

IMPROVEMENT OF THE REGULATORY AND LEGAL SECURITY OF THE IMPLEMENTATION OF CIVILIAN CONTROL OVER THE SECTOR OF SECURITY AND DEFENSE OF UKRAINE UNDER THE CONDITIONS OF EXTERNAL MILITARY AGGRESSION

У статті запропоновано внести зміни до законів України "Про Національну безпеку України", "Про Рахункову палату" "Про прокуратуру".

Запропоновано запровадити інститут Військового омбудсмена, однак з найважливіших функцій полягає в тому, щоб приймати й розглядати скарги військовослужбовців і проводити відповідні розслідування. Крім того, інститут Військового омбудсмена повинен займатися виявленням сфер державного управління в секторі безпеки та оборони, які функціонують недостатньо ефективно або є недостатньо підзвітними суспільству. Однак слід підкреслити, що інститут Військового омбудсмена не повинен підміняти собою судові органи, в тому числі й органи військової юстиції. Він повинен доповнювати судову систему, оскільки інститути омбудсмена, як правило, працюють зі справами некримінального характеру і мають порівняно низький бар'єр доступності для громадян.

Обґрунтовано, що наведені вище пропозиції із удосконалення законодавчого забезпечення функціонування системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони мають рамковий характер, тобто створюють засадничі принципи та нову якість вимог до формування та функціонування вказаної системи. Це зокрема стосується запровадження інституту Військового омбудсмена, розробки концепту у суспільної угоди між воєнно-політичним керівництвом та засобами масової інформації щодо висвітлення різних аспектів функціонування сектору безпеки та оборони і особливо в умовах зовнішньої збройної агресії проти України. Інші удосконалення мають менш значимий характер, але вони спрямовані на усунення недоліків, які притаманні вітчизняній системі цивільного контролю за сектором безпеки та оборони.

В подальшому слід навести окремі акценти удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони, які з поміж іншого, можуть стосуватись дискусійних питань, які не набули єдності наукового середовища. Натомість ми вважаємо, що комплексне запровадження означених напрямків суттєво підвищить транспарентність та дієвість результатів контрольно-наглядових заходів, що входять в систему цивільного контролю.

The article proposes amendments to the laws of Ukraine "On National Security of Ukraine", "On the Accounting Chamber" and "On the Prosecutor's Office".

The author proposed to introduce the institute of the Military Ombudsman, however, one of the most important functions is to receive and consider the complaints of servicemen and conduct relevant investigations. In addition, the Institute of the Military Ombudsman should be engaged in identifying areas of public administration in the

security and defense sector that are not functioning effectively enough or are not sufficiently accountable to society. However, it should be emphasized that the institution of the Military Ombudsman should not replace judicial bodies, including military justice bodies. It should complement the judicial system, since ombudsman institutions, as a rule, work with cases of a non-criminal nature and have a relatively low barrier of accessibility for citizens.

The article substantiates that the above proposals for improving the legislative support for the functioning of the system of civil control over the security and defense sector are of a framework nature, that is, they create basic principles and new quality requirements for the formation and functioning of the specified system. This particularly concerns the introduction of the Military Ombudsman institute, the development of a concept of a public agreement between the military-political leadership and the mass media regarding the coverage of various aspects of the functioning of the security and defense sector, and especially in the conditions of external armed aggression against Ukraine. Other improvements are of a less significant nature, but they are aimed at eliminating the shortcomings inherent in the domestic system of civilian control over the security and defense sector.

In the future, separate emphasis should be given on the improvement of regulatory and legal support for the functioning of the system of civil control over the security and defense sector, which, among other things, may relate to debatable issues that have not acquired the unity of the scientific environment. Instead, we believe that the comprehensive implementation of the specified directions will significantly increase the transparency and effectiveness of the results of control and supervision measures included in the civil control system.

Ключові слова: державне управління, демократичний контроль, цивільний контроль, сектор безпеки та оборони, національна безпека, громадянське суспільство, суспільна свідомість, Військовий омбудсмен, Верховна Рада України.

Key words: public administration, democratic control, civilian control, security and defense sector, national security, civil society, public consciousness, Military Ombudsman, Verkhovna Rada of Ukraine.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Аналіз сучасного стану організаційно-правового забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України продемонстрував наявність низки системних та ситуативних проблем, деякі з яких можуть бути вирішені за рахунок удосконалення сучасного вітчизняного законодавства в цій сфері. Прийняття окремого нормативно-правового акту про цивільний контроль за сектором безпеки та оборони, як це вже мало місце в практиці вітчизняного законодавства є недоцільним та не буде нами пропонуватись навіть не дивлячись на існуючий дискурс в середовищі практиків та фахівців в сфері державного управління сферою національної безпеки, адміністративного права, військових наук тощо.

Ми вважаємо, що виділення системи цивільного контролю в самостійний предмет законодавчого регулювання суттєво порушить цілісність безпекового середовища держави та створить ризики дублювання, дисереції повноважень та деконцентрації відповідальності під час здійснення публічного управління вказаною системою. Натомість доцільним є запропонувати низку змін у підсистемі нормативно-правового забезпечення його реалізації з урахуванням певних застережень, які пояснюються сучасними суспільно-політичними реаліями існування Української держави. До таких застережень ми відносимо такі:

— по-перше, агресія рф проти України та запровадження воєнного стану, що обумовлює складність зако-

нотворчої діяльності Парламенту та необхідність концентрації в першу чергу на завданнях національної безпеки та оборони. Іншими словами послаблення управлінського впливу органів військово-політичного керівництва держави є недопустимим через розширення та наділення додатковими повноваженнями інститутів цивільного контролю, що створить ризики втручання в діяльність перших чи гальмування процесу прийняття ними відповідних рішень. Це означає, що законодавчі зміни повинні бути точковими, рамковими під час діє правового режиму воєнного стану, але системними та структурним в повоєнний період з урахуванням тих недоліків системи управління в сфері безпеки та оборони, що були виявлені під час нападу рф на Україну;

— по-друге, всі без винятку законодавчі зміни повинні відображати загальну тенденцію європейської та євроатлантичної інтеграції України. Це означає, що більшість із змін, які будуть нами пропонуватись будуть стосуватись в першу чергу імплементації стандартів країн-членів НАТО у реалізації цивільного контролю за сектором безпеки та оборони. Це застереження стосується також можливості реалізації спільних заходів цивільного контролю в аналізованій сфері за участі наддержавних структур управління НАТО;

— по-третє, інтеграція України в ЄС висуває певні нові вимоги до системи функціонування та регулювання з боку держави діяльності інститутів громадянського суспільства, які є найбільш активними та ефективними інститутами цивільного контролю. Це означає підвищення вимог до кандидатів відповідних інституцій, кандидатів громадських рад, що створюються при всіх без виключення органах публічного управління, а також

підвищення рівня відповідальності самих інститутів громадянського суспільства їх транспарентності та публічності;

— по-четверте, одним із провідних акцентів під час розробки змін до законодавства в сфері реалізації цивільного контролю за сектором безпеки та оборони стає розширення уваги заходами протидії та боротьби із корупційними проявами. Корупційні скандали у найвищому керівництві Міністерства оборони України під час протистояння агресії РФ є неприпустимим фактом, який демонструє тотальну неспроможність та недовірливість інструментів цивільного контролю, або зрощення інституцій, що його реалізує із корупційними елементами в інтересах останніх.

Все наведене вище у своїй сукупності формує певну систему очікувань від запровадження законодавчих змін, однак слід наголосити на тому, що окрім інституційних змін необхідні й трансформації суспільного сприйняття ролі та місця цивільного контролю в системі забезпечення національної безпеки. Необхідним є перехід від концепції контролю за діяльністю посадових осіб до концепції контролю системоутворюючих механізмів та принципів функціонування всього сектору безпеки та оборони. Цивільний контроль не повинен сприйматись як засіб співставлення досягнутих результатів запланованим цілям. Мова йде про перманентний нагляд, моніторинг та контроль за всіма без виключення елементами реалізації владно-управлінської діяльності в секторі безпеки та оборони. Цивільний контроль повинен виступати додатковим джерелом, навіть потенціалом підвищення обороноздатності нашої держави. Це можливо за умови, якщо він дійсно відбуватиметься неупереджено, публічно та професійно на кожному етапі та в кожній підсистемі сектору безпеки та оборони.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз та виокремлення проблем нормативно-правового забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії, удосконалення правового регулювання забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України аналізують багато українських та закордонних вчених, у тому числі: О. Бєлов Ю. Вичалівська, В. Горбулін, А. Качинський, І. Коул, О. Литвиненко, Д. Нелсон, В. Пилипчук, О. Пошедін, М. Сіцінська, Г. Ситник, П. Фівер, та ін.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Мета статті полягає у системному аналізі нормативно-правового забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії та формування пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства з даної проблематики.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

На підставі аналізу сучасного нормативно-правового забезпечення реалізації цивільного контролю над

сектором безпеки і оборони України в умовах зовнішньої військової агресії пропонуємо зміни у підсистемі нормативно-правового забезпечення у вказаній сфері, зокрема:

— в першу чергу необхідні зміни системного характеру до Закону України "Про Національну безпеку України". Ці зміни не передбачатимуть тотальної трансформації, однак матимуть цілком конкретний цільовий характер, спрямовані на усунення неточностей та недоліків законодавчого забезпечення. Вони матимуть рамковий характер, в більшості своїй відкриватимуть перспективи для внесення більш конкретних змін у галузеві нормативно-правові акти, які регулюють діяльність окремих суб'єктів, що здійснюють цивільний контроль;

— другою чергою потребують зміни спеціальних нормативно-правових актів, які визначають особливості здійснення окремих контрольно-наглядових процедур та заходів, а також регулюють діяльність тих чи інших суб'єктів здійснення цивільного контролю.

Отже, з метою підвищення ефективності цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України особливо в умовах зовнішньої військової агресії нами пропонуються такі напрямки удосконалення нормативно-правового забезпечення процесу його реалізації.

По-перше, доцільно внести низку змін та доповнень в Закон України "Про Національну безпеку України", а саме:

1. Доповнити частину четверту статті 4 такими пунктами:

"5) стан обороноздатності військових та матеріально-технічного й ресурсного забезпечення військових формувань та Сил оборони України, які входять до сфер відання органів сектору безпеки і оборони;

6) стан імплементації вимог та запровадження стандартів ЄС та НАТО в систему управління та забезпечення діяльності органів сектору безпеки і оборони;

7) характер міжнародних відносин органів сектору безпеки і оборони на предмет їх відповідності національним інтересам України."

Такі доповнення засад демократичного цивільного контролю, на наше глибоке переконання суттєво підвищать рівень поінформованості суспільства про реальний стан забезпечення системи національної безпеки. Так, зокрема пункти 5 та 6 дадуть змогу контролювати стан інтеграції України до ЄС та НАТО, а також відкриватимуть доступ інститутам громадянського суспільства до механізмів реалізації управлінської діяльності органами сектору безпеки і оборони, які можуть мати потенційну корупційну складову, що мінімізує чи навіть повністю нейтралізує її негативний вплив на рівень обороноздатності держави.

Слід відверто закувати, що доповнення вказаної вище норми Закону України "Про Національну безпеку України" пунктом 6 суттєво підвищить рівень відповідальності посадових осіб МО та інших органів сектору безпеки і оборони в частині реалізації ними своїх міжнародних контактів. Це покликано суттєво зменшити рівень зловживання посадових осіб службовим становищем для використання службових відряджень у приватних та сімейних інтересах.

2. Доповнити статтю 6 Закону України "Про Національну безпеку України" пунктами 4-1 та 6-2 такого змісту:

"4-1. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод військовослужбовців здійснює Військовий омбудсмен, який призначається Верховною Радою України за поданням Міністерства оборони України з урахуванням побажань Генерального штабу ЗСУ. Повноваження Військового омбудсмена визначаються законом."

"6-1. На обґрунтовану вимогу громадської ради будь-якого з органів сектору безпеки і оборони, оформлену у встановлений законодавством спосіб, Верховна Рада України повинна проводити парламентські слухання та ініціювати створення спеціальних парламентських комісій з питань національної безпеки і оборони, що викладені у відповідній вимозі. Обґрунтованість вимоги перевіряється відповідним профільним комітетом Верховної Ради України."

В такий спосіб, імплементуючи вказані зміни, нами пропонується суттєве розширення можливостей парламентського контролю в секторі безпеки та оборони, а також створення нового інституту держави — Військового омбудсмена, який матиме подвійне — військово-політичне — підпорядкування.

Інститут Військового омбудсмена є невід'ємним атрибутом підзвітності та прозорості для суспільства сектору безпеки. Як незалежний і об'єктивний орган інститут військового омбудсмена відіграє важливу роль у запобіганні та боротьбі зі зловживаннями службовими повноваженнями і порушеннями прав людини, незалежно від того, чи стосуються вони цивільних осіб чи представників збройних сил. Інститут військового омбудсмена приймає й розслідує скарги і звернення, а також інформує відповідні інстанції про порушення прав людини та інші проблеми системного характеру. Таким чином, його діяльність може мати серйозний ефект на рівні як окремої людини, так і сектору безпеки та відповідної нормативно-правової бази в цілому.

Як зазначають Г. Бьом, А. Віліс та Б. Баклунд інститути омбудсмена загалом прагнуть до незалежності й об'єктивності, а ефективність їх роботи залежить від рівня довіри та поваги до них з боку як держави й суспільства, так і представників збройних сил. При цьому, однак, слід мати на увазі одну важливу особливість таких інститутів, яка полягає в тому, що вони прагнуть покращити відносини між суспільством і владою з метою запобігання непотрібних конфліктів. Інститути омбудсмена можуть використовувати високий рівень довіри до них з боку держави, суспільства і збройних сил з метою вироблення та реалізації гнучких рішень, які будуть прийнятними для всіх сторін [1].

Завдяки своїй незалежності та неупередженості при розгляді питань, інститути омбудсмена відіграють важливу роль у системі забезпечення відповідальності та підзвітності органів державної влади за межами судової системи, де неминуче присутній конфлікт сторін. У багатьох випадках конфліктні ситуації краще було б вирішувати через інститути омбудсмена, а не через судові інстанції. Так, у багатьох відношеннях вони мають більш низький бар'єр доступності (зокрема, вони відкриті для доступу, їх послуги безкоштовні для громадян і вони менш бюрократичні за своєю природою), що у багатьох випадках робить їх більш привабливою альтернативою установам судової системи.

Зауважимо, що одна з найважливіших функцій інституту Військового омбудсмена полягає в тому, щоб приймати й розглядати скарги військовослужбовців і проводити відповідні розслідування. Крім того, інститут Військового омбудсмена повинен займатися виявленням сфер державного управління в секторі безпеки та оборони, які функціонують недостатньо ефективно або є недостатньо підзвітними суспільству. Однак слід підкреслити, що інститут Військового омбудсмена не повинен підміняти собою судові органи, в тому числі й органи військової юстиції. Він повинен доповнювати судову систему, оскільки інститути омбудсмена, як правило, працюють зі справами некримінального характеру і мають порівняно низький бар'єр доступності для громадян.

Вартість витрат і рівень бюрократичних процедур при вирішенні скарг у суді можуть бути досить високими, на відміну від послуг інституту Військового омбудсмена, які надаються безкоштовно і є набагато менш бюрократизованими у порівнянні зі стандартними процедурами розгляду справи в суді. Крім того, інститут Військового омбудсмена повинен прагнути до того, щоб максимально знизити бар'єр доступності своїх послуг шляхом розширення можливостей для подання громадянами своїх скарг [2, с. 27—29].

Крім того, передбачається, що Військовий омбудсмен прийматиме від членів діючого складу збройних сил, а також від непрофесійних військових (наприклад, військовослужбовців строкової служби) скарги з багатьох питань, в тому числі, і від ветеранів збройних сил, членів їх сімей, а також від інших громадян, незалежно від того, чи мають вони відношення до збройних сил, чи ні.

Також інститут Військового омбудсмена повинен мати функцію проведення розслідувань в секторі безпеки та оборони. На наше переконання, одна з відмінностей діяльності інституту Військового омбудсмена від діяльності аналогічних інститутів полягає в тому, що ця діяльність (в цілому) не має кримінального чи конфліктного характеру. А підготовка звітів за результатами перевірок чи реагування на скарги та доведення їх до відома зацікавлених сторін (в тому числі суб'єкта і об'єкта скарги), а також парламенту і широкої громадськості входить до числа основних функцій інституту будь-якого омбудсмена, і майже всі інститути зобов'язані регулярно інформувати відповідні інстанції про результати своєї роботи. Звіти можуть надаватися на регулярній та позаплановій основі і містити інформацію про всі аспекти діяльності інституту Військового омбудсмена, в тому числі що стосується роботи зі скаргами громадян (при цьому особлива увага приділяється питанню нерозголошення особистої інформації скаржника), роботи з тематичних і актуальних питань, вироблення політичних та інших рекомендацій.

Слід зауважити, що появі інститутів Військового омбудсмена сприяла ціла низка факторів, серед яких провідне місце в світовій практиці займають такі:

- зростання суспільного прагнення зміцнити цивільно-демократичний контроль над збройними силами;
- необхідність поліпшення ситуації із захистом прав людини у питаннях військовослужбовців за рахунок створення більш ефективних механізмів обробки

скарг та реалізації заходів для ліквідації виявлених недоліків;

— прагнення створити незалежний механізм контролю якості, який би дозволив здійснювати нагляд за дотриманням встановлених процедур, правил і принципів діяльності в збройних силах.

Л. Ріф зазначає, що в окремих випадках формування інститутів Військового омбудсмена було продиктовано прагненням зміцнити і модернізувати існуючі механізми обробки скарг громадян. Наприклад, у Бельгії, Ірландії і Великобританії інститути Військового омбудсмена почали створюватися, коли стала очевидною недосконалість існуючих спеціалізованих систем реагування на скарги. В Ірландії зацікавлені сторони, насамперед представницькі органи особового складу збройних сил, активно виступали за створення незалежних механізмів обробки скарг, оскільки існуючі на той момент у збройних силах внутрішні процедури обробки скарг не користувалися довірою військовослужбовців [3].

Бажання зміцнити існуючі механізми і інститути по-служило каталізатором створення інститутів омбудсмена в багатьох державах з усталеними традиціями демократичного управління. Створення інститутів Військового омбудсмена було продиктоване бажанням сформувати оперативну, ефективну й доступну систему захисту громадян від неправомірних дій державних чиновників, враховуючи зростаючий вплив держави на життя своїх громадян.

Ціла низка інститутів Військового омбудсмена в різних країнах світу була створена в рамках діяльності щодо переформатування цивільно-військових відносин в період після закінчення Другої світової війни. Так, наприклад, це відбувалося в Німеччині (1959 г.) і послужило мотивом для створення інститутів омбудсмена в Норвегії (1952 г.) та Австрії (1955 г.), які вирішили, що їм необхідний незалежний інститут для здійснення демократичного цивільного контролю над збройними силами. Побояючись повторення недавніх подій і розуміючи необхідність оновлення збройних сил, Парламент Німеччини вирішив посилити механізми контролю над армією. Так, після внесення відповідних змін до Основного закону держави, був заснований інститут Комісара (уповноваженого) парламенту з питань збройних сил, який отримав широкі повноваження щодо отримання доступу до необхідної інформації та здійснення наглядових функцій. Аналогічна ситуація спостерігалася і в Нідерландах. Після закінчення Другої світової війни політики вирішили, що збройними силам потрібен "якісний механізм контролю". В результаті королівським указом було засновано посаду Генерального інспектора.

Одна з основних функцій інституту Військового омбудсмена полягає в тому, щоб інформувати законодавчу владу і суспільство про результати своєї роботи. Метою рекомендацій інституту омбудсмена є уточнення, пом'якшення або перегляд рішення, політики чи закону, які стали причиною подання скарги. Рекомендації навряд чи будуть ефективними, якщо право інституту омбудсмена оприлюднювати у відкритих джерелах звіти про свою роботу опиниться під загрозою втручання з боку глави відомства або військово-командної вертикалі, якщо вони отримають право вносити свої корективи у текст документа або будуть намагатися затягува-

ти терміни його виходу в світ. Крім того, якщо передбачається, що інститут омбудсмена повинен ефективно вирішувати питання системного характеру, йому має бути надано право виступати з політичними рекомендаціями або зауваженнями щодо конкретних законопроектів.

3. Наступним кроком на шляху удосконалення нормативно-правового забезпечення реалізації цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України є доповнення статті 7 Закону України "Про Національну безпеку України" частиною четвертою такого змісту:

"4. Центральні органи виконавчої влади, що мають у підпорядкуванні утворені відповідно до законів України військові формування, розвідувальні та правоохоронні органи в обов'язковому порядку повинні забезпечувати створення громадських рад, які здійснюють цивільний контроль за їх діяльністю. До складу таких рад в обов'язковому порядку повинні входити офіцери у відставці відповідних військових формувань, розвідувальних та правоохоронних органів".

Таким чином, ми фактично підвищуємо рівень транспарентності цивільного контролю за діяльністю органів сектору безпеки та оборону, які мають у своєму підпорядкуванні воєнізовані формування або військові з'єднання. В такий спосіб ми намагаємося підвищити рівень цивільного контролю за використанням легального державного примусу, недопущення випадків коли такий примус стає надмірним чи відбувається узурпація влади, як під час Революції гідності 2013—2014 років. Саме тому створення громадських рад при відповідних органах публічного управління повинен стати імперативом, а не правом чи можливістю реалізації громадськістю власної правосуб'єктності.

4. Наступним напрямком удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування системи цивільного контролю є доповнення статті 10 Закону України "Про Національну безпеку України" частинами п'ятою та шостою такого змісту:

"5. Медіа, висвітлюючи питання національної безпеки і оборони, повинні діяти з урахуванням існуючого на момент такого висвітлення правового режиму в Україні. В умовах дії правового режиму воєнного стану медіа повинні керуватися загальними принципами та інтересами національної безпеки, для чого укладається рамкова суспільна угода між органами сектору безпеки і оборони та засобами масової інформації щодо висвітлення діяльності силових структур в умовах оборони територіальної цілісності та суверенітету держави, протидії зовнішнім агресіям.

6. Медіа, засоби масової інформації, а в період запровадження воєнного стану також і суб'єкти видавничої справи зобов'язані постійно оперативним інформувати суспільство про діяльність органів сектору безпеки і оборони, про стан виконання заходів розвитку та діяльності сектору з урахуванням єдиних напрямків та цілей державної інформаційної політики на вказаний період. Медіа, засоби масової інформації в період запровадження воєнного стану повинні активно протидіяти проявам антиукраїнської пропаганди".

Слід наголосити на тому, що дійсно практика видання "Білих книг" органів сектору безпеки і оборони є ефективною, та повинна мати щорічний характер, базуючись на показниках Державного бюджету України,

стратегіях безпеки та програмах реформування відповідних структур. Але "Білі книги" маючи щорічний характер не можуть забезпечити повноту реалізації принципу публічності, гласності та доступу громадськості до реалізації цивільного контролю за сектором безпеки та оборони. Власне на виправлення даних проблем і спрямовані запропоновані нами зміни, метою яких є покладання соціальної відповідальності на медіа в умовах реалізації цивільного контролю в аналізованому секторі.

Не підлягає сумніву, що в умовах російської агресії повинен зберігатися розумний баланс між таємною і відкритою інформацією про діяльність складових сектору безпеки і оборони. Як свідчить досвід бойових дій на Сході України, неспроможність зберегти таємницю, наприклад про пересування і дислокацію військ, може мати непоправні наслідки. Водночас надмірна засекреченість сприяє порушенню прав людини і поширенню корупції в секторі безпеки та оборони. Це не тільки обмежує можливості держави протистояти збройній агресії, а й руйнує основи демократичного устрою. Тому в цьому аспекті необхідним є дотримання розумного балансу принципів транспарентності, гласності та публічності з вимогами захисту інформації.

5. З урахуванням вже запропонованих нами вище напрямків удосконалення вітчизняного законодавства в аналізованій сфері ми пропонуємо також внести певні зміни та доповнення і в статтю 11 Закону України "Про Національну безпеку України", зокрема доповнивши її частинами 2-1 та 4 такого змісту:

"3. Військовослужбовці, члени їх родин, які вважають, що їх права, свободи чи законні інтереси порушено рішеннями, діями, бездіяльністю складових сектору безпеки і оборони чи їх посадових осіб, мають право звертатися до суду, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а після створення інституту Військового омбудсмена до нього, використовувати будь-які інші механізми захисту прав і свобод, передбачені законодавством України.

4. У випадку порушення вимог Закону України "Про державну таємницю" під час здійснення заходів цивільного контролю за сектором безпеки та оборони особа несе відповідальність передбачену Кримінальним кодексом України".

Таким чином, наведені вище пропозиції із удосконалення законодавчого забезпечення функціонування системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони мають рамковий характер, тобто створюють засадничі принципи та нову якість вимог до формування та функціонування вказаної системи. Це зокрема стосується запровадження інституту Військового омбудсмена, розробки концепту у суспільної угоди між військово-політичним керівництвом та засобами масової інформації щодо висвітлення різних аспектів функціонування сектору безпеки та оборони і особливо в умовах зовнішньої збройної агресії проти України. Інші удосконалення мають менш значимий характер, але вони спрямовані на усунення недоліків, які притаманні вітчизняній системі цивільного контролю за сектором безпеки та оборони.

В подальшому слід навести окремі акценти удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування системи цивільного контролю за сектором безпеки та оборони, які з поміж іншого, можуть стосуватись дискусійних питань, які не набули єдності наукового середовища.

Натомість ми вважаємо, що комплексне запровадження означених напрямків суттєво підвищить транспарентність та дієвість результатів контрольно-наглядових заходів, що входять в систему цивільного контролю.

В першу чергу слід звернути увагу на проблему інституційного характеру, яка стосується діяльності Верховної Ради України. Мова йде про необхідність якомога швидкої практичної реалізації положень ст. 6 Закону України "Про національну безпеку України", що вимагає створення комітету Верховної Ради України з питань контролю над державними органами спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронними органами, правоохоронними органами спеціального призначення та окремого комітету контролю над розвідувальними органами.

Логічним продовженням в цьому напрямку, на нашу думку, є збільшення контрольних повноважень комітетів над сектором безпеки і оборони, а саме: виклик та заслуховування керівників та їх заступників міністерств, сил безпеки і сил оборони, видів та окремих родів Збройних Сил з питань реалізації стратегій, доктрин, концепцій, державних програм в сфері національної безпеки і оборони; стану укомплектованості, оснащеності та забезпеченості органів сектору безпеки і оборони; розгляду кадрових призначень військовослужбовців штатної категорії "генерал (адмірал)" та присвоєння військових звань цієї категорії, а також розгляд кандидатів на посади керівників і їх заступників для призначення в органи сектору безпеки і оборони; ефективності використання ресурсів.

Таким чином, відбувається підвищення ролі Верховної Ради України в системі цивільного контролю за сектором безпеки та оборони, що є цілком логічним з урахуванням представницької функції Парламенту. Крім того, ми вважаємо, що саме парламентський контроль, особливо з урахуванням положень Закону України "Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України", надає можливість для застосування більш дієвих контрольно-наглядових інструментів.

Розвиваючи дану тезу доцільно також запровадити процедуру погодження з відповідними парламентськими комітетами Верховної Ради України планів фінансування державних програм розвитку, які розробляє Уряд і затверджує Президент України, а також встановити механізм розгляду та затвердження комітетами Верховної Ради України оборонних закупівель, наприклад, на суму більш ніж 500 млн грн, та документів, які містять в собі основні параметри реформування сектору безпеки і оборони, наприклад, Стратегічний оборонний бюлетень, Стратегія національної безпеки, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу програми щодо розвитку складових сектору безпеки і оборони України на довгостроковий та середньостроковий термін.

За аналогією із діяльністю господарських відносин, де будь-які значні правочини вимагають погодження органами управління суб'єкта господарювання, вважаємо необхідним запровадити з боку Верховної Ради України такий контроль за так би мовити значними бюджетними витратами. Враховуючи обмеженість ресурсного забезпечення, високий рівень корупційних проявів в сфері державних закупівель, саме запровадження

наглядного інструменту вже на етапі визначення напрямків витрати державних фінансів дасть змогу значно оптимізувати ресурсне забезпечення сектору безпеки та оборони. В такий спосіб нами обгрунтовується необхідність переходу від концепції "відповідального використання державних ресурсів" до концепту "відповідального планування напрямів витрат державних ресурсів". Тут відбуватиметься подвійна перевірка:

— на етапі планування — шляхом погодження Верховною Радою України обсягів та напрямків державних закупівель;

— на етапі реалізації самої процедури закупівель — на предмет оцінки ефективності використаних коштів отриманим результатом, справедливості ціни та прозорості умов державних закупівель.

В цьому ж напрямку слушним є також підсилення контрольної ролі Верховної Ради України та Рахункової палати під час реалізації державних закупівель для потреб органів сектору безпеки та оборони. Зокрема, ми наполягаємо на необхідності прийняття змін до Закону України "Про Рахункову палату" та Закону України "Про прокуратуру", якими передбачити звітування Генеральним прокурором України у Верховній Раді України щодо кожного інформування Рахунковою палатою про факти зловживання з боку посадових осіб сектору безпеки і оборони незалежно від грифу обмеженості інформації.

Крім того, необхідно передбачити в Законі України "Про Рахункову палату" повноцінне забезпечення реалізації принципу гласності та прозорості в роботі та за її результатами. Результати роботи Рахункової палати, за фактом яких виявлені порушення чинного законодавства, необхідно опублікувати на офіційному сайті палати у спеціальному розділі незалежно від грифу обмеженості інформації, а наступне реагування прокуратурою за цими повідомленнями необхідно відображати на сайті Генеральної прокуратури України. Механізм взаємодії Генеральної прокуратури України та Рахункової палати повинен стати частиною законодавчого поля України та визначати порядок направлення фактів привласнення грошей, матеріальних цінностей, нецільового використання державних коштів і майна, порушень фінансової дисципліни, інших зловживань, які мають ознаки злочину, до Генеральної прокуратури України.

В такий спосіб ми реалізуємо один із найбільш ефективних контрольних наглядних механізмів, який передбачає одночасний контроль і процесу використання державних фінансів; і перевірку діяльності правоохоронних органів за фактом виявлення порушень фінансової дисципліни в даному аспекті чи взагалі, виявлення корупційних складових, які негативним наслідком мають послаблення рівня обороноздатності держави.

При цьому доцільно розглянути також можливість включення до суспільно небезпечних діянь окремих складів злочину:

— надання неправдивої інформації державними та посадовими особами під час слухань у Верховній Раді України та в комітетах — який повинен краться в кримінальному порядку;

— несанкціонованого розголошення державної таємниці народними депутатами України, які працюють в комітетах Верховної Ради України, що контролюють сектор безпеки і оборони.

Відповідні зміни доцільно внести в Кримінальний кодекс України з метою правового забезпечення охорони громадської безпеки, конституційного устрою від злочинних посягань, а також запобігання злочинам.

Зауважимо, що сьогодні в Україні існує дисбаланс функцій і повноважень гілок державної влади, за якого вирішальні повноваження в керівництві сектором безпеки та оборони належать Президентові України, а парламент фактично позбавлений важелів впливу на складові сектору безпеки і оборони. Варто зазначити, що Верховна Рада України і сьогодні має достатньо повноважень для здійснення цивільного контролю над сектором безпеки та оборони.

Водночас запропоновані вище удосконалення нормативно-правового забезпечення цивільного контролю в аналізованому секторі формують суттєвий потенціал зміцнення повноважень парламенту щодо демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони. Тому збільшення контролюючих функцій комітетів Верховної Ради України є запорукою ефективної реалізації завдань цивільного контролю за сектором безпеки та оборони. На нашу думку, важливим фактором, що впливає на ефективність саме парламентського цивільного контролю, є готовність парламентарів вирішувати питання сектору безпеки та оборони через їх представницьку функцію. Відповідальність народних депутатів перед виборцями є певним суттєвим чинником ефективності парламентського контролю в Україні.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Наведений комплекс напрямків удосконалення нормативно-правового забезпечення реалізації цивільного контролю дасть змогу не тільки розширити можливості його суб'єктів, а й суттєво підвищить релевантність та утилітарність отриманих за наслідками таких дій висновків, інформації тощо.

Література:

1. Born H., Wills A., Buckland B. S. A Comparative Perspective of Ombudsman Institutions for the Armed Forces, Policy Paper. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011.
2. Бакленд Б., Макдермотт В. Інститути омбудсмена у справах збройних сил. Київ: ДКЗС, 2015. 178 с.
3. Reif L. C. The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System. Leiden: Martinus Nijhoff, 2004.

References

1. Born, H. & Wills, A. & Buckland, B. S. (2011), A Comparative Perspective of Ombudsman Institutions for the Armed Forces, Policy Paper. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva.
2. Baklend, B. & Makdermott, V. (2015), Instytuty ombudsmena u spravakh zbrojnykh syl [Ombudsman Institutes in the Right Armed Forces], DKZS, Kyiv, Ukraine.
3. Reif, L. C. (2004), The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System, Martinus Nijhoff, Leiden.

Стаття надійшла до редакції 26.10.2023 р.