

Міністерство освіти і науки України
Національний університет “Острозька академія”
Навчально-науковий центр заочно-дистанційного навчання
Кафедра національної безпеки та політології

Кваліфікаційна робота
на здобуття освітнього ступеня магістра на тему:
**“Верховна Рада України в системі цивільного контролю над сектором
безпеки і оборони України”**

Виконав студент II курсу, групи ЗМНб-21
спеціальності 256 Національна безпека (за
окремими сферами забезпечення і видами
діяльності)

Монич Євген Федорович

Керівник – кандидат політичних наук, доцент

Мартинюк Роман Станіславович

Рецензент – кандидат юридичних наук, доцент

Ірха Юрій Богданович

Острог, 2025

ЗМІСТ

ВСТУП	4
 РОЗДІЛ 1. ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ	9
1.1. Сутність, завдання та форми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони	9
1.2. Сутність контрольної функції парламенту та її усталені форми	17
1.3. Парламентський контроль як елемент демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони	23
<i>Висновки до розділу 1</i>	
 РОЗДІЛ 2. ПОВНОВАЖЕННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ	31
2.1. Контрольна функція парламенту у сфері національної безпеки й оборони держави: теоретичний аспект	31
2.2. Інструменти контролю Верховної Ради України над сектором безпеки і оборони: загальний огляд	34
2.3. Парламентські слухання у Верховній Раді України з питань національної безпеки і оборони. Розгляд Верховною Радою України звітів та інформації посадових осіб сектору безпеки і оборони	46
2.4. Тимчасові слідчі та тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України в механізмі парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України	52
2.5. Комітети Верховної Ради України у сфері парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України	56

2.6. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав та свобод військовослужбовців Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини	68
--	----

2.7. Контроль за використанням коштів Державного бюджету України, які Верховна Рада України виділяє на потреби сектору безпеки і оборони України	74
--	----

2.8. Контрольні повноваження народних депутатів України у сфері національної безпеки і оборони України	75
--	----

Висновки до розділу 2

РОЗДІЛ 3. ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОКРЕМИХ КЕРІВНИХ СУБ'ЄКТІВ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І БОРОНИ УКРАЇНИ ТА АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І БОРОНИ УКРАЇНИ	80
--	----

3.1. Парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки і оборони	80
--	----

3.2. Парламентський контроль за діяльністю Президента України у сфері національної безпеки і оборони	84
--	----

3.3. Актуальні питання реформування системи парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України	89
---	----

Висновки до розділу 3

ВИСНОВКИ	98
----------------	----

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛА	101
-----------------------------------	-----

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Парламентський контроль над сектором безпеки і оборони є елементом сучасної демократії, який забезпечує підзвітність та прозорість діяльності відповідних органів державної влади. Парламентський контроль над сектором безпеки і оборони передбачає не лише законодавче регулювання діяльності його суб'єктів, а й постійний моніторинг за їхньою діяльністю. Тим самим парламентський контроль над сектором безпеки і оборони забезпечує баланс між ефективністю функціонування суб'єктів сектору безпеки і оборони України та їх підзвітністю і відповідальністю перед суспільством. Він має винятково важливе значення в забезпеченні підтримки довіри громадян до влади та розвитку демократичної державності.

Сектор безпеки і оборони не лише забезпечує національну безпеку держави, захист її державного суверенітету та територіальної цілісності, а й безпосередньо визначає вектор її внутрішньополітичного розвитку. Тому демократичні держави світу постійно вдосконалюють механізми парламентського контролю над сектором безпеки і оборони. Прагнучи здобути повноправне членство в Європейському Союзі та Організації колективного договору, Україна зобов'язана інтегрувати вироблений сучасними західними демократіями механізм парламентського контролю над сектором безпеки і оборони у своє національне законодавство. У контексті поточних викликів, з якими зіткнулася Українська держава, значення парламентського контролю критично зростає. Впровадження його механізмів в умовах повномасштабної війни з Російською Федерацією стає безальтернативним.

У політичному розвитку Української держави донині простежується інерція її тоталітарного минулого, одним із наслідків якої є нерозвиненість парламентського контролю над сектором безпеки й оборони. Відсутній, зокрема, основоположний елемент демократичного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони – ефективний механізм парламентського контролю над сектором безпеки й оборони. Донині не створено спеціального комітету

Верховної Ради України для забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України щодо діяльності суб'єктів сектору безпеки й оборони, створення якого передбаченого Законом України “Про національну безпеку України” від 21 червня 2018 р.

Метою дослідження є аналіз ролі Верховної Ради України в системі цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

Визначена мета дослідження зумовлює постановку і вирішення наступних **дослідницьких завдань**:

- розкрити сутність контрольної функції парламенту та розглянути її усталені форми;
- дослідити значення парламентського контролю в системі цивільного контролю над сектором безпеки і оборони;
- дослідити конкретні засоби парламентського контролю над сектором безпеки і оборони в Україні,
- вивчити інструменти парламентського контролю за діяльністю окремих керівних суб'єктів сектору безпеки і оборони України;
- проаналізувати окремі актуальні питання реформування системи парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України.

Об'єктом дослідження є парламентський контроль над сектором безпеки і оборони.

Предметом дослідження є інструменти парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України.

Джерельна база дослідження. Проблематика парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України з об'єктивних причин у вітчизняному фаховому середовищі досліджена недостатньо. У роботах вітчизняних науковців найчастіше вона є побічним, опосередкованим об'єктом дослідження. Наявні нечасті випадки спеціального дослідження цієї проблематики. З-поміж усіх робіт зарубіжних та вітчизняних дослідників, у яких безпосередньо чи опосередковано дослідженні інструменти контролю Верховної Ради України над сектором безпеки і оборони України, помітними є праці Борна Г., Флурі Ф., Ланна С.

(“Контроль та управління: актуальність парламентського контролю над сектором безпеки та його реформуванням”), Ю. Барабаша (“Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект)”), А. Глущенко (“Парламентський контроль як елемент демократичного контролю над сектором безпеки і оборони”, “Парламентський нагляд над діяльністю сектору безпеки і оборони: проблеми нормативного регулювання”), В. Ківалова та І. Залюбовської (“Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні”), О. Майданник (“Поняття і сутність парламентського контролю”, “Парламентський контроль за функціонуванням виконавчої влади в Україні: питання теорії”, “Повноваження та форми діяльності народного депутата України у сфері парламентського контролю (теоретичний аспект)”, “Правозастосовний процес реалізації українським парламентом контрольної функції”, “Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України”), П. Кислого та Ч. Вайза (“Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду”), О. Сироїд (“Контрольна функція парламенту: щоб країна була заможною і в безпеці”), М. Сіцинської (“Зарубіжний досвід організації та здійснення цивільного контролю за спецслужбами: постановка проблеми”), М. Сіцинської (“Зарубіжний досвід організації та здійснення цивільного контролю за спецслужбами: постановка проблеми”), В. Гуменюк (“Парламентський контроль за діяльністю сектору безпеки і оборони: аналіз форм і процедур звітності”, “Цивільний контроль у сфері безпеки і оборони : організаційно-правові засади”), Д. Дегтярьова (“Форми демократичного цивільного контролю над силами оборони України”), М. Сіцинської (“Зарубіжний досвід організації та здійснення цивільного контролю за спецслужбами: постановка проблеми”), А. Демченко (“Цивільний контроль у секторі безпеки і оборони: проблеми теорії і практики”), І. Дронова (“Парламентський контроль у сфері національної безпеки і оборони: функції, інструменти, перспективи розвитку”), А. Єгорова (“Формування системи демократичного цивільного контролю в Україні: сучасні виклики”), О. Козлова

(“Звітність посадових осіб сектору безпеки в механізмі демократичного контролю Верховної Ради України”),.

Нормативною основою дослідження є положення вітчизняного законодавства у сфері парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України.

Методологію дослідження утворює сукупність загально- та спеціально-наукових методів. Методи дослідження були обрані з урахуванням мети, завдань, об’єкта і предмета дослідження.

У дослідженні було застосовано *діалектичний метод* як загальний метод пізнання, що використовувався у процесі дослідження самого явища парламентського контролю та аналізу його усталених інструментів.

Юридико-догматичний метод було використано для аналізу положень вітчизняного законодавства, що регулює правовідносини у сфері парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України.

Порівняльно-правовий метод було застосовано для співставлення (порівняння) українського законодавства у сфері парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України з відповідними західними зразками.

За допомогою *методу системного аналізу* було досліджено сукупність засобів контролю з боку Верховної Ради України над сектором безпеки і оборони України як певної цілісної системи парламентського контролю.

Структура й обсяг дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що сукупно охоплюють дванадцять підрозділів, висновків, переліку використаних джерел.

У розділі 1 “Парламентський контроль у системі цивільного контролю над сектором безпеки і оборони” розкрито сутність, завдання та форми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони (підрозділ 1.1.), сутність контрольної функції парламенту та розглянуто її усталені форми (підрозділ 1.2.), проаналізовано значення парламентського контролю в системі цивільного контролю над сектором безпеки і оборони (підрозділ 1.3.).

У розділі 2 “Повноваження Верховної Ради України у сфері цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України” проаналізовано теоретичні засади контрольної функції парламенту у сфері національної безпеки й оборони держави (підрозділ 2.1.), здійснено загальний огляд інструментів контролю Верховної Ради України над сектором безпеки і оборони (підрозділ 2.2.), досліджено такі конкретні засоби парламентського контролю над сектором безпеки і оборони, як парламентські слухання у Верховній Раді України з питань національної безпеки і оборони, розгляд Верховною Радою України звітів та інформації посадових осіб сектору безпеки і оборони (підрозділ 2.3.), діяльність тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України (підрозділ 2.4.), діяльність комітетів Верховної Ради України у сфері парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України (підрозділ 2.5.), парламентський контроль за додержанням конституційних прав та свобод військовослужбовців Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (підрозділ 2.6.), контроль за використанням коштів Державного бюджету України, які Верховна Рада України виділяє на потреби сектору безпеки і оборони України (підрозділ 2.7.), контрольні повноваження народних депутатів України у сфері національної безпеки і оборони України (підрозділ 2.8.).

У розділі 3 “Парламентський контроль за діяльністю окремих суб’єктів сектору безпеки і оборони України та перспективи реформування системи парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України” досліджено парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки і оборони (підрозділ 3.1.), парламентський контроль за діяльністю Президента України у сфері національної безпеки і оборони (підрозділ 3.2.), вивчено окремі актуальні питання реформування системи парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України (підрозділ 3.3.).

У загальних висновках сформульовано підсумкові результати дослідження.

Загальний обсяг роботи – 112 сторінок, з них основної частини – 89 сторінок. Перелік використаних джерел складає 105 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

1.1. Сутність, завдання та форми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони

В умовах демократичного суспільства особливої ваги набуває питання підпорядкування суб'єктів сектору безпеки і оборони волі народу, реалізованій через легітимні інститути державної влади. Цивільний контроль над сектором безпеки й оборони є інструментом, що гарантує демократичність функціонування суб'єктів сектору безпеки і оборони, прозорість та ефективність їхньої діяльності, а також відповідність політиці національної безпеки, заснованій на правових та етичних засадах. Для України, яка перебуває в умовах тривалої гібридної агресії, створення ефективного механізму демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони є одним із пріоритетів державної політики¹.

Сутність демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони

Одним із ключових принципів функціонування демократичної, правової держави є підпорядкування сектору безпеки і оборони демократичному цивільному керівництву. Цивільний контроль як інституціоналізований механізм контролю передбачає систему правових, організаційних та процедурних інструментів, які дозволяють суспільству впливати на діяльність силових структур через законодавчу, виконавчу та судову галузі влади, а також інститути громадянського суспільства².

¹ Гуменюк В. Цивільний контроль у сфері безпеки і оборони : організаційно-правові засади. К.: НІСД, 2013. С. 43.

² Демченко А. Цивільний контроль у секторі безпеки і оборони: проблеми теорії і практики. К.: Ліра-К, 2020. С. 31.

Цивільний контроль – це система демократично встановлених, інституційно оформлених та юридично забезпечених механізмів, за допомогою яких суспільство, через органи законодавчої і виконавчої влади, а також інститути громадянського суспільства, контролює діяльність суб'єктів сектору безпеки й оборони. Демократичний характер цього контролю полягає у його підпорядкуванні принципам конституціоналізму, верховенства права, розподілу влад, забезпеченні відповідальності та підзвітності суб'єктів сектору безпеки і оборони перед суспільством, залученні громадськості до процесів формування безпекової політики, забезпеченні балансу між потребами безпеки та захистом прав людини³.

У науковій літературі демократичний цивільний контроль визначають як механізм забезпечення відповідності діяльності суб'єктів сектору безпеки й оборони національним інтересам, конституційним нормам та міжнародним демократичним стандартам. Його фундаментальними ознаками є: підзвітність, прозорість, відповідальність, правова визначеність діяльності суб'єктів сектору безпеки й оборони, а також участь громадян у формуванні та реалізації безпекової політики.

У правовій науці цивільний контроль трактують як одну з форм реалізації принципу верховенства цивільної влади над військовою, що передбачає недопущення мілітаризації державного управління, гарантує політичну нейтральність збройних сил та інших суб'єктів сектору безпеки і оборони.

Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки й оборони є однією з ключових умов функціонування демократичної, правової та соціальної держави⁴. Його сутність полягає в забезпеченні легітимності та відповідальності суб'єктів сектору безпеки і оборони перед суспільством, а завдання – у

³ Чабан А. Демократичний контроль над військовою організацією держави: сутність та форми реалізації. Харків: Право, 2014. С. 42.

⁴ Петренко О. Роль інститутів громадянського суспільства у здійсненні демократичного контролю над Збройними Силами України. *Наукові праці НАВС*. 2020. № 4. С. 108-113.

запобіганні політизації та зловживанням, гарантуванні прав людини⁵ та ефективному функціонуванні сектору безпеки і оборони.

Основоположною передумовою ефективності цивільного контролю є верховенство права, реалізація принципу розподілу влади та пріоритет прав і свобод людини і громадянина, що зобов'язує силові структури функціонувати винятково в межах закону та відповідно до демократичних цінностей⁶.

Інституційне розмаїття форм демократичного цивільного контролю дозволяє забезпечити всебічний і багатоаспектний нагляд над діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони. Для України, яка прагне до повноцінної інтеграції в європейський та євроатлантичний безпековий простір, створення ефективного механізму демократичного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони має бути не лише формальною вимогою, а й реальним інструментом забезпечення демократичного врядування в умовах гібридних викликів⁷.

Завдання демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони

Завдання цивільного контролю над сектором безпеки й оборони впливають із його правової природи та функціонального призначення. Завданнями демократичного цивільного контролю є:

– забезпечення підпорядкування сектору безпеки демократичній політичній владі. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони забезпечує демократичне керівництво сектором безпеки й оборони – зокрема, через парламент, уряд і президента як органів, сформованих (обраних) демократичним шляхом.

⁵ Ханнум Х. Виконання прав людини: короткий огляд стратегій та процедур. *Права людини: Концепції, підходи, реалізація*. К.: Ай Бі, 2003. С. 240.

⁶ Єгоров І. Формування системи демократичного цивільного контролю в Україні: сучасні виклики. *Вісник НАДУ*. 2022. № 3. С. 42-50.

⁷ Литвиненко О. Сектор безпеки України: реформи та цивільний контроль. К.: Ін-т стратегічних досліджень, 2016. С. 71.

– Підтвердження легітимності діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони через їхню суспільну підзвітність та прозорість процедур контролю над ними.

– Запобігання зловживанню владою та політизації силових структур. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони запобігає політизації та узурпації влади суб'єктами сектору безпеки і оборони, а також їхньому використанню в інтересах окремих політичних груп.

– захист прав і свобод людини, зокрема в умовах надзвичайного чи воєнного стану. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони гарантує захист прав та свобод громадян, особливо в умовах застосування заходів надзвичайного або воєнного стану.

– підвищення прозорості та ефективності діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони забезпечує контроль за бюджетними витратами у сфері національної безпеки та оборони з метою ефективного використання ресурсів. Це, зокрема, передбачає контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів у сфері оборонного замовлення.

– усунення загроз мілітаризації державного управління, інституційна протидія внутрішнім загрозам безпеці, корупції та зловживанням повноваженнями в межах сектору безпеки і оборони.

Ці завдання тісно пов'язані з побудовою дієвої системи національної безпеки, що ґрунтується на праві, принципах підзвітності та прозорості.

Отже, завдання цивільного контролю охоплюють як інституційний нагляд, так і суспільний моніторинг над діяльністю сектору безпеки, спрямовані на забезпечення його легітимності та ефективності у межах правового поля⁸.

Форми демократичного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони

⁸ Шевченко І. Громадянське суспільство і сектор безпеки: партнерство чи протистояння? К.: Центр Разумкова, 2015. С. 32.

Форми цивільного контролю над сектором безпеки й оборони класифікують за суб'єктами його здійснення, механізмами впливу та юридичними засобами реалізації. Основними формами є:

Парламентський контроль

Парламент як представницький орган народу виконує ключову роль у системі демократичного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони. Парламентський контроль є найбільш повною та системною формою цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, яка включає такі інструменти:

- законодавчу діяльність у сфері національної безпеки й оборони (ухвалення законів, що регулюють правовідносини у сфері національної безпеки і оборони);
- бюджетний контроль – затвердження державного бюджету, зокрема оборонного, аудит і моніторинг виконання оборонного бюджету; затвердження;
- контроль за виконавчою владою – шляхом парламентських запитів, заслуховування звітів посадових осіб сектору безпеки і оборони, створення і діяльності тимчасових слідчих комісій;
- ратифікацію міжнародних договорів у сфері національної безпеки й оборони;
- заслуховування щорічних звітів президента та уряду з питань національної безпеки й оборони.
- ратифікацію міжнародних угод у сфері національної безпеки й оборони;
- затвердження указів глави держави про введення надзвичайного або воєнного стану⁹.

Контроль з боку президента

За будь-якої республіканської форми правління президент має статус верховного головнокомандувача збройних сил та координує діяльність суб'єктів сектору безпеки і оборони. Контроль над суб'єктами сектору безпеки і оборони президент здійснює через призначення/звільнення ключових посадовців сил безпеки та сил оборони, розроблення, ухвалення та формування і реалізацію

⁹ Кислий П., Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду. К.: Абрис, 2000. С. 116.

стратегії національної безпеки та стратегії воєнної безпеки, застосування вето та правозастосувальних актів.

Президент України, відповідно до п. 17 ст. 106 Конституції України, є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України і координує діяльність сектору безпеки через Раду національної безпеки і оборони. У сфері цивільного контролю над сектором безпеки й оборони Президент України здійснює:

- кадрову політику щодо керівництва Збройних Сил України та інших законних військових формувань;
- ініціює розроблення безпекових стратегій та планів;
- здійснює контроль за реалізацією оборонної політики органами виконавчої влади.

Контроль з боку органів виконавчої влади

Сутність виконавчого контролю у сфері національної безпеки й оборони

Органи виконавчої влади є складовою частиною державного механізму, що безпосередньо реалізує державну політику у сфері національної безпеки і оборони. У межах демократичного цивільного контролю саме виконавча влада не лише здійснює адміністративне управління відповідними суб'єктами сектору безпеки і оборони, а й виконує функції внутрішнього інституційного контролю, який є необхідним для ефективного, прозорого та правомірного функціонування сектору безпеки й оборони.

Контроль з боку виконавчої влади охоплює низку управлінських функцій:

- планування та реалізація політики безпеки й оборони;
- розроблення й ухвалення нормативно-правових актів;
- ухвалення рішень про застосування силових структур;
- кадрове управління, внутрішній аудит та звітність;
- моніторинг стану реалізації безпекових програм та бюджетного фінансування.

виконавчий контроль над сектором безпеки й оборони – це формалізована діяльність уповноважених органів державної влади щодо перевірки законності,

доцільності, ефективності та результативності дій підпорядкованих їм суб'єктів владних повноважень або суб'єктів, що взаємодіють з ними.

Міністерства (міністерство внутрішніх справ, міністерство закордонних справ, міністерство оборони тощо) реалізують адміністративний контроль за діяльністю підпорядкованих їм суб'єктів сектору безпеки і оборони, здійснюють стратегічне планування, логістику та бюджетне забезпечення діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони, проводять кадрову політику в межах силових структур.

Інституційна структура виконавчого контролю над сектором безпеки й оборони

У структурі системи органів виконавчої влади України можливо виокремити органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів України) та галузеві (відомчі) органи спеціальної компетенції, які відповідають за окремі компоненти сектору безпеки й оборони: Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, Державна служба з надзвичайних ситуацій тощо.

Кабінет Міністрів України здійснює загальне керівництво сектором безпеки і оборони, а відповідні міністерства (Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України тощо) відповідають за організаційне, ресурсне та кадрове забезпечення діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони. Кабінет Міністрів України здійснює контроль діяльністю підпорядкованих йому суб'єктів сектору безпеки і оборони у вигляді:

- внутрішнього відомчого аудиту;
- планування та реалізації оборонного бюджету;
- розробки стратегічних документів (Стратегії національної безпеки, України, Стратегії воєнної безпеки України, оборонного плану).

Судовий контроль

Належний судовий контроль є запорукою захисту прав громадян від можливих зловживань суб'єктів сектору безпеки і оборони.

Судовий контроль над сектором безпеки і оборони здійснюється за допомогою:

- конституційного контролю – перевірки конституційності актів та дій суб'єктів сектору безпеки і оборони;

- адміністративної юстиції – шляхом захисту громадян від дій/бездіяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони;

- кримінального судочинства – у випадках зловживання посадовими повноваженнями очільниками органів сектору безпеки і оборони.

До інструментів судового нагляду належать:

- розгляд конституційних скарг щодо нормативно-правових актів;
- адміністративне судочинство у справах проти посадових осіб суб'єктів сектору безпеки і оборони;

- притягнення до відповідальності за злочини у сфері службової діяльності.

Громадський контроль

Громадський контроль над сектором безпеки і оборони забезпечується:

- шляхом участі громадських організацій у консультативно-дорадчих органах сектору безпеки і оборони;

- журналістськими розслідуваннями, звітами аналітичних центрів;

- громадськими експертизами, петиціями, відкритими слуханнями;

- доступом до публічної інформації.

Участь громадськості у процесі формування та моніторингу безпекової політики здійснюється через:

- громадські ради при органах виконавчої влади;

- аналітичні центри, які готують незалежні оцінки політик;

- засоби масової інформації, що реалізують функцію незалежного інформування;

- громадські розслідування, петиції, участь у публічних слуханнях.

Фінансово-аудиторський контроль

Фінансово-аудиторський контроль над сектором безпеки і оборони – контроль за використанням державних коштів у секторі безпеки та оборони.

Фінансово-аудиторський контроль над сектором безпеки і оборони здійснюють спеціальні органи фінансового контролю. В Україні це Рахункова палата, Державна аудиторська служба, антикорупційні органи, зокрема Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції. Засобом внутрішнього аудиту суб'єкти сектору безпеки і оборони здійснюють перевірку ефективності використання бюджетних коштів та цільових оборонних програм¹⁰.

Отже, демократичний цивільний контроль є важливим атрибутом правової та демократичної держави, який забезпечує підзвітність силових інституцій, захист суспільних інтересів і відкритість політики у сфері національної безпеки й оборони. Усі форми контролю, що реалізуються через інститути законодавчої, виконавчої, судової влади та громадянського суспільства, повинні доповнювати одна одну, щоб гарантувати баланс між потребами національної безпеки та дотриманням демократичних стандартів.

Зважаючи на виклики, що постали перед Україною в умовах збройної агресії, подальший розвиток інституційної спроможності демократичного цивільного контролю є ключовим чинником зміцнення стійкості держави та легітимності її безпекової політики.

1.2. Сутність контрольної функції парламенту та її усталені форми

У демократичній державі важливо забезпечити не лише ефективність і професійність сектору безпеки і оборони, а й його підзвітність суспільству.

Одним із найважливіших інструментів досягнення цього є парламентський контроль – складова частина демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони¹¹, яка гарантує, що Збройні Сили України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Міністерство внутрішніх справ України,

¹⁰ Вітрова І. Парламентський контроль за бюджетними витратами в секторі оборони України: законодавчі механізми і практичні виклики. *Право і безпека*. 2023. № 2. С. 44-51.

¹¹ Зілдер Ж. Політико-адміністративні системи ЄС. Порівняльний аналіз. К.: Основи, 1996. С. 82.

міністерства і відомства з повноваженнями у сфері національної безпеки й оборони, Служба безпеки України, інші спецслужби та інші легальні воєнізовані формування діяли у межах закону та в інтересах громадян. Отже, суть парламентського контролю над сектором безпеки і оборони полягає в тому, що парламент як представницький орган має конституційне право та обов'язок здійснювати контроль за діяльністю сил безпеки та сил оборони, військово-промисловим комплексом держави.

Парламентський контроль є найважливішим елементом демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Парламентський контроль над сектором безпеки і оборони створює юридичні межі його діяльності. Він забезпечує підзвітність суб'єктів сектору безпеки і оборони перед суспільством та прозорість їхньої діяльності¹². Відсутність ефективного парламентського контролю над сектором безпеки і оборони може призвести не лише до різноманітних зловживань у діяльності сил безпеки та сил оборони, використання наданих їм ресурсів не за призначенням, а й спричинити авторитарну тенденцію політичного розвитку країни. Тому наявність чи відсутність ефективного парламентського контролю над сектором безпеки і оборони є одним з індикаторів зрілості демократії в державі.

У розвинених державах парламентський контроль є невід'ємним елементом демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Парламентський контроль над сектором безпеки і оборони є інститутом демократичної держави, засобом виконання завдань сектору безпеки і оборони. Він забезпечує легітимність, ефективність і підзвітність суб'єктів сектору безпеки і оборони, сприяє прозорості у їхній діяльності та зміцнює довіру суспільства до них¹³. У сучасних умовах парламентський контроль над сектором безпеки і оборони став не лише умовою і критерієм демократичної організації державної влади, а й засобом забезпечення національної безпеки.

¹² Шаповал В. Конституційні системи зарубіжних країн. К.: Вища школа, 1998. С. 75.

¹³ Mezey M. The Legislature, the Executive, and Public Policy: The Futile Quest for Congressional Power. *Divided Democracy: Cooperation and Conflict Between the President and Congress*. Edited by James A. Thurber. Washington: CQ Press, 1991. P. 99-122.

Парламентський контроль є провідним елементом демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Парламентський контроль над сектором безпеки і оборони передбачає підпорядкування сил оборони цивільному керівництву – тобто органам, які формуються народом шляхом виборів; забезпечення прозорості ухвалення найважливіших рішень у сфері оборони та безпеки; унеможливлення політизації або використання силових структур у власних інтересах політиками чи політичними силами; захист прав людини від дій суб'єктів сектору безпеки і оборони у мирний час і під час криз.

Відсутність належного парламентського контролю над сектором безпеки і оборони загрожує авторитаризмом, узурпацією влади, корупцією та порушенням прав людини¹⁴.

Парламентський контроль над сектором безпеки і оборони – це комплекс механізмів і заходів, які дозволяють парламенту здійснювати контроль за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони. Парламентський контроль за діяльністю органів сектору безпеки і оборони повинен сприяти виробленню законодавства, що регулює їхню організацію та діяльність, а також забезпечити виконання цього законодавства. Основними функціями парламентського контролю є забезпечення підзвітності, прозорості та законності діяльності відповідних суб'єктів. Підзвітність суб'єктів сектору безпеки і оборони перед парламентом є необхідним елементом демократичної державності та умовою міжнародного авторитету держави. Усі підконтрольні парламенту суб'єкти сектору безпеки і оборони зобов'язані регулярно звітувати перед ним про свою діяльність. Сутність такого звітування полягає в оприлюдненні об'єктом контролю відомостей, які характеризують предмет контролю, або повідомленні таких відомостей безпосередньо суб'єкту контролю. Це дає можливість законодавчому органу оцінювати ефективність діяльності підконтрольних суб'єктів, виявляти недоліки у їх діяльності та здійснювати відповідні законодавчі корективи цієї діяльності. Оскільки у процесі здійснення

¹⁴ Майданник О. Поняття і сутність парламентського контролю. *Право України*. 2004. № 10. С. 12.

парламентського контролю громадяни отримують доступ до інформації про діяльність суб'єктів сектору безпеки і оборони, врешті-решт це сприяє посиленню довіри громадян до них.

Контроль парламенту над сектором безпеки і оборони передбачає бюджетний нагляд, законодавче регулювання, заслуховування звітів, створення тимчасових слідчих комісій, а також розгляд депутатських звернень щодо можливих зловживань чи порушень закону в діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони.

Принципово важливим є парламентський контроль над такими суб'єктами сектором безпеки і оборони, як спецслужби. Всупереч принципу відкритості й прозорості, покладеному в основу демократичного цивільного контролю, спецслужби і органи безпеки постійно діють в режимі таємності, оскільки цей режим захищає самі спецслужби від розголосу методів і засобів їхньої діяльності. Режим таємності вимагає застосування спеціальних інструментів парламентського контролю. Тому ефективний контроль за діяльністю спецслужб можуть забезпечити лише спеціальні комітети парламенту, наділені особливими контрольними повноваженнями. Загалом парламенти мають обмежені можливості впливу на оперативну діяльність спецслужб, проте вони мають можливості законодавчо визначати повноваження і розміри витрат із бюджету на діяльність спецслужб, а також можуть давати політичну оцінку цієї діяльності. Наявність ефективного парламентського контролю гарантує функціонування спецслужб у межах чинного законодавства і є запобіжником порушення ними конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Парламенти розвинених демократичних держав створюють спеціальні комітети (комісії), які здійснюють постійний моніторинг діяльності спецслужб.

Відображенням місця і ролі парламентського контролю в системі владного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони стало створення 29 серпня 2019 р. у Верховній Раді України IX скликання Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки, одним із предметів відання якого є здійснення демократичного цивільного контролю.

Форми реалізації парламентського контролю у сфері національної безпеки й оборони є:

- затвердження парламентом оборонного бюджету та контроль за його виконанням;
- ухвалення парламентом законів у сфері національної безпеки та оборони;
- регулярне заслуховування звітів міністерства оборони, суб'єктів сектору безпеки і оборони, і насамперед – очільників спецслужб;
- створення спеціального комітету/комітетів, предметом відання якого є парламентський контроль над сектором безпеки і оборони;
- проведення парламентських слухань з питань оборонної політики;
- контроль за використанням збройних сил за межами держави;
- оцінка діяльності органів сектору безпеки в умовах надзвичайного чи воєнного стану.

Парламент як представницький орган відіграє провідну роль у функціонуванні демократичної держави. Окрім законодавчої діяльності, однією з його найважливіших функцій є контроль за діяльністю виконавчої влади¹⁵. Ця функція має вирішальне значення для забезпечення законності, прозорості та підзвітності в системі державного управління. Контрольна функція парламенту – одна з його основних функцій¹⁶, яка полягає у здійсненні нагляду та перевірки діяльності виконавчих органів¹⁷, державних установ і посадових осіб з метою забезпечення законності, прозорості ефективності їхньої діяльності¹⁸.

¹⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України “Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України” (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) від 3 грудня 1998 р. № 17-рп/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 49. Ст. 1803; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп/2002. *Вісник Конституційного Суду України*. 2002. № 5. С. 16.

¹⁶ Шаповал В., Борденюк В., Журавльова Г. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні. К.: Вид-во УАДУ, 2000. С. 41.

¹⁷ Мартинюк Р. Парламентаризм як основа конституціоналізму. Роль та місце виконавчої влади у конституційній державі. *Функціонування органів державної влади в умовах сучасного конституціоналізму: моногр. / За заг. ред. В. Ковальчука*. Львів, 2020. С. 25; Мартинюк Р. Парламент як елемент механізму сучасної держави. *Основи конституціоналізму: історія, теорія, практика: навчальний посібник / за заг. редакцією Ковальчука В. Б., упор. Софінської І. Д.* Львів: Видавництво Національного університету “Львівська політехніка”, 2022. С. 267.

¹⁸ Майданник О. Парламентський контроль за функціонуванням виконавчої влади в Україні: питання теорії. *Право України*. 2010. № 5. С. 103.

Змістом контрольної функції парламенту є:

1. Політичний контроль – парламент контролює політичний курс уряду, здійснюючи оцінку його програм, рішень та дій¹⁹.
2. Правовий контроль – парламент перевіряє відповідність дій виконавчої влади законам, які ухвалює парламент²⁰.
3. Фінансовий контроль – парламент контролює державний бюджет, витрати та доходи, використання державних коштів (через комітети, спеціальні ревізійні органи тощо).
4. Інформаційний контроль – парламент проводить збір, аналіз і перевірку інформації про діяльність уряду та інших органів державної влади, зокрема шляхом запитів, слухань, звітів.

Формами реалізації контрольної функції парламенту є:

Парламентські слухання – відкриті обговорення на засіданні парламенту (його палат) важливих питань із залученням представників уряду та експертів.

Депутатські запити та звернення – інструменти індивідуального парламентського контролю з боку членів парламенту.

Звіти уряду – регулярне подання урядом парламенту звітів про свою діяльність²¹.

Вотум недовіри уряду – форма парламентської відповідальності уряду, яка настає в разі його незадовільної роботи (парламент може висловити уряду вотум недовіри, що спричиняє його відставку²²).

Проведення парламентських розслідувань тимчасовими слідчими комісіями, які парламент створює для розслідування окремих фактів порушень закону в діяльності підконтрольних суб'єктів²³.

¹⁹ Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи ЄС. Порівняльний аналіз. К.: Основи, 1996. С. 82; Майданник О. Повноваження та форми діяльності народного депутата України у сфері парламентського контролю (теоретичний аспект). *Право України*. 2007. № 8. С. 9.

²⁰ Журавський В., Серьогін В., Яриш О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. К.: Ін Юре, 2003. С. 127.

²¹ Георгіца А. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Чернівці, 1999. С. 394, 396.

²² Барабаш Ю. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) : моногр. Х.: Легас, 2004. С. 36.

²³ Шаповал В. Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект). К.: УАДУ, 1996. С. 45.

Контроль парламенту за виконанням бюджету – через спеціалізовані органи (в Україні, наприклад, це Рахункова палата).

Значення контрольної функції парламенту полягає в тому, що вона сприяє досягненню балансу влад²⁴ та мінімізує можливості зловживання владою з боку виконавчої влади; посилює демократичний характер організації державної влади²⁵; посилює прозорість діяльності підконтрольних парламент суб'єктів влади та їхню підконтрольність і підзвітність громадянському суспільству²⁶; підвищує ефективність державного управління загалом²⁷; сприяє виявленню недоліків у діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони, стимулює до покращення їхньої діяльності²⁸; гарантує дотримання законності в діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони (здійснюючи контрольну функцію, парламент забезпечує, щоб дії суб'єктів сектору безпеки і оборони не суперечили законодавству)²⁹; парламентський контроль сприяє захисту прав громадян³⁰.

1.3. Парламентський контроль як елемент демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони

Парламентський контроль над сектором безпеки і оборони є інститутом демократичної держави, засобом виконання завдань сектору безпеки і оборони³¹. Цей інститут є найважливішим елементом демократичного цивільного контролю

²⁴ Парламентський контроль за сферою безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти. Женева/Київ, 2006. С. 15.

²⁵ Скрипнюк В. Правові практики утвердження парламентаризму в контексті європейської інтеграції України. *Юридична Україна*. 2014. № 1. С. 12.

²⁶ Мартинюк Р. Організація державної влади у змішаній республіканській формі правління: теоретико-правовий аналіз : моногр. Рівне: Видавець О. Зень, 2020. С. 335.

²⁷ Майданник О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. К., 2008. С. 14.

²⁸ Майданник О. Правозастосовний процес реалізації українським парламентом контрольної функції. *Право України*. 2005. № 5. С. 41.

²⁹ Шаповал В. Конституційний контур парламенту: Посібник для народних депутатів України. К.: Друкарський дім Олега Федорова, 2019. С. 74.

³⁰ Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)” вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України) від 14 березня 2001 р. № 1-в/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 12. Ст. 494.

³¹ Романів Є., Хом'як Р., Мороз А. та ін. Контроль і ревізія : навч. посіб. Львів : Національний університет “Львівська політехніка”, “Інтелект-Захід”, 2001. С. 5.

над сектором безпеки і оборони³². Парламентський контроль над сектором безпеки і оборони створює юридичні межі його діяльності³³. Він забезпечує підзвітність суб'єктів сектору безпеки і оборони перед суспільством та прозорість їхньої діяльності³⁴. Відсутність ефективного парламентського контролю над сектором безпеки і оборони може призвести не лише до різноманітних зловживань у діяльності сил безпеки та сил оборони, використання наданих їм ресурсів не за призначенням, а й змінити вектор політичного розвитку країни³⁵. Тому наявність чи відсутність ефективного парламентського контролю над сектором безпеки і оборони є одним з індикаторів зрілості демократії в державі³⁶.

Парламентський контроль над сектором безпеки і оборони – це комплекс механізмів і заходів, які дозволяють парламенту здійснювати контроль за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони³⁷. Парламентський контроль за діяльністю органів сектору безпеки і оборони повинен сприяти виробленню законодавства, що регулює їхню організацію та діяльність, а також забезпечити виконання цього законодавства³⁸. Основними функціями парламентського контролю є забезпечення підзвітності, прозорості та законності діяльності відповідних суб'єктів. Підзвітність суб'єктів сектору безпеки і оборони перед парламентом є наріжним каменем демократичної державності та міжнародного

³² Тези концепції цивільного демократичного контролю над Збройними Силами України. URL: https://www.mil.gov.ua/content/public_discussion/conception-29112016.pdf; Савка І. Парламентський контроль як основа цивільного контролю над сектором безпеки та оборони держави. *Публічне управління й адміністрування в Україні*. 2019. Випуск. 12. С. 63-68.

³³ Парламентський контроль за сферою безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти. Женева/Київ, 2006. С. 16.

³⁴ Глушенко А. Парламентський контроль як елемент демократичного контролю над сектором безпеки і оборони. *Право і безпека*. 2021. № 1. С. 15-22.

³⁵ Парламентський контроль за сферою безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти. Женева/Київ, 2006. С. 2.

³⁶ Христинченко Н., Ковалів М. Демократичний цивільний контроль сектору безпеки і оборони: поняття, зміст, форми реалізації в реаліях сьогодення. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 8. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-8-01-13>.

³⁷ Борн Г., Флурі Ф., Ланн С. Контроль та управління: актуальність парламентського контролю над сектором безпеки та його реформуванням *Контроль та управління: актуальність парламентського контролю над сектором безпеки та його реформуванням: збірник статей з фундаментальних аспектів парламентського контролю над сектором безпеки: збірник статей з фундаментальних аспектів парламентського контролю над сектором безпеки*. Брюссель-Женева-Київ, 2011. С. 6.

³⁸ Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони: теорія і практика. Київ-Одеса: Фенікс, 2020. С. 81-82.

авторитету держави³⁹. Усі підконтрольні парламенту суб'єкти сектору безпеки і оборони зобов'язані регулярно звітувати перед ним про свою діяльність. Сутність такого звітування полягає в оприлюдненні об'єктом контролю відомостей, які характеризують предмет контролю, або повідомленні таких відомостей безпосередньо суб'єкту контролю⁴⁰. Це дає можливість законодавчому органу оцінювати ефективність діяльності підконтрольних суб'єктів, виявляти недоліки їх діяльності та впроваджувати відповідні законодавчі корективи цієї діяльності. Оскільки у процесі здійснення парламентського контролю громадяни отримують доступ до інформації про діяльність суб'єктів сектору безпеки і оборони, врешті-решт це сприяє посиленню довіри громадян до них.

Принципово важливим є парламентський контроль над такими суб'єктами сектором безпеки і оборони, як спецслужби. Всупереч принципу відкритості й прозорості, покладеному в основу демократичного цивільного контролю, спецслужби і органи безпеки постійно діють в режимі таємності, оскільки цей режим захищає самі спецслужби від розголосу методів і засобів їхньої діяльності⁴¹. Режим таємності вимагає застосування спеціальних інструментів парламентського контролю⁴². Тому ефективний контроль за діяльністю спецслужб можуть забезпечити лише спеціальні комітети парламенту, наділені особливими контрольними повноваженнями⁴³. Загалом парламенти мають обмежені можливості впливу на оперативну діяльність спецслужб, проте вони мають широкі можливості у визначенні повноважень і бюджету спецслужб, а

³⁹ Гонак І. Державний контроль як інструмент забезпечення національної безпеки в умовах зростання інтенсивності економічного суперництва. *Економічний дискурс*. 2018. № 1. С. 57.

⁴⁰ Дегтярьов Д. Форми демократичного цивільного контролю над силами оборони України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2021. Випуск 64. С. 211.

⁴¹ Сіцинська М. Зарубіжний досвід організації та здійснення цивільного контролю за спецслужбами: постановка проблеми. *Державне управління*. 2017. № 6. С. 74-77.

⁴² Вичалківська Ю. Удосконалення механізмів парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 10. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1143>.

⁴³ Ольховік М., Бадай Д. Цивільний демократичний контроль над сектором безпеки (зарубіжний та національний досвід). *Юридичний вісник*. 2021. № 4 (61). С. 91.

також щодо оцінки їх дій *post factum*⁴⁴. Наявність дієвого парламентського контролю гарантує функціонування спецслужб у межах чинного законодавства і є запобіжником порушення ними конституційних прав і свобод людини та громадянина⁴⁵.

Парламенти розвинених демократичних держав створюють спеціальні комітети (комісії), які здійснюють постійний моніторинг діяльності спецслужб. Наприклад, у Норвегії такий спеціальний моніторинговий комітет “здійснює постійний моніторинг діяльності служб розвідки, нагляду і безпеки, що підпорядковуються органам державної і військової влади”⁴⁶. У Франції “парламентська комісія з питань розвідки” “крім виконання свої безпосередніх функцій, здійснює моніторинг діяльності міністерств внутрішніх справ, оборони, економіки та фінансів та використання засобів спеціального призначення, що знаходяться у їх підпорядкуванні”⁴⁷. У Польщі “Комісія у справах спеціальних служб” наділена винятково широкою компетенцією, до якої належать “надання висновків до проєктів законів та постанов, що стосуються спеціальних служб; оцінка загальних нормативних актів, що стосуються діяльності таких служб; надання висновку щодо сфер діяльності спеціальних служб, виходячи з інформації, наданої Головами служб; аналіз щорічних звітів Голів служб; надання висновку на запит щодо призначення визначених осіб на посади Голів та заступників Голів спеціальних служб; надання висновку до проєкту 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

⁴⁴ Парламентський контроль за розвідувальними службами. URL : https://www.files.ethz.ch/isn/17436/bg_intelligence_oversight_ukr.pdf.

⁴⁵ Парламентський контроль за діяльністю спеціальних служб: іноземний та національний досвід, висновки для України. URL : <https://niss.gov.ua/news/statti/parlamentskiy-kontrol-za-diyalnistyu-specialnikh-sluzhb-inozemniy-ta-nacionalniy-dosvid>.

⁴⁶ Норвегія. Постанова про моніторинг діяльності служб розвідки, нагляду та безпеки. (Постанова № 7 від 3 лютого 1995 р.). *Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела. Видання друге, доопрацьоване і доповнене. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння*, Київ, 2016. С. 11.

⁴⁷ Франція. Закон № 2007-1443 від 9 жовтня 2007 року “Про формування парламентської комісії з питань розвідки”. *Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела. Видання друге, доопрацьоване і доповнене. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння*. Київ, 2016. С. 8-9.

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”⁴⁸.

Такою ж широкою є компетенція “Спеціальної парламентської комісії з контролю над службою зовнішньої розвідки” Румунії. Комісія уповноважена здійснювати аналіз і перевірку дотримання Службою зовнішньої розвідки Конституції та законів Румунії; перевіряти, чи відповідають накази, інструкції та інші нормативні документи, видані директором Служби зовнішньої розвідки, законам та Конституції Румунії, рішенням Вищої Ради Оборони країни та рішенням Уряду, які було ухвалено з метою надання чинності рішенням Вищої Ради Оборони країни; здійснювати аналіз обґрунтованості бюджету Служби зовнішньої розвідки та перевірки його виконання, виходячи з перевірок, що проводяться компетентними органами; заслуховувати особу, запропоновану Президентом Румунії на посаду Директора Служби зовнішньої розвідки, стосовно чого подається консультативне схвалення, яке направляється Президенту Румунії. Комісія може подати Президенту Румунії письмове повідомлення щодо відмови у призначенні на посаду директора Служби зовнішньої розвідки; е) перевіряти випадки виявлених у діяльності Служби зовнішньої розвідки порушень Конституції та інших актів та ухвалювати рішення щодо заходів, яких необхідно вжити для встановлення законності; здійснювати аналіз, перевірку та врегулювання скарг громадян, які заявляють про порушення своїх законних прав і свобод внаслідок дій, вжитих Службою зовнішньої розвідки для збору відомостей в інтересах національної безпеки і оборони Румунії. Комісія перевіряє та врегулює будь-які інші скарги і відкриті звинувачення, що надходять на її адресу, пов'язані з порушенням закону Службою зовнішньої розвідки; контролює критерії добору та просування по

⁴⁸ Польща. Регламент Сейму Республіки Польща – витяг (Комісія у справах спеціальних служб). *Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела. Видання друге, доопрацьоване і доповнене. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння. Київ, 2016. С. 15.*

службі особового складу Служби зовнішньої розвідки; перевіряє хід просування інтересів Румунії та напрями роботи Служби зовнішньої розвідки, головним чином, щодо визначення, оцінювання, контролювання та усунення ризиків національній безпеці; перевіряє рівень співпраці та сумісності між Службою зовнішньої розвідки та іншими органами сфери національної безпеки; перевіряє хід співробітництва з подібними іноземними службами; схвалює проєкти законів, пов'язані з діяльністю Служби зовнішньої розвідки; виконує будь-які інші функції, визначені рішеннями Парламенту⁴⁹.

У Швейцарії у кожній палаті Федеральних Зборів (парламент Швейцарії) Національної Ради (нижня палата) і – Ради Кантонів (верхня палата) створено контрольну комісію. Діяльність комісій координує Управління контрольних комісій – орган, що діє на є постійній основі. Контрольні комісії незалежно здійснюють вищий нагляд за діяльністю органів державної безпеки та розвідки. З-поміж інших своїх повноважень, Управління контрольних комісій “встановлює демократичну легітимність Федеральної ради, федеральних установ та інших органів, які здійснюють свої повноваження від імені Конфедерації в галузях державної безпеки й розвідки, і особливо з погляду секретних аспектів”⁵⁰. На підставі спеціальної угоди, укладеної Управлінням контрольних комісій з Управлінням фінансів, “обидва управління координують вищий нагляд у своїх сферах повноважень, які переплітаються, особливо в секретних проєктах із високими політичними ризиками, що залучають значні ресурси та створюють проблеми у фінансовому управлінні”⁵¹.

⁴⁹ Румунія. Закон № 44 / 1998 “Про створення, організацію та роботу спеціальної парламентської комісії з контролю над службою зовнішньої розвідки”. *Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела. Видання друге, доопрацьоване і доповнене. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння*. Київ, 2016. С. 17.

⁵⁰ Швейцарія. Принципи діяльності правління Контрольних комісій, затверджені правлінням Контрольних комісій 16 листопада 2005 року і представлені в інформаційних цілях контрольним комісіям 20 січня 2006 року. *Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела. Видання друге, доопрацьоване і доповнене. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння*. Київ, 2016. С. 24.

⁵¹ Швейцарія. Угода між Управлінням фінансів і Управлінням Контрольних комісій щодо вищого нагляду в галузях державної безпеки та розвідки. *Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела. Видання друге, доопрацьоване і доповнене. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння*. Київ, 2016. С. 29.

Відповідно до Закону про Агентство розвідки та безпеки Боснії і Герцеговини, у обидві палати парламенту країни утворюють Комітет з питань розвідки і безпеки для здійснення контролю за діяльністю Агентства. Обов'язки Комітету з питань розвідки та безпеки передбачають, зокрема, “здійснення контролю за дотриманням Агентством вимог чинного законодавства” та “надання висновків щодо детального проекту бюджету Агентства”⁵².

Відображенням місця і ролі парламентського контролю в системі владного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони стало створення 29 серпня 2019 р. у Верховній Раді України IX скликання Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки, одним із предметів відання якого є здійснення демократичного цивільного контролю⁵³.

Висновки до розділу I

Представницька природа парламенту як органу, чия влада легітимована волевиявленням усього суспільства, обумовлює здійснення ним не лише законодавчої та установчої функцій, а й контролю за виконанням законів у діяльності інших суб'єктів владних повноважень. Згадана функція отримала назву парламентського контролю. Парламентський контроль у всіх його формах спрямований передусім на виконавчу владу в процесі її реалізації. Виконавча влада потребує контролю з боку парламенту, оскільки володіє величезними ресурсами, а відповідно, можливостями до різноманітних зловживань. Особливою мірою це стосується суб'єктів сектору безпеки і оборони, у розпорядженні яких перебувають особливі силові ресурси – чисельний штат військовослужбовців, озброєння та військова техніка, які можуть бути використані у злочинних цілях.

⁵² Боснія і Герцеговина. Закон про агентство розвідки та безпеки Боснії і Герцеговини. *Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела. Видання друге, доопрацьоване і доповнене. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння*. Київ, 2016. С. 21.

⁵³ Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 р. № 19-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 35. Ст. 147.

Парламентський контроль над сектором безпеки і оборони є іманентним елементом теорії і практики сучасної демократії, який забезпечує підконтрольність суб'єктів сектору безпеки і оборони законодавчому органу. Тим самим парламентський контроль уможливорює підзвітність і відповідальність суб'єктів сектору безпеки і оборони України перед суспільством, можливість суспільства активно впливати на сили безпеки та оборони. Врешті-решт він запобігає перетворенню сектору безпеки і оборони України на джерело постійної загрози узурпації влади.

РОЗДІЛ 2

ПОВНОВАЖЕННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

2.1. Контрольна функція парламенту у сфері національної безпеки й оборони держави: теоретичний аспект

Суб'єкти сектору безпеки й оборони здійснюють свою діяльність, спираючись, насамперед, на законодавчу базу, створену в сфері національної безпеки й оборони парламентом. Світова практика правового регулювання у сфері національної безпеки й оборони свідчить, що парламенти, створюючи основу правового регулювання у сфері національної безпеки й оборони, втілюють у ній принципи державної політики, життєво важливі інтереси особистості, суспільства та держави (національні інтереси) та механізми їх забезпечення, визначають порядок організації та діяльності сил безпеки та сил оборони держави⁵⁴. Саме парламент виділяє бюджетні асигнування на функціонування сектору безпеки й оборони, контролює діяльність його суб'єктів, заслуховує послання президента про стан національної безпеки держави.

Парламентський контроль у демократичних державах є базовим інструментом реалізації принципу поділу влади, запобігання зловживанню владними повноваженнями⁵⁵ та забезпечення ефективної підзвітності органів виконавчої влади перед суспільством⁵⁶. Особливого значення контрольна функція парламенту набуває у сфері національної безпеки і оборони, яка

⁵⁴ Тодика Ю., Яворський В. Президент України: конституційно-правовий статус : моногр. Х.: Факт, 1999. С. 154.

⁵⁵ Шаповал В., Борденюк В., Журавльова Г. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні. К.: Вид-во УАДУ, 2000. С. 42; Конституційно-правові засади становлення української державності : моногр. / В. Тацій, Ю. Тодика, О. Данилян та ін. Х.: Право, 2003. С. 180.

⁵⁶ Журавський В. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). К.: Парламентське вид-во, 2002. С. 113.

традиційно характеризується високим рівнем секретності, централізації управління та ризику монополізації владних повноважень. У зв'язку з цим особливо актуальним є теоретичне обґрунтування місця і ролі парламенту в системі демократичного цивільного контролю над силовими структурами.

Сектор безпеки і оборони є стратегічною сферою функціонування держави, що забезпечує її суверенітет, територіальну цілісність, правопорядок та громадський спокій. Водночас, саме в цій сфері, через її закритість, централізованість та використання сили, зосереджується значний ризик зловживання владними повноваженнями. У демократичних правових державах одним із ключових інструментів стримування і протидії виступає парламентський контроль, що забезпечує підзвітність і прозорість діяльності силових структур⁵⁷. Цей контроль є невід'ємною складовою демократичного цивільного управління, визначеного, зокрема, стандартами Європейського Союзу та НАТО.

Ці органи діють у межах особливого правового режиму, включаючи державну таємницю, воєнний і надзвичайний стан, що впливає на форму і зміст контролюючих дій парламенту.

У такому контексті парламентський контроль має не лише забезпечувати законність та ефективність діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони, а й відігравати роль гарантії невикористання сил безпеки та сил оборони в політичних цілях, а також засобу запобігання порушення прав людини.

Парламентський контроль над сектором безпеки і оборони є важливим елементом демократичної організації державної влади⁵⁸, оскільки забезпечує легітимність і підзвітність діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони. Теоретичний аналіз цього контролю демонструє, що ефективність його механізмів значною мірою залежить від політичної волі, правових механізмів, професійної підготовки парламентарів і здатності органів влади співпрацювати

⁵⁷ Георгіца А. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Чернівці, 1999. С. 397-398.

⁵⁸ Шаповал В., Борденюк В., Журавльова Г. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні. К.: Вид-во УАДУ, 2000. С. 37, 41.

в межах правового поля⁵⁹. В умовах зовнішньої агресії та внутрішньої трансформації системи забезпечення національної безпеки України, посилення парламентського контролю є стратегічним завданням на шляху до формування сталої демократичної, правової держави.

До основних механізмів парламентського контролю у сфері національної безпеки і оборони належать:

- діяльність профільних комітетів, зокрема Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки;
- заслуховування звітів посадових осіб (міністрів, керівників силових органів);
- депутатські запити та звернення інтерпеляції;
- парламентські слухання з питань оборонної політики;
- створення тимчасових слідчих комісій;
- контроль за виконанням бюджету оборонних відомств;
- участь у погодженні призначення на посади у сфері національної безпеки і оборони.

Усі ці інструменти мають як інформаційний характер (отримання та аналіз даних), так і політичний вплив (можливість ініціювання змін у структурі сектору безпеки і оборони або в державній політиці у сфері національної безпеки і оборони належать)⁶⁰.

Особливість парламентського контролю над сектором безпеки і оборони полягає в тому, що діяльність його суб'єктів часто має гриф “таємно” і передбачає використання сили та оперативно-розшукові заходи, що вимагає специфічних підходів до контролю, збереження балансу між ефективністю управління та дотриманням демократичних стандартів⁶¹.

⁵⁹ Журавський В. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). К.: Парламентське вид-во, 2002. С. 226.

⁶⁰ Шаповал В. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підруч. К: Юрінком Інтер, 2010. С. 247.

⁶¹ Висновок щодо трьох проектів законів про внесення змін до Конституції України. Прийнятий Венеціанською Комісією на її 57-му пленарному засіданні (Венеція, 12-13 грудня 2003 р.). *Конституційна реформа: експертний аналіз*. Х.: Фоліо, 2004. С. 29.

Парламентський контроль над сектором безпеки і оборони виконує низку функцій:

- правотворчу – парламент формує правові основи діяльності сил безпеки та сил оборони;
- бюджетно-фінансову – парламент затверджує оборонний бюджет, здійснює моніторингом витрат на безпеку;
- кадрову – парламент затверджує або погоджує призначення на ключові посади у сфері національної безпеки і оборони⁶²;
- інформаційно-аналітичну – парламент збирає, аналізує й обробляє інформацію про діяльність органів сектору безпеки і оборони;
- оціночну – парламент розглядає звіти, аналізує ефективність державної політики, ухвалює політичні рішення за результатами контролю.

Ці функції парламент реалізує через різні інструменти: діяльність парламентських комітетів, депутатські запити, парламентські слухання, створення тимчасових слідчих комісій, контроль за виконанням бюджетів та інше.

Отже, парламентський контроль над сектором безпеки і оборони базуються на демократичних засадах управління, необхідності забезпечення балансу між потребами національної безпеки і правами громадян, а також ефективності та прозорості функціонування силових структур. В умовах війни, реформування сектору безпеки та євроатлантичної інтеграції України, формування ефективного парламентського контролю є не лише правовою необхідністю, а й запорукою стабільності, довіри суспільства до влади та інтеграції у спільноту демократичних держав.

2.2. Інструменти контролю Верховної Ради України над сектором безпеки і оборони: загальний огляд

Сучасна демократична держава базується на принципах розподілу влади,

⁶² Ківалов В., Залюбовська І. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні : моногр. О.: Юридична література, 2004. С. 58.

верховенства права та підзвітності органів державної влади перед громадянами. Ці принципи набувають особливої ваги у сфері національної безпеки й оборони, оскільки суб'єкти сектору безпеки і оборони здійснюють свою діяльність часто із застосуванням сили. За цих умов роль парламенту як представницького органу народу полягає у здійсненні ефективного демократичного контролю над усіма елементами сил безпеки та сил оборони. Верховна Рада України має низку правових та інституційних інструментів, за допомогою яких вона здійснює цей контроль.

Верховна Рада України відіграє ключову роль у системі демократичного цивільного контролю над сектору безпеки і оборони, зокрема Збройними Силами України, Службою безпеки України, Національною гвардією України, Національною поліцією України, Державною прикордонною службою України, розвідувальними органами та іншими суб'єктами сектору безпеки і оборони України.

В Україні контрольні інструменти Верховної Ради України закріплені в Конституції України та законодавстві, що регулює статус Парламенту, його робочих органів та народних депутатів.

Контрольні повноваження парламенту закріплені в Конституції України, Законах “Про національну безпеку України”, “Про оборону України”, Законі України “Про комітети Верховної Ради України”, Регламенті Верховної Ради України та інших нормативно-правових актах.

Уся сфера парламентського контролю в Україні може бути поділена на: контроль, який здійснює безпосередньо Верховна Рада України; контроль, який здійснюють спеціальні органи й посадові особи (комітети, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата тощо), які діють на постійній основі; контроль, який здійснюють тимчасові робочі органи Парламенту; контрольну діяльність народних депутатів України. Ті форми

контролю, які Верховна Рада України здійснює під час своїх пленарних засідань, є найбільш публічними за своїм характером⁶³.

У своєму Рішенні від 10 травня 2000 р. Конституційний Суд України встановив, що Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у різних організаційно-правових формах, але тільки у межах, визначених Конституцією України⁶⁴. Про це безпосередньо йдеться в п. 33 ч. 1 ст. 85 Основного Закону України. Відповідно до Конституції України, парламентський контроль над сектором безпеки і оборони полягає у здійсненні нагляду за: виконанням Державного бюджету України (п. 4 ст. 85 Конституції України); діяльністю Кабінету Міністрів України (п. 13 ч. 1 ст. 85 Конституції України); затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України (п. 14 ст. 85 Конституції України); здійсненні Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 101 Конституції України), заслуховуванні щорічних доповідей Уповноваженого про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні (п. 17 ч. 1 ст. 85); здійсненні Рахунковою палатою контролю від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (ст. 98); висловленні недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади (п. 25 ч. 1 ст. 85); розгляді у встановленому порядку питання про

⁶³ Парламентський контроль: практичні поради та рекомендації для підвищення ефективності : посіб. Київ.: Видавництво Верховної Ради України, 2021. С. 20.

⁶⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України “Про статус народного депутата України” в редакції Закону України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про статус народного депутата України” від 25 вересня 1997 року (справа про статус народного депутата України) від 10 травня 2000 р. № 8-рп/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 37. Ст. 1592.

відповідальність Кабінету Міністрів України та ухвалення резолюції недовіри йому (ч. 1 ст. 87)⁶⁵.

Реалізуючи свої функції та здійснюючи, зокрема, парламентський контроль над сектором безпеки і оборони України Верховна Рада України:

визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики;

визначає основи правовідносин у сфері національної безпеки й оборони;

ухвалює закони України, які визначають статус органів сектору безпеки і оборони, зокрема, затверджує загальну структуру, чисельність, визначає функції Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, Міністерства внутрішніх справ України;

визначає основи правового і соціального захисту та види пенсійного забезпечення військовослужбовців;

затверджуючи Державний бюджет України, визначає відповідні бюджетні асигнування та їх конкретне спрямування, ухвалює рішення щодо звіту про їх використання;

розглядає за поданням Кабінету Міністрів України і затверджує загальнодержавні програми реформування та розвитку Збройних Сил України, правоохоронних органів, вирішення соціальних проблем, а також інші програми, що стосуються оборони і безпеки держави, програми військового, військово-політичного та військово-технічного співробітництва з іншими державами та міждержавними союзами;

при обговоренні звітів і доповідей Кабінету Міністрів України про виконання Державного бюджету України розглядає стан і доцільність використання бюджетних коштів, виділених на потреби національної оборони, забезпечення державної безпеки і громадського порядку;

⁶⁵ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

обговорює хід реформування Збройних Сил України, інші питання функціонування суб'єктів сектору безпеки і оборони України у форматі “Дня Уряду України” та на парламентських слуханнях;

визначає порядок збереження державної таємниці при інформуванні громадськості про діяльність суб'єктів сектору безпеки і оборони України;

визначає правовий режим державного кордону України;

визначає правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації та затверджує укази Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

оголошує за поданням Президента України стан війни та укладення миру і схвалює рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

схвалює рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави, зокрема для участі в міжнародних операціях із підтримання миру і безпеки, та про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

надає згоду на обов'язковість міжнародних договорів України, зокрема тих, що безпосередньо стосуються забезпечення національної безпеки й обороноздатності України.

Відповідно до ст. 89 Конституції України, Верховна Рада України створює комітети, до повноважень яких належить, зокрема, здійснення контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони⁶⁶.

З метою гарантування неухильного і безумовного дотримання органами державної влади спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронними органами спеціального призначення та розвідувальними органами вимог Конституції України щодо забезпечення національної безпеки

⁶⁶ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

створено комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки, до компетенції якого належить здійснення контролю за діяльністю цих органів.

Для вивчення, підготовки і попереднього розгляду окремих питань у сфері національної безпеки й оборони, а також діяльності сектору безпеки і оборони Верховна Рада України в межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, – тимчасові слідчі комісії.

Згідно зі ст. 98 Конституції України, контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата⁶⁷.

Відповідно до ст. 101 Конституції України, парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини⁶⁸.

Кабінет Міністрів України, Служба безпеки України, Управління державної охорони України подають до Верховної Ради України щорічні письмові звіти про діяльність суб'єктів сектору безпеки і оборони.

У разі необхідності Верховна Рада України може проводити відповідно до свого Регламенту, затвердженого Законом України “Про Регламент Верховної Ради України”, парламентські слухання з питань національної безпеки і оборони, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання⁶⁹. Верховна Рада України може офіційно запросити або вимагати присутності на своєму пленарному засіданні для заслуховування посадових чи службових осіб органів сектору безпеки і оборони.

⁶⁷ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁶⁸ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁶⁹ Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 16-17. Ст. 133.

В Україні контрольні інструменти Верховної Ради України закріплені в Конституції України та законодавстві, що регулює статус Парламенту, його робочих органів та народних депутатів.

Інструменти парламентського контролю над сектором безпеки й оборони в Україні – це цілісна система правових, організаційних і процедурних механізмів, які забезпечують Верховній Раді України ефективно здійснювати демократичний цивільний нагляд над сектором безпеки і оборони України. Цей контроль забезпечує підзвітність і прозорість дій органів державної влади – суб'єктів сектору безпеки і оборони, дотримання законності та прав людини у їхній діяльності, посилює до них довіру громадян, особливо в умовах війни.

Інструменти контролю Верховної Ради України над сектором безпеки й оборони дозволяють реалізовувати принципи демократичного цивільного контролю, якими, відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону України “Про національну безпеку України”, є принципи верховенства права, законності, підзвітності, прозорості, ефективності та результативності. Інструменти парламентського контролю над сектором безпеки й оборони забезпечують прозорість та підзвітність діяльності його суб'єктів, дотримання прав і свобод громадян, ефективність державної політики у сфері національної безпеки й оборони.

В умовах широкомасштабної збройної агресії Росії інструменти контролю Верховної Ради України над сектором безпеки й оборони набувають особливої ваги, оскільки дозволяють поєднувати необхідну ефективність у забезпеченні оборони держави із дотриманням демократичних принципів управління у сфері національної безпеки і оборони України.

Найважливішими інструментами парламентського контролю над сектором безпеки й оборони в Україні є законодавче регулювання (нормативний інструмент), бюджетний контроль (фінансовий інструмент), діяльність Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки, оборони та розвідки, заслуховування звітів представників суб'єктів сектору безпеки і оборони України, депутатські звернення та запити, діяльність тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, парламентські слухання та спеціальні засідання,

ратифікація Верховною Радою України міжнародних договорів й ухвалення стратегічних рішень, ухвалення рішень про воєнний або надзвичайний стан за поданням Президента.

Законодавче регулювання (нормативний інструмент)

Верховна Рада України ухвалює основоположні закони у сфері національної безпеки й оборони, зокрема Закон України “Про національну безпеку України” від 21 червня 2018 р., Закон України “Про Кабінет Міністрів України” від 27 лютого 2014 р., Закон України “Про Раду національної безпеки і оборони України” від 5 березня 1998 р., Закон України “Про Збройні Сили України” від 25 березня 1992 р., Закон України “Про Службу безпеки України” від 25 березня 1992 р., Закон України “Про Національну гвардію України” від 13 березня 1992 р., Закон України “Про Національну поліцію” від 2 липня 2015 р., Закон України “Про оборону України” від 6 грудня 1991 р., Закон України “Про основні засади забезпечення кібербезпеки України” від 5 жовтня 2017 р., Закон України “Про розвідку” від 17 вересня 2020 р., Закон України “Про основи національного спротиву” від 16 липня 2021 р., Закон України “Про правовий режим надзвичайного стану” від 16 березня 2000 р., Закон України “Про правовий режим воєнного стану” від 12 травня 2015 р. тощо. Ці базові закони визначають засади функціонування Збройних Сил України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України, Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби та інших елементів сил безпеки і сил оборони, порядок їхньої діяльності та взаємодії, оборонну політику, воєнну доктрину, структуру безпекової архітектури держави тощо.

Ухвалюючи закони, Верховна Рада України визначає стратегічні напрями розвитку сектору безпеки й оборони держави та напрями державної політики у сфері національної безпеки і оборони України загалом. Отже, Верховна Рада України встановлює правові межі функціонування всього сектору безпеки.

Бюджетний контроль (фінансовий інструмент)

Верховна Рада України щорічно затверджує Державний бюджет України, зокрема розділи, що стосуються фінансування окремих суб'єктів сектору безпеки і оборони – Збройних Сил України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України, Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби тощо. Ухвалюючи Закон “Про Державний бюджет України”, Верховна Рада України окремо визначає видатки на оборону, національну безпеку, розвідку тощо.

Верховна Рада України визначає розмір оборонних витрат, їхнє цільове призначення та обсяг державних замовлень для підприємств оборонно-промислового комплексу України. Верховна Рада України контролює цільове використання бюджетних коштів через свій робочий орган – Рахункову палату (підконтрольну і підзвітну парламенту). Через Рахункову палату Верховна Рада України здійснює аудит ефективності використання бюджетних коштів у сфері національної безпеки і оборони України. Ту саму функцію здійснює бюджетний комітет Верховної Ради України, який аналізує ефективність використання коштів суб'єктами сектору безпеки і оборони України.

Верховна Рада України може заслуховувати спеціальні звіти підконтрольних їй суб'єктів про використання бюджетних коштів у сфері національної безпеки і оборони України.

Діяльність Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки, оборони та розвідки

Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки є профільним парламентським комітетом, який готує проекти законів. Цей спеціалізований робочий орган Верховної Ради України, що діє на постійній основі, опрацьовує законодавчі ініціативи у сфері національної безпеки й оборони, контролює діяльність суб'єктів сектору безпеки і оборони, аналізує стан оборонної політики, зокрема у період воєнного стану, та надає Верховній Раді України відповідні рекомендації.

Здійснюючи парламентський контроль, Комітет зокрема заслуховує керівників суб'єктів сектору безпеки і оборони, ініціює розслідування або перевірки. Комітет має доступ до обмеженої (секретної) інформації. Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки ініціює власні законопроекти й парламентські слухання. По суті, Комітет Верховної Ради з питань національної безпеки, оборони та розвідки є ключовим механізмом парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України на щоденній основі.

Заслуховування звітів представників суб'єктів сектору безпеки і оборони України

Верховна Рада України має право вимагати та заслуховувати щорічні та спеціальні звіти Міністра оборони України, Голови Служби безпеки України, Голови Служби зовнішньої розвідки, Міністра внутрішніх справ України, керівників інших органів виконавчої влади, спецслужб, правоохоронних органів.

За потреби Верховна Рада України може проводити закриті засідання, особливо в умовах воєнного стану або в разі наявності інформації з обмеженим доступом (розглядає питання, пов'язані із державною таємницею). Верховна Рада України може ініціювати позапланові звіти керівників органів сил безпеки та сил оборони в разі надзвичайних подій, інцидентів чи скандалів.

Ці звіти дозволяють Верховній Раді України оцінювати ефективність роботи органів сектору безпеки і оборони, ставити конкретні запитання відповідним посадовим особам, вносити пропозиції та рекомендації. Врешті-решт, заслуховування Верховною Радою України згаданих звітів забезпечує регулярну підзвітність органів сектору безпеки і оборони перед народом через Парламент.

Депутатські звернення та запити

Депутатський запит – офіційне звернення народного депутата, на яке посадова особа зобов'язана дати відповідь. Народні депутати Верховної Ради України мають право надсилати депутатські звернення і запити до органів виконавчої влади та керівництва органів сектору безпеки і оборони, отримувати відповіді у встановлені законом строки, ініціювати розслідування фактів

порушень, корупції або зловживань повноваженнями. Запити часто стосуються питань порушення прав військовослужбовців, зловживань у Міністерстві оборони України, розслідування корупції у процесі закупівлі зброї.

Депутатські звернення і запити дозволяють народним депутатам Верховної Ради України здійснювати постійний індивідуальний контроль за діяльністю органів сектору безпеки і оборони і є гнучким механізмом реагування на суспільні сигнали та проблеми в діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони.

Діяльність тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України

Для розслідування конкретних подій або ситуацій, пов'язаних із сектором безпеки і оборони, зокрема інцидентів, порушень закону, провалів у роботі суб'єктів сектору безпеки і оборони Верховна Рада України має право створювати тимчасові слідчі комісії. Типовим об'єктом розслідувань тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України є порушення у сфері закупівель для Збройних Сил України, зловживання повноваженнями співробітників Служби безпеки України або чиновників Міністерства внутрішніх справ, трагедії, пов'язані з недбалістю службових осіб органів сектору безпеки і оборони. Прикладом може слугувати створення тимчасової слідчої комісії щодо можливих зловживань при забезпеченні військовослужбовців, у роботі Міністерства оборони України або в діяльності Служби безпеки України.

Тимчасові слідчі комісії мають право отримувати документи, викликати посадовців на допити, робити запити в інші органи влади.

Розслідування тимчасових слідчих комісій завершується публічним звітом, який містить відповідні рекомендації і може стати основою для кадрових рішень, законодавчих ініціатив або судових процесів.

Парламентські слухання та спеціальні засідання

Парламентські слухання – форма відкритого (публічного) обговорення Верховною Радою України актуальних питань, зокрема тих, що стосуються стану національної безпеки та оборони держави, реформування сектору безпеки і оборони; ефективності використання державних ресурсів суб'єктами сектору безпеки і оборони.

Верховна Рада України може ініціювати проведення парламентського слухання з питань оборонної політики, реформування Збройних Сил України, безпеки громадян, кібербезпеки тощо.

До участі в парламентських слуханнях Верховна Рада України залучає експертів, представників громадських організацій, Уряду, військових, аналітиків. Це дає можливість публічно обговорювати проблеми й отримувати у процесі слухань важливі думки експертів, громадянського суспільства, представників сектору безпеки і оборони. Врешті-решт парламентські слухання дозволяють Верховній Раді України формувати державну політику у сфері національної безпеки і оборони на основі широкого суспільного консенсусу.

Верховна Рада України може також проводити виїзні засідання комітетів у зонах бойових дій або у військових частинах.

Ратифікація Верховною Радою України міжнародних договорів й ухвалення стратегічних рішень

Ратифікуючи міжнародні договори (із суверенними державами, Північноатлантичним альянсом, Організацією об'єднаних націй, Європейським Союзом), Верховна Рада України, ухвалює стратегічні рішення щодо забезпечення національної безпеки та обороноздатності України за участі стратегічних військово-політичних союзників України, формує зовнішньополітичний курс держави у сфері національної безпеки й оборони.

Верховна Рада України також надає дозвіл на використання Збройних Сил України за межами України або допуск іноземних військ на територію України.

Ухвалення рішень про воєнний або надзвичайний стан, про загальну чи часткову мобілізацію за поданням Президента

Затверджуючи укази Президента України введення або продовження воєнного стану, про загальну чи часткову мобілізацію, Верховна Рада України виконує роль гаранта легітимності рішень, які безпосередньо впливають на національну безпеку й обороноздатність держави.

2.3. Парламентські слухання у Верховній Раді України з питань національної безпеки і оборони. Розгляд Верховною Радою України звітів та інформації посадових осіб сектору безпеки і оборони

Парламентські слухання у Верховній Раді України з питань національної безпеки і оборони

У демократичних державах інституційний парламентський контроль за сектором безпеки є ключовим чинником легітимності державної влади, дотримання прав і свобод людини та ефективності оборонної політики⁷⁰. Парламентські слухання виступають важливим інструментом контрольної функції Верховної Ради України⁷¹. В умовах війни в Україні їхня роль суттєво зросла, адже виникає необхідність у постійному перегляді та корекції державної політики в сфері національної безпеки й оборони⁷².

Важливим є теоретичне осмислення парламентських слухань як форми парламентського контролю у сфері національної безпеки і оборони України, а також виявлення потенціалу та обмежень цього інструменту в контексті конституційної практики та викликів воєнного часу⁷³.

Парламентські слухання у Верховній Раді України проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання. Парламентські слухання проводяться в сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводиться для роботи в комітетах, депутатських фракціях (ст. 228 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”)⁷⁴.

⁷⁰ Дронов І. Парламентський контроль у сфері національної безпеки і оборони: функції, інструменти, перспективи розвитку. *Право України*. 2022. № 6. С. 45-57.

⁷¹ Котляр О. Парламентські слухання як форма реалізації демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. *Вісник НАДУ*. 2021. № 2. С. 83-91.

⁷² Яковенко І. Форми парламентського контролю у сфері національної безпеки: аналітичний огляд українського досвіду. *Часопис Київського університету права*. 2023. № 1. С. 96-101.

⁷³ Глущенко А. Парламентський нагляд над діяльністю сектору безпеки і оборони: проблеми нормативного регулювання. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. № 4. С. 41-45.

⁷⁴ Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 16-17. Ст. 133.

Правовою основою парламентських слухань у Верховній Раді України є ст. 49 Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р., яка передбачає можливість публічного обговорення суспільно значущих питань за участю представників органів влади, громадськості, експертного середовища. Відповідно до своєї правової природи, парламентські слухання не мають обов'язкового характеру для ухвалення рішень Верховної Ради України, однак впливають на формування законодавчої ініціативи, Програми діяльності Уряду та його політики у сфері національної безпеки і оборони України.

Парламентські слухання у Верховній Раді України є інструментом забезпечення гласності, прозорості та підзвітності суб'єктів сектору безпеки і оборони України, що особливо важливо в умовах воєнного часу.

Місце слухань у системі парламентського контролю

Парламентські слухання у Верховній Раді України є елементом ширшої системи парламентського контролю, яка передбачає заслуховування звітів органів виконавчої влади, депутатські запити та звернення, створення тимчасових слідчих комісій, ухвалення контрольних актів (наприклад, резолюцій недовіри).

У сфері національної безпеки й оборони слухання у Верховній Раді України дозволяють оцінювати ефективність реалізації Стратегії національної безпеки, оборонної доктрини, мобілізаційних планів тощо. Вони також дають змогу визначити відповідність національної політики стандартам НАТО та принципам демократичного цивільного контролю.

Тематика парламентських слухань з питань національної безпеки і оборони

Аналіз проведених парламентських слухань (зокрема у 2022-2025 рр.) свідчить, що найбільш актуальними темами є реформування Збройних Сил України, фінансування сектору безпеки і оборони в умовах війни, мобілізаційна політика та кадровий потенціал, захист критичної інфраструктури та кібербезпека, військово-цивільна взаємодія, захист прав військовослужбовців.

Такі слухання мають важливе значення не лише для формування політичного курсу держави у сфері національної безпеки і оборони України, а й для посилення довіри суспільства до сектору безпеки і оборони.

Ефективність і виклики реалізації слухань у Верховній Раді України з питань національної безпеки і оборони

Позитивними аспектами слухань у Верховній Раді України з питань національної безпеки і оборони є залучення експертів та міжнародних партнерів, висвітлення проблемних питань, які залишаються поза публічною увагою, формування рекомендацій до органів виконавчої влади та елементів сил оборони, створення умов для міжінституційного діалогу.

Ключовими проблемами слухань у Верховній Раді України з питань національної безпеки і оборони є декларативний характер рекомендацій без гарантій реалізації, брак системної оцінки впливу слухань на ухвалення рішень, закритість від широкого суспільного загалу частини інформації через обмеження воєнного стану, ризики політизації слухань і втрати об'єктивності.

Значення слухань у Верховній Раді України з питань національної безпеки і оборони в умовах воєнного стану

З початком повномасштабного вторгнення Російської Федерації у 2022 р. парламентські слухання стали важливим механізмом легітимації оборонної політики держави в очах українського суспільства, засобом публічного моніторингу діяльності військово-політичного керівництва, інструментом інформаційного спротиву в умовах гібридної війни, платформою для координації з міжнародними партнерами (зокрема з Північноатлантичним альянсом, Європейським Союзом, Сполученими Штатами Америки).

Отже, слухання у Верховній Раді України з питань національної безпеки і оборони в умовах війни відіграють не лише національну, а й геополітичну роль. Вони є важливим інструментом демократичного нагляду та парламентського контролю. Вони дозволяють поєднати політичну відповідальність, публічність і експертність в ухваленні рішень, що стосуються оборони держави. Удосконалення механізмів парламентських слухань у Верховній Раді України з

питань національної безпеки і оборони повинне передбачати посилення зобов'язань суб'єктів сектору безпеки і оборони рекомендації Верховної Ради України, запровадження механізмів постмоніторингу впровадження результатів парламентських слухань, залучення громадянського суспільства до підготовки й проведення слухань у Верховній Раді України з питань національної безпеки і оборони, забезпечення балансу між відкритістю та безпекою інформації.

Розгляд Верховною Радою України звітів та інформації посадових осіб сектору безпеки і оборони

Парламентський контроль є невід'ємним елементом демократичної моделі управління сектором безпеки і оборони. Однією з ключових форм реалізації цього контролю є розгляд Верховною Радою України звітів та інформації посадових осіб, відповідальних за реалізацію державної політики у сфері національної безпеки, оборони, розвідки⁷⁵. Актуальність питання про розгляд Верховною Радою України звітів та інформації посадових осіб сектору безпеки і оборони зростає в умовах широкомасштабної збройної агресії Російської Федерації, що потребує постійного парламентського моніторингу та перегляду ефективності державної оборонної політики⁷⁶.

Конституційно-правові засади розгляду звітів Верховною Радою України звітів та інформації посадових осіб сектору безпеки і оборони

Розгляд звітів посадових осіб сектору безпеки й оборони ґрунтується на положеннях ст. 85 Конституції України, згідно з якою Верховна Рада здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, Міністерства оборони, Служби безпеки України, Регламенту Верховної Ради України, зокрема розділів, що стосуються парламентських слухань, звіту Уряду, звіту Рахункової палати, Закону України “Про національну безпеку України”, який визначає засади демократичного цивільного контролю над сектором безпеки. Також розгляд звітів посадових осіб сектору безпеки й оборони передбачено галузевими

⁷⁵ Гуменюк В. Парламентський контроль за діяльністю сектору безпеки і оборони: аналіз форм і процедур звітності. *Право України*. 2022. № 11. С. 38-48.

⁷⁶ Козлов О. Звітність посадових осіб сектору безпеки в механізмі демократичного контролю Верховної Ради України. *Вісник НАДУ*. 2021. № 4. С. 73-80.

законами (наприклад, Законом “Про Службу безпеки України”, “Про розвідку”, “Про Збройні Сили України”).

Суб’єкти звітування та зміст звітів посадових осіб сектору безпеки і оборони

Посадовими особами, які звітують перед Верховною Радою України, є Міністр оборони України, Головнокомандувач Збройних Сил України, Голова Служби безпеки України, Начальник Генерального штабу, керівники розвідувальних органів (Головного управління розвідки Міністерства оборони України, Служби зовнішньої розвідки України), Секретар Ради національної безпеки і оборони.

Звіти посадових осіб сектору безпеки й оборони можуть бути регулярними (періодичними) – наприклад, річні звіти про стан оборони; спеціальними – щодо реалізації конкретної стратегії або внаслідок надзвичайних подій; за запитом парламенту або його комітетів.

Зміст звіту посадових осіб сектору безпеки й оборони має відповідати принципам прозорості (з урахуванням режиму обмеженого доступу до інформації), доказовості (надання статистичних та фактологічних даних), орієнтації на оцінку ефективності.

Механізм розгляду звіту посадових осіб сектору безпеки й оборони та подальші дії Верховної Ради України

Процедура розгляду звітів посадових осіб сектору безпеки й оборони Верховною Радою України може відбуватися в таких формах: на пленарному засіданні Верховної Ради України; у межах роботи профільного комітету (Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки); у формі парламентських слухань або спеціальних брифінгів.

Результатом розгляду звіту посадових осіб сектору безпеки й оборони може бути ухвалення Верховною Радою України постанови (зокрема з рекомендаціями Кабінету Міністрів України), ухвалення змін до законодавства або бюджету, внесення подання про звільнення посадової особи у разі негативної

оцінки, направлення запиту чи звернення до виконавчої влади або органів правопорядку.

Роль і значення звіту посадових осіб сектору безпеки й оборони в умовах воєнного стану

Воєнний стан вимагає корекції звичних демократичних механізмів, однак парламентський контроль не втрачає актуальності. Навпаки, він набуває стратегічного характеру, оскільки передбачає перевірку відповідності оборонної політики реальним викликам; інформаційного навантаження – оскільки передбачає інформування суспільства (в дозволених межах) про стан справ у сфері національної безпеки і оборони; легітимаційної функції – оскільки забезпечує довіру до влади в умовах воєнної мобілізації ресурсів⁷⁷.

Особливу роль у звітуванні посадових осіб сектору безпеки й оборони відіграє Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки, який акумулює, аналізує та узагальнює інформацію, отриману від звітування посадовців сектору безпеки й оборони⁷⁸.

Проблеми та напрями вдосконалення звітів посадових осіб сектору безпеки і оборони перед Верховною Радою України

Попри нормативну визначеність процедури звітування посадових осіб сектору безпеки і оборони перед Верховною Радою України, існують проблеми цього інституту, а саме: брак обов'язкових стандартів звітування (іноді звіти мають декларативний характер); відсутність системного аналізу виконання рекомендацій Верховної Ради України; обмежений доступ громадськості до звітів; вплив політичної доцільності на об'єктивність оцінки звітів Верховною Радою України.

Шляхами вдосконалення звітів посадових осіб сектору безпеки і оборони перед Верховною Радою України може бути запровадження єдиної уніфікованої форми подання звітів, створення електронного архіву звітів із відкритим

⁷⁷ Піляєв І. Парламентська відповідальність керівників сектору безпеки і оборони: теоретико-практичний аспект. *Науковий вісник УжНУ*. Серія: Право. 2020. Вип. 61. С. 140-146.

⁷⁸ Яковенко І. Звіти та інформування як форма підзвітності в системі парламентського контролю над сектором безпеки і оборони. *Часопис Київського університету права*. 2023. № 1. С. 93-98.

доступом до узагальненої інформації, підвищення ролі експертного супроводу при розгляді звітів, розширення участі громадського сектору у моніторингу виконання рекомендацій.

Розгляд Верховною Радою України звітів посадових осіб сектору безпеки і оборони є важливою формою реалізації принципу демократичного цивільного контролю. У період зовнішньої загрози він має забезпечити баланс між захистом державної таємниці та підзвітністю влади, що є критично важливим для легітимності державної політики у сфері національної безпеки і оборони держави. Ефективність такого інструменту залежить від системності, прозорості та реального впливу на ухвалення політичних рішень.

2.4. Тимчасові слідчі та тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України в механізмі парламентського контролю

Відповідно до ч. 1 і 2 ст. 1 Закону України “Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України” від 19 грудня 2019 р., для вивчення, підготовки і попереднього розгляду окремих питань у сфері національної безпеки й оборони Верховна Рада України в межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, – тимчасові слідчі комісії⁷⁹. Утворення тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України дозволяє своєчасно реагувати на факти порушення Конституції та законів щодо діяльності суб’єктів сектору безпеки і оборони, недопущення їх використання для узурпації влади⁸⁰.

Утворення тимчасової спеціальної комісії

Верховна Рада України може ухвалити рішення про утворення тимчасової спеціальної комісії для підготовки і попереднього розгляду питань, а також для

⁷⁹ Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : Закон України від 19 грудня 2019 р. № 400-IX. *Відомості Верховної Ради України*. № 27. Ст. 174.

⁸⁰ Реформа демократичного цивільного контролю над Збройними Силами та іншими військовими формуваннями в Україні: наступні кроки. Інститут Євро-Атлантичного співробітництва. Київ, 2018. С. 35.

підготовки і доопрацювання проєктів законів та інших актів Верховної Ради на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проєктів не належить до предметів відання комітетів, утворених Парламентом.

Підставами для утворення слідчої комісії можуть бути повідомлення про порушення Конституції України, законів України органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими, службовими особами, керівниками (або посадовими особами, які виконують їх обов'язки) підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, громадських об'єднань, що становлять суспільний інтерес, зокрема:

1) повідомлення про обставини, які загрожують суверенітету, територіальній цілісності України або її економічним, науково-технічним, національно-культурним, соціальним інтересам, охороні довкілля;

2) повідомлення про масове порушення прав, свобод і законних інтересів громадян, їх об'єднань або зловживання владою посадовими, службовими особами, що завдало істотної шкоди суспільним інтересам (ч. 3 ст. 1 Закону України “Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”)⁸¹.

У разі якщо Верховній Раді України стануть відомі факти про неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я, Верховна Рада України може утворити слідчу комісію для перевірки відповідних фактів (ч. 3 ст. 1 Закону України “Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”).

Кількісний склад тимчасової спеціальної комісії формується з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій. У складі тимчасової спеціальної комісії може бути представлено не менш як по одному народному депутату від кожної депутатської фракції (ст. 80 Регламенту Верховної Ради України)⁸².

⁸¹ Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : Закон України від 19 грудня 2019 р. № 400-IX. *Відомості Верховної Ради України*. № 27. Ст. 174.

⁸² Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 16-17. Ст. 133.

Тимчасова спеціальна комісія утворюється на визначений Верховною Радою термін. У визначений термін, але не пізніш як через шість місяців із дня її утворення, тимчасова спеціальна комісія подає до Верховної Ради України письмовий звіт про виконану роботу, а також підготовлені народними депутатами – членами цієї комісії відповідні проєкти актів Верховної Ради України та інші матеріали, які надаються народним депутатам. Після обговорення результатів роботи тимчасової спеціальної комісії у відповідних комітетах та на пленарному засіданні Верховна Рада України ухвалює рішення щодо завершення роботи такої комісії або доручає їй продовжити роботу і визначає для цього термін її діяльності.

Утворення тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України

Верховна Рада України може утворювати тимчасові слідчі комісії. Питання про утворення тимчасової слідчої комісії включається до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України без голосування.

Порядок утворення, вимоги до персонального складу тимчасової слідчої комісії загалом тотожні тим, що передбачені для утворення тимчасової спеціальної комісії.

Результати розслідування тимчасова слідча комісія викладає в письмовому звіті, який повинен містити висновки і пропозиції про:

- 1) факти й обставини, які стали підставами для проведення розслідування;
- 2) відомості чи обставини, встановлені тимчасовою слідчою комісією, і докази, якими їх підтверджують;
- 3) відомості чи обставини, що не були підтверджені;
- 4) факти й обставини, які не були перевірені, і причини цього (ч. 1 ст. 21 Закону України “Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”)⁸³.

⁸³ Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : Закон України від 19 грудня 2019 р. № 400-IX. *Відомості Верховної Ради України*. № 27. Ст. 174.

У пропозиціях тимчасової слідчої комісії повинно бути зазначено, яким чином мають бути використані висновки тимчасової слідчої комісії в разі ухвалення Верховною Радою України рішення щодо них.

Свої пропозиції тимчасова слідча комісія викладає у проєкті постанови чи іншого акта Верховної Ради України і вносить на розгляд Верховної Ради України через народних депутатів – членів тимчасової слідчої комісії (ч. 3 ст. 21 Закону України “Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”)⁸⁴.

За результатами розгляду висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії Верховна Рада України може ухвалити такі рішення:

взяти до відома висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії;

припинити повноваження тимчасової слідчої комісії;

продовжити роботу тимчасової слідчої комісії на визначений Верховною Радою України строк, але не більше одного року з дня її утворення (ч. 2 ст. 22 Закону України “Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”)⁸⁵.

При розгляді висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії Верховна Рада України в разі необхідності вирішує питання щодо:

направлення матеріалів тимчасової слідчої комісії до Генеральної прокуратури України для їх вивчення та відповідного реагування;

направлення висновків тимчасової слідчої комісії Президенту України, Прем’єр-міністру України;

направлення висновків тимчасової слідчої комісії для реагування відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи посадовій особі згідно із законом;

⁸⁴ Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : Закон України від 19 грудня 2019 р. № 400-IX. *Відомості Верховної Ради України*. № 27. Ст. 174.

⁸⁵ Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : Закон України від 19 грудня 2019 р. № 400-IX. *Відомості Верховної Ради України*. № 27. Ст. 174.

опублікування висновків тимчасової слідчої комісії в газеті “Голос України” (ч. 3 ст. 22 Закону України “Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”)⁸⁶.

Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії не є вирішальними для слідства і суду.

Повноваження тимчасової слідчої комісії припиняються:

одночасно з ухваленням Верховною Радою України остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії;

у разі ненадання тимчасовою слідчою комісією звіту Верховній Раді України у визначений Верховною Радою України термін;

у разі припинення повноважень Верховної Ради України відповідного скликання, яка утворила тимчасову слідчу комісію.

2.5. Комітети Верховної Ради України у сфері парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України

Роль комітетів парламенту у сфері парламентського контролю над сектором безпеки і оборони

Комітети парламенту відіграють принципово важливу роль у здійсненні парламентського контролю над сектором безпеки і оборони та ухваленні рішень законодавчим органом у сфері національної безпеки і оборони⁸⁷. Комітети парламенту контролюють діяльність суб’єктів сектору безпеки і оборони, а також вивчають законопроекти та стратегічні документи у сфері національної безпеки і оборони, готують проекти відповідних документів із питань національної безпеки і оборони для розгляду парламентом. Вони проводять власні слухання з питань національної безпеки і оборони, вносять пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері національної безпеки і оборони, а

⁸⁶ Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : Закон України від 19 грудня 2019 р. № 400-IX. *Відомості Верховної Ради України*. № 27. Ст. 174.

⁸⁷ Шаповал В., Борденюк В., Журавльова Г. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні. К.: Вид-во УАДУ, 2000. С. 112.

також взаємодіють з питань національної безпеки і оборони з урядом та іншими зацікавленими суб'єктами.

Здійснюючи парламентський контроль над сектором безпеки і оборони, комітети парламенту дотримуються принципів відкритості, прозорості та взаємодії з громадськістю. Залучаючи представників громадянського суспільства до своєї контрольної діяльності та інформуючи суспільство про її результати, комітети парламенту опосередковано відіграють важливу роль і в здійсненні громадського контролю над сектором безпеки і оборони.

Загалом контрольна діяльність парламентських комітетів над сектором безпеки і оборони забезпечує ефективність та прозорість у діяльності його суб'єктів.

У низці країн, як, наприклад, Великобританії, Сполучених Штатах Америки, Японії⁸⁸, система парламентських комітетів сформована відповідно до системи урядових міністерств. Поширення цього підходу до побудови системи комітетів на сектор безпеки й оборони передбачає, що система парламентських комітетів повинна бути настільки розвиненою, аби забезпечити цілісне охоплення парламентським контролем усіх елементів сил безпеки та сил оборони⁸⁹.

Контрольна функція комітетів Верховної Ради України

Комітети Верховної Ради України відіграють принципову роль у парламентському контролі над сектором безпеки і оборони. Вони є постійними робочими органами Верховної Ради України й основними інструментами для підготовки та розгляду законопроектів перед їх поданням на пленарне засідання Парламенту, а також для аналізу питань, пов'язаних зі сферою національної безпеки і оборони. Загалом правовий статус комітетів Верховної Ради України надає їм важливі інструменти у сфері парламентського контролю над сектором

⁸⁸ Павлішина Л. Японія: роль виконавчої влади в законодавчому процесі. *Право України*. 2002. № 12. С. 147.

⁸⁹ Борн Г. Вивчення найкращого досвіду парламентського контролю над сектором безпеки. *Контроль та управління: актуальність парламентського контролю над сектором безпеки та його реформуванням: збірник статей з фундаментальних аспектів парламентського контролю над сектором безпеки*. Брюссель-Женева-Київ, 2011. С. 32.

безпеки і оборони та участі в розробленні законів з питань національної безпеки і оборони. Тому Комітети Верховної Ради України є важливими суб'єктами системи забезпечення національної безпеки держави та її обороноздатності.

Основні аспекти контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України такі:

Аналіз та розгляд стратегічних питань. Комітети Верховної Ради України аналізують та розглядають стратегічні питання, пов'язані із сектором безпеки і оборони. Це може передбачати розгляд законопроектів, пов'язаних із національною безпекою та обороною. Комітети визначають відповідність цих законопроектів національним інтересам, завданням та потребам забезпечення національної безпеки та обороноздатності України.

Контроль за виконанням рішень та законів Верховної Ради України у сфері національної безпеки і оборони. Комітети Верховної Ради України контролюють виконання ухвалених Парламентом рішень та законів у сфері національної безпеки і оборони. Вони стежать за реалізацією схвалених Парламентом стратегічних документів у сфері національної безпеки і оборони та дотриманням законодавства в цій сфері.

Комітети Верховної Ради України аналізують хід виконання ухвалених Верховною Радою України законів і постанов у сфері національної безпеки і оборони, ефективність виконання цих актів, можливі порушення у їх виконанні, інформують із цих питань громадськість та вносять у встановленому порядку на розгляд Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вирішення наявних у сфері національної безпеки і оборони проблем та усунення причин, що їх породжують.

Участь у формуванні бюджету в частині витрат на сектор безпеки і оборони. Комітети Верховної Ради України беруть участь у формуванні оборонного бюджету та в розподілі коштів на потреби сектору безпеки і оборони. Вони вивчають фінансові питання, пов'язані із забезпеченням сектору безпеки і оборони, зокрема – сучасним оснащенням Збройних сил України, підтриманням

їх військового потенціалу та іншими аспектами фінансового забезпечення Збройних сил України.

Організація парламентських слухань. Комітети Верховної Ради України можуть організовувати парламентські слухання з питань національної безпеки і оборони, на яких експерти, військові фахівці та інші зацікавлені сторони обговорюють принципові аспекти цих питань.

Інформування громадськості. Комітети Верховної Ради України періодично інформують громадськість, зокрема через засоби масової інформації, про свою контрольну діяльність щодо сектору безпеки і оборони.

Співпраця у сфері національної безпеки і оборони з органами державної влади. Комітети Верховної Ради України у сфері національної безпеки і оборони взаємодіють з органами виконавчої влади, зокрема з Міністерством оборони та іншими суб'єктами владних повноважень, щоб вивчати стан справ та проблеми сектору безпеки і оборони. У процесі цієї взаємодії комітети Верховної Ради України вивчають та аналізують звіти та доповіді Міністерства оборони та інших органів державної влади щодо їхньої діяльності у сфері національної безпеки і оборони. Комітети можуть, зокрема, надавати консультації та експертну допомогу Міністерству оборони у справах, які стосуються стратегічного планування та розвитку Збройних сил України. Взаємодія з органами державної влади передбачає взаємне вивчення та обговорення законопроектів, пов'язаних із сектором безпеки і оборони. Іншою формою взаємодії комітетів Верховної Ради України з органами державної влади у сфері національної безпеки і оборони є контроль комітетів за діяльністю служб безпеки та розвідки, покликаний забезпечити у діяльності цих суб'єктів, зокрема, дотримання прав та свобод людини і громадянина та витрачання коштів із державного бюджету. Комітети Верховної Ради України можуть проводити спільні засідання з представниками служб безпеки для обговорення актуальних питань їхньої діяльності. На своїх засіданнях комітети Верховної Ради України можуть заслуховувати представників міністерства закордонних справ із питань зовнішньополітичних аспектів національної безпеки і оборони. Схоже комітети Верховної Ради

України можуть проводити спільні наради та обговорення з представниками Міністерства внутрішніх справ України для обговорення ситуації із забезпеченням внутрішньої безпеки держави та питань взаємодії між силами безпеки та силами оборони України. Представники комітетів Верховної Ради України можуть також брати участь у дипломатичних візитах та зустрічах із представниками інших країн для зміцнення міжнародного співробітництва у сфері національної безпеки і оборони.

Взаємодія з міжнародними партнерами та організаціями. Комітети Верховної Ради України взаємодіють із міжнародними *партнерами та організаціями* з питань національної безпеки і оборони, обмінюючись досвідом та спільно розробляючи відповідні стратегічні документи.

Контрольна функція комітетів Верховної Ради України регламентована у ст. 11 Закону України “Про комітети Верховної Ради України” від 4 квітня 1995 р. Відповідно до цієї статті, контрольна функція комітетів Верховної Ради України полягає в:

- аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності органів державної влади, їх посадових осіб із питань, що належать до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України;
- участі за дорученням Верховної Ради України у проведенні “Дня Уряду України”;
- контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що належить до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів;
- організації та підготовці за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань;
- організації та підготовці слухань у комітетах;
- підготовці та поданні на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України від комітету;
- взаємодії з Рахунковою палатою;

- взаємодії з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини;
- направленні матеріалів для відповідного реагування органам Верховної Ради України, органам державної влади, їх посадовим особам;
- погодженні питань, проведенні консультацій щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних органів державної влади, створенні і ліквідації спеціальних органів державної влади, що належать до предметів відання комітетів, та здійсненні інших погоджень і консультацій у випадках, передбачених законом⁹⁰.

Повноваження комітетів Верховної Ради України у сфері парламентського контролю

У Законі України “Про комітети Верховної Ради України” визначені інструменти реалізації їхньої контрольної функції – відповідні права й обов’язки комітетів Верховної Ради України. Такими правами й обов’язками комітетів Верховної Ради України є:

Аналіз комітетами практики застосування законодавчих актів у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб із питань, що належать до предметів їх відання

Комітети з питань, що належать до предметів їх відання, здійснюють аналіз практики застосування органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами Конституції та законів України, аналіз відповідності закону ухвалених ними підзаконних нормативно-правових актів, своєчасності їх ухвалення. За наслідками такого аналізу комітет вносить органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам рекомендації щодо приведення у відповідність із законом підзаконного нормативно-правового акта.

Рекомендації комітетів підлягають обов’язковому розгляду органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, об’єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями. Про

⁹⁰ Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.

результати розгляду та вжиті заходи має бути повідомлено комітетам у встановлений законом строк, якщо відповідними рекомендаціями не встановлено більш пізній строк.

Участь комітетів у підготовці питань на розгляд Верховної Ради України у зв'язку з виконанням нею контрольних повноважень

Комітети мають право ухвалювати висновки і рекомендації, а також право виступу представника від комітету на пленарному засіданні при розгляді Верховною Радою України питання щодо:

Програми діяльності Кабінету Міністрів України, звітів про виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

відповідальності Кабінету Міністрів України та ухвалення резолюції недовіри Кабінету Міністрів України;

затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;

щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;

висловлення недовіри Генеральному прокурору, що має наслідком його звільнення з посади;

дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Участь комітетів у проведенні “Дня Уряду України” у Верховній Раді України

Комітети при підготовці та розгляді питання про проведення “Дня Уряду України” у Верховній Раді України мають право:

1) ініціювати рішенням комітету його проведення з метою заслуховування інформації з найважливіших питань соціально-економічного розвитку,

внутрішньої і зовнішньої політики держави шляхом внесення народними депутатами України – членами комітету проєкту відповідної постанови Верховної Ради України;

2) на одержання відповіді під час його проведення від члена Кабінету Міністрів України чи керівника відповідного органу виконавчої влади на всі запитання за визначеною тематикою, що надійшли від комітетів на адресу Кабінету Міністрів України;

3) на виступ представника комітету у Верховній Раді України під час обговорення визначеної теми при проведенні “Дня Уряду України”;

4) на виступ свого представника при проведенні “Дня Уряду України” для уточнення запитань і відповідей у встановленому Регламентом Верховної Ради України порядку.

Комітети, визначені постановою Верховної Ради України, зобов’язані не пізніше як за п’ять днів до проведення “Дня Уряду України” проаналізувати аналітичні та довідкові матеріали, надані Кабінетом Міністрів України з питань, що розглядатимуться на “Дні Уряду України”.

Контрольна діяльність комітетів Верховної Ради України у бюджетному процесі

Сьогодні право парламенту схвалювати закон про державний бюджет є одним із найважливіших інструментів його контролю за виконавчою владою⁹¹. Бюджетні повноваження парламенту суттєво обмежують дії виконавчої влади⁹²: використовуючи бюджетні повноваження, парламент фактично контролює діяльність органів виконавчої влади⁹³, оскільки може відмовити їм в асигнуванні їхньої певної діяльності або регулювати обсяги цієї діяльності.

⁹¹ Парламентський контроль за сферою безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти. Женева/Київ, 2006. С. 15.

⁹² Madison J. To the People of the State of New-York. *The Federalist*. 1788. No. 51. URL : <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-51-60>.

⁹³ Див. напр.: Тарбер Дж. Влияние бюджетных реформ на правление Президента и Конгресса. *Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом*. М.: Прогресс, Юниверс, 1994. С. 187.

Оскільки суб'єкти сектору безпеки й оборони витрачають значну частину державного бюджету, важливо, щоб парламент ефективно контролював використання державних ресурсів силами безпеки та силами оборони⁹⁴.

Комітети Верховної Ради України у бюджетному процесі:

- 1) мають право на внесення пропозицій щодо бюджетної політики;
- 2) попередньо розглядають проєкт закону про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період та не пізніше 1 жовтня року, що передуює плановому, подають свої пропозиції щодо цього законопроєкту до профільного комітету;
- 3) мають право на виступ свого представника в обговоренні питання при розгляді проєкту закону про Державний бюджет України в першому читанні;
- 4) попередньо розглядають питання про виконання Державного бюджету України (зокрема висновки і пропозиції Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства) у частині, що належить до компетенції комітетів.

Участь комітетів у проведенні парламентських слухань у Верховній Раді України

Комітети при підготовці і проведенні парламентських слухань у Верховній Раді України:

- 1) мають право за своїм рішенням ініціювати їх проведення у Верховній Раді України з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання, стану виконання Кабінетом Міністрів України Конституції України, законів України, постанов Верховної Ради України в межах своїх повноважень;
- 2) реалізують рішення комітету про їх проведення шляхом внесення народними депутатами України – членами комітету проєкту постанови Верховної Ради України, підготовленого з дотриманням вимог Регламенту Верховної Ради України;

⁹⁴ Парламентський контроль за сферою безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти. Женева/Київ, 2006. С. 16.

3) на виконання постанови Верховної Ради України про проведення парламентських слухань комітети, відповідальні за їх проведення, готують пропозиції щодо списку запрошених осіб, регламенту та черговості виступів учасників парламентських слухань і вносять їх для погодження з Головою Верховної Ради України не пізніше ніж за три дні до проведення парламентських слухань;

4) готують висновки на аналітичні та довідкові матеріали, подані до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, для розповсюдження серед народних депутатів України зазначених матеріалів не пізніше ніж за п'ять днів до проведення парламентських слухань;

5) готують проекти постанов Верховної Ради України щодо схвалення відповідних рекомендацій за результатами проведення парламентських слухань;

6) організовують стенографування парламентських слухань, а в разі необхідності – видання їх матеріалів.

Слухання в комітетах Верховної Ради України

Комітети при підготовці і проведенні слухань у комітетах:

1) мають право ініціювати пропозиції про проведення слухань, проводити їх за дорученням Верховної Ради України або згідно з планами роботи комітетів;

2) мають право проводити слухання з метою обговорення проєктів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації ухвалених законів та інших актів Верховної Ради України з питань, що належать до предметів їх відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядає комітет, їх детального вивчення та обговорення, а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політичного курсу держави;

3) мають право використовувати інформацію, отриману під час слухань, при ухваленні рішень, наданні висновків, рекомендацій комітетом із питань, що належать до предмета відання комітету, та розповсюджувати її серед народних депутатів України.

Слухання в комітетах проводяться в сесійний період у дні тижня, відведених для роботи в комітетах.

Комітети ухвалюють рішення про тему, день та час проведення слухань, як правило, не пізніше ніж за тридцять днів до їх проведення.

У рішенні комітету про проведення слухання визначаються особи, відповідальні за організацію підготовки та проведення слухань, доповідачі з питань, що розглядатимуться, та порядок їх висвітлення в засобах масової інформації.

Комітети повідомляють учасників слухань про дату слухань, місце їх проведення та питання, що вносяться на обговорення, не пізніше як за тиждень до початку їх проведення.

Слухання в комітетах можуть проводитися за взаємною згодою комітетів на їх спільному засіданні, якщо питання, запропоноване для слухання, стосується предмету відання кількох комітетів.

Комітети, що проводять слухання, визначають приміщення для їх проведення, список запрошених осіб, регламент та черговість виступів учасників слухань.

Комітети, що проводять слухання, не пізніше ніж за три дні до їх проведення, надають членам комітету аналітичні та довідкові матеріали з питань, що розглядатимуться. Інші учасники слухань у комітеті, як правило, отримують відповідні матеріали під час реєстрації.

Комітети, що проводять слухання, мають право ухвалити рішення про їх проведення в закритому режимі, якщо інформація, яка буде використана при проведенні слухань, містить державну чи іншу охоронювану законом таємницю.

Комітети, у разі необхідності, запрошують на слухання Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів України, керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, представників об'єднань громадян, а також окремих громадян. На письмове попереднє запрошення комітету згадані особи, інші посадові особи зобов'язані прибути на слухання та дати роз'яснення щодо питань, які розглядає комітет.

Під час проведення слухань кожен член комітету має право ставити запитання доповідачам та одержувати на них відповіді.

Слухання не можуть бути припинені, поки всі члени комітету, які бажають, не скористаються правом на виступ.

Слухання проводяться, як правило, у межах одного робочого дня. Комітет може ухвалити рішення про продовження слухань.

Пропозиції про проведення слухань із питань, які вже були предметом обговорення на слуханнях в комітеті, можуть бути внесені не раніше ніж через півроку після проведення попередніх слухань.

Направлення від комітетів запитів до Президента України

Комітет може ухвалити рішення про депутатський запит до Президента України і подати цей запит до Верховної Ради України для направлення Президенту України.

Взаємодія комітетів з Рахунковою палатою

Комітети у відносинах з Рахунковою палатою:

- 1) розглядають одержані узагальнені відомості;
- 2) розробляють на підставі доповідей та інформацій (повідомлень) Рахункової палати пропозиції щодо удосконалення законодавчих актів України, готують висновки з питань, передбачених Законом України “Про Рахункову палату”.

Взаємодія комітетів з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини

Члени комітету мають право на звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на підставі відомостей про порушення прав та свобод людини і громадянина з питань, що належать до предмета відання комітету, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами.

Комітети мають право проводити аналіз щорічної та спеціальної доповідей у Верховній Раді України Уповноваженого Верховної Ради України з прав

людини та вносити пропозиції до проєкту постанови Верховної Ради України за цими доповідями.

Комітети співпрацюють з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини і надають йому відповідну допомогу.

Реагування комітетів на порушення законності

У разі встановлення комітетом порушення прав, свобод та інтересів людини та громадянина, інтересів держави, територіальної громади, що охороняються законом, комітет направляє такі матеріали для відповідного реагування в межах, встановлених законом, органам Верховної Ради України, органам державної влади чи органам місцевого самоврядування.

Здійснення комітетами передбачених законами погоджень і консультацій

Комітети з питань, що належать до предметів їх відання, здійснюють погодження і консультації щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних органів державної влади, що належать до предметів відання комітетів, та здійснюють інші погодження і консультації у випадках, передбачених законом.

2.6. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод військовослужбовців Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – посадова особа, яку Верховна Рада України призначає для здійснення парламентського контролю “за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захисту прав кожного на території України і в межах її юрисдикції”⁹⁵.

Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є одним з основних механізмів парламентського контролю у сфері дотримання прав і

⁹⁵ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

свобод людини в Україні. Він створений з метою гарантування захисту прав громадян від зловживань або бездіяльності з боку органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також юридичних і фізичних осіб⁹⁶.

Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо захисту прав військовослужбовців є ключовим елементом демократичного парламентського контролю над сектором безпеки й оборони. Вона забезпечує реальний механізм впливу парламенту на функціонування збройних формувань у площині дотримання прав людини, особливо в умовах підвищеного ризику зловживань владою.

Інституційна автономність Омбудсмана, поєднана з його повноваженнями проводити незалежні розслідування, є гарантією ефективного цивільного нагляду за дотриманням правового порядку у сфері оборони навіть в умовах воєнного стану.

Правовою основою функціонування цього інституту є ст. 55 та 101 Конституції України⁹⁷, Закон України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”⁹⁸, а також міжнародні стандарти, зокрема Паризькі принципи ООН 1993 р. щодо статусу національних інституцій із прав людини⁹⁹.

Військовослужбовці як об’єкт особливого контролю в системі захисту прав людини

Військовослужбовці, як суб’єкти особливого правового статусу, під час проходження служби підпадають під дію низки обмежень щодо реалізації певних конституційних прав і свобод. Водночас Конституція України гарантує непорушність основоположних прав і свобод навіть у воєнний час (ст. 64)¹⁰⁰.

⁹⁶ Каптур О. Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у системі органів публічної влади. *Вісник Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*. 2020. № 3. С. 74.

⁹⁷ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁹⁸ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

⁹⁹ Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles). OHCHR. 1993. URL : <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>.

¹⁰⁰ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

Практика багатьох держав вказує на необхідність запровадження ефективних механізмів захисту прав військовослужбовців, оскільки у збройних формуваннях існує підвищений ризик порушень прав військовослужбовців з боку командування¹⁰¹.

Омбудсман є незалежним інститутом, здатним контролювати дотримання прав осіб у секторах з обмеженим доступом, зокрема в Збройних Силах України, Службі безпеки України, Державній прикордонній службі України та інших формуваннях, що забезпечують національну безпеку й обороноздатність держави¹⁰².

Форми контролю Уповноваженого за правами військовослужбовців

I. Розгляд звернень військовослужбовців

Згідно зі ст. 17 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, Уповноважений має право приймати звернення військовослужбовців або їх родичів, а також ініціювати перевірки щодо порушень прав, зокрема стосовно незаконного затримання, неналежних умов утримання в дисциплінарних ізоляторах, випадків катування або жорстокого поводження¹⁰³.

II. Моніторингові візити

Особливу форму парламентського контролю становлять незаплановані моніторингові візити представників Уповноваженого до місць розташування військових частин, дисциплінарних батальйонів, шпиталів, ізоляторів

Такі візити реалізуються в межах Національного превентивного механізму відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань (OPCAT)¹⁰⁴.

¹⁰¹ Голоснюк С. Правовий статус військовослужбовця в Україні: конституційно-правовий аспект. Київ: Наука, 2019. С. 129.

¹⁰² Мельник М., Хавронюк М. Конституційні основи прав людини в Україні. К.: Атіка, 2021. С. 204.

¹⁰³ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

¹⁰⁴ Optional Protocol to the Convention against Torture (OPCAT), 2002. URL : <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-against-torture>.

III. Звіти та акти реагування

Щороку Уповноважений подає до Верховної Ради України Щорічну доповідь про стан дотримання прав і свобод людини в Україні, що містить аналіз ситуації з правами військових. Також він може надавати спеціальні доповіді, зокрема щодо умов утримання в місцях несвободи або забезпечення соціальних гарантій військовослужбовців¹⁰⁵.

У разі виявлення порушень Уповноважений має право звертатися до органів влади з поданням про усунення порушень, ініціювати дисциплінарну чи адміністративну відповідальність посадовців, подавати позови до суду та звертатися до Конституційного Суду України¹⁰⁶.

До ключових проблем ефективного парламентського контролю через Уповноваженого належать такі, як обмежений доступ до закритої інформації у військових структурах; брак правової обізнаності серед військових щодо інструментів захисту прав; низький рівень довіри до інституцій контролю; недостатній правовий захист викривачів у Збройних Силах України¹⁰⁷.

Особливу складність становить забезпечення прав під час воєнного стану, коли деякі обмеження прав допускаються законом, проте вимагають суворого дотримання принципів законності, пропорційності та необхідності¹⁰⁸.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, здійснюючи свої повноваження у сфері парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України:

перевіряє за своєю ініціативою чи за дорученням Верховної Ради України або за зверненням громадянина чи громадської організації стан дотримання конституційних прав і свобод осіб, які підлягають призову, проходять військову

¹⁰⁵ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина. – Офіційний сайт Уповноваженого. URL : <https://ombudsman.gov.ua>.

¹⁰⁶ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

¹⁰⁷ Кожемякін О. Права військовослужбовців: правозахисна практика Омбудсмана. *Право України*. 2022. № 10. С. 74-79.

¹⁰⁸ Петришин О. Права людини в умовах правового режиму воєнного стану. *Юридичний часопис Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого*. 2023. № 1. С. 45-51.

службу, перебувають у запасі та призвані на збори, осіб, звільнених із військової служби, а також членів їхніх сімей;

має право запитувати та отримувати від керівників та інших службових (посадових) осіб Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів, при дотриманні встановленого режиму таємності, документи, матеріали та пояснення, необхідні для здійснення покладених на нього повноважень;

користується правом невідкладного прийому службовими (посадовими) особами Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів;

для здійснення своїх функцій має право безперешкодно, зокрема без попередження, відвідувати, при дотриманні встановленого режиму, військові частини та підрозділи, а також бути присутнім на засіданнях колегіальних органів Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів при обговоренні питань, що належать до повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Для здійснення контролю за дотриманням конституційних прав та свобод людини і громадянина у сфері національної безпеки і оборони, правоохоронної діяльності, відповідно до ст. 11 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”¹⁰⁹ запроваджено посаду представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у справах захисту прав військовослужбовців, повноваження якого обмежені терміном повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Представником Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у справах захисту прав військовослужбовців не може бути особа, яка перебуває на дійсній військовій службі.

У своїй щорічній доповіді Уповноважений Верховної Ради України з прав людини повинен окремо відображати стан справ із дотриманням конституційних

¹⁰⁹ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

прав і свобод військовослужбовців, пропозиції щодо зміцнення законності, усунення недоліків і порушень у діяльності відповідних суб'єктів сектору безпеки і оборони України. Доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини оприлюднюється.

Оголошення стану війни, введення на території України або в окремих її місцевостях надзвичайного або воєнного стану не обмежує повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представника у справах захисту прав військовослужбовців.

Про свою діяльність та стан справ із додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, правоохоронних органах Уповноважений Верховної Ради України з прав людини періодично інформує громадськість, зокрема через засоби масової інформації.

Відповідно до ст. 11 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”¹¹⁰, Уповноважений має право призначати своїх представників у межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України. Організація діяльності та межі повноважень представників Уповноваженого регулює Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

У Положенні передбачено, зокрема, посаду Представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в системі органів сектору безпеки й оборони. Ця посадова особа має відповідні повноваження у сфері захисту прав військовослужбовців¹¹¹.

¹¹⁰ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

¹¹¹ Про затвердження Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 20 жовтня 2022 року № 84.15/22. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v84_1715-22/card6#Public.

2.7. Контроль за використанням коштів Державного бюджету України, які Верховна Рада України виділяє на потреби сектору безпеки і оборони України

Відповідно до ч. 1. ст. 1 Закону України “Про Рахункову палату” від 2 липня 2015 р., Верховна Рада України “здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням” через спеціальний колегіальний орган – Рахункову палату, який діє від її імені¹¹².

Рахункова палата за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

регулярно інформує Верховну Раду України, Президента України про результати здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), включаючи факти порушень бюджетного законодавства;

подає Верховній Раді України висновки щодо проєкту закону про Державний бюджет України;

щокварталу подає Верховній Раді України висновки про стан виконання закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень;

подає Верховній Раді України висновки і пропозиції щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України (ч. 3 ст. 7)¹¹³.

У межах своїх повноважень Рахункова палата здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України, які Верховна Рада України виділяє на потреби сектору безпеки і оборони України¹¹⁴. Про свою діяльність та стан справ у сфері національної безпеки й оборони України Рахункова палата не рідше одного разу на рік доповідає Верховній Раді України і періодично інформує громадськість, зокрема через засоби масової інформації.

¹¹² Про Рахункову палату : Закон України від 2 липня 2015 р. № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.

¹¹³ Про Рахункову палату : Закон України від 2 липня 2015 р. № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.

¹¹⁴ Білоус О. Фінансовий контроль у сфері національної безпеки: повноваження Верховної Ради України та Рахункової палати. *Фінансове право*. 2022. № 4. С. 15-21.

2.8. Контрольні повноваження народних депутатів України у сфері національної безпеки і оборони України

Роль Верховної Ради України в забезпеченні демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони є одним із ключових індикаторів демократичного управління. У цьому контексті контрольні повноваження народних депутатів України набувають особливої ваги, адже Верховна Рада України є єдиним загальнонаціональним представницьким органом, наділеним мандатом прямого народного суверенітету.

Контрольна функція народного депутата України закріплена в Конституції України (ст. 85, 86, 89), Законі України “Про статус народного депутата України”, Регламенті Верховної Ради України та спеціальному законодавстві у сфері національної безпеки й оборони.

Парламентський контроль у цій сфері реалізується у відповідності до принципів підзвітності та відкритості органів виконавчої влади, цивільного демократичного нагляду над воєнними формуваннями, балансу між національною безпекою та правами людини.

Основними форми реалізації контрольних повноважень є депутатські звернення та запити. Депутатське звернення – викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об’єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз’яснення чи викласти позицію з питань, що належать до їх компетенції¹¹⁵.

Депутатський запит може бути внесений за умови, якщо попередньо народний депутат направляв депутатське звернення з цього ж питання, на яке у встановлений законом строк не було надано відповіді або ж зміст наданої

¹¹⁵ Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 18.

відповіді не задовольняє ініціатора звернення (ч. 2 ст. 219 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”)¹¹⁶.

Депутатський запит, зокрема, є офіційним інструментом звернення до органів державної влади з вимогою надати відповідь або вжити заходів. Він вимагає розгляду і публічної відповіді суб’єкта владних повноважень у межах компетенції. У сфері національної безпеки такі запити можуть бути адресовані, зокрема, Президенту України як Верховному Головнокомандувачу, Кабінету Міністрів України, Міністерству оборони України, Службі безпеки України, розвідувальним органам.

Депутатське звернення як менш формалізована форма також є ефективним інструментом індивідуального контролю.

Участь народних депутатів у роботі парламентських комітетів

Основним профільним органом парламентського контролю за діяльністю суб’єктів сектору безпеки і оборони є Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки. Депутати у складі цього комітету здійснюють попередній аналіз проєктів законів і рішень у сфері національної безпеки й оборони, заслуховування звітів посадових осіб, ініціювання парламентських слухань, контроль за реалізацією державних програм оборонного характеру.

Участь народних депутатів у роботі тимчасових контрольних та слідчих комісії

Відповідно до ст. 89 Конституції України, Верховна Рада може створювати тимчасові слідчі комісії для розслідування зловживань, порушень законодавства суб’єктами сектору безпеки і оборони. Участь народних депутатів у роботі таких комісій є формою колективного парламентського контролю.

Доступ народних депутатів до інформації з обмеженим доступом

Згідно із Законом України “Про державну таємницю” та Законом “Про статус народного депутата України”, депутати мають право на доступ до певних

¹¹⁶ Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 16-17. Ст. 133.

категорій інформації з обмеженим доступом за умови дотримання вимог режиму секретності. Це дає можливість перевіряти факти неналежного використання бюджетних коштів, неефективності оборонних контрактів тощо.

Серед основних викликів у реалізації контрольних повноважень народних депутатів варто відзначити засекреченість значної частини інформації, що ускладнює повноцінний парламентський нагляд, брак належної аналітичної та експертної підтримки депутатів при роботі з технічно складними питаннями оборони та безпеки, політична інерційність та нерідко формальний характер парламентського контролю, недостатня координація з іншими контрольними органами – Рахунковою палатою, ДАСУ, прокуратурою. В умовах воєнного стану додатковим обмеженням є обґрунтована потреба держави в оперативній таємності, яка обмежує прозорість процесів оборонного управління.

Україна орієнтується на стандарти НАТО, Європейського Союзу, ООН щодо демократичного парламентського контролю. Рекомендації GRECO, Парламентської асамблеї НАТО, SIGMA/OECD підкреслюють необхідність підвищення експертизи народних депутатів, забезпечення їм повного доступу до закритої інформації на рівні профільних комітетів, посилення ролі парламентських розслідувань і слухань. Відповідно, реалізація парламентських контрольних повноважень повинна бути інституційно зміцнена та законодавчо деталізована.

Отже, контрольна діяльність народних депутатів України у сфері національної безпеки й оборони є ключовим елементом реалізації принципів демократичного цивільного контролю. Наявні інструменти дозволяють здійснювати як індивідуальний, так і колективний контроль за діяльністю органів сектору безпеки й оборони. Водночас ефективність цього контролю значною мірою залежить від рівня доступу до інформації, належної експертизи, політичної волі та інституційної підтримки.

Для підвищення результативності контрольних повноважень народних депутатів доцільно вдосконалити законодавство в частині деталізації механізмів нагляду за суб'єктами сектору безпеки і оборони, забезпечити ефективний

доступ до класифікованої інформації, створити умови для незалежного аналітичного супроводу діяльності депутатів у сфері оборони, розширити практику міжпарламентської співпраці з державами-членами НАТО щодо парламентського нагляду.

Висновки до розділу 2

Уся сфера парламентського контролю в Україні може бути поділена на: контроль, який здійснює безпосередньо Верховна Рада України; контроль, який здійснюють спеціальні органи й посадові особи (комітети, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата тощо), які діють на постійній основі; контроль, який здійснюють тимчасові робочі органи Парламенту; контрольну діяльність народних депутатів України.

Найважливішими інструментами парламентського контролю над сектором безпеки й оборони в Україні є законодавче регулювання (нормативний інструмент), бюджетний контроль (фінансовий інструмент), діяльність Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки, оборони та розвідки, заслуховування звітів представників суб'єктів сектору безпеки і оборони України, депутатські звернення та запити, діяльність тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, парламентські слухання та спеціальні засідання, ратифікація Верховною Радою України міжнародних договорів й ухвалення стратегічних рішень, ухвалення рішень про воєнний або надзвичайний стан за поданням Президента.

Основні напрями парламентського контролю над сектором безпеки і оборони – контроль Верховної Ради України за виконанням Державного бюджету України в частині витрат на діяльність сил безпеки та сил оборони України; контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України; затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не

передбачених Державним бюджетом; здійснення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини парламентського контролю за додержанням прав військовослужбовців, заслуховування Верховною Радою України щорічних доповідей Уповноваженого; здійснення Рахунковою палатою контролю від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням; висловленні недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади; розгляді у встановленому порядку питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та ухвалення резолюції недовіри йому.

Найважливішими засобами парламентського контролю над сектором безпеки й оборони є парламентські слухання у Верховній Раді України, розгляд звітів та інформації посадових осіб, яких Верховна Рада України обирає, призначає або надає згоду на призначення їх на посаду, діяльність тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України, діяльність комітетів Верховної Ради України у сфері парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України, парламентський контроль за додержанням конституційних прав та свобод військовослужбовців Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, контроль Рахункової палати за використанням коштів Державного бюджету України, які Верховна Рада України виділяє на потреби сектору безпеки і оборони України, контрольні повноваження народних депутатів України.

РОЗДІЛ 3

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОКРЕМИХ СУБ'ЄКТІВ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

3.1. Парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки і оборони

Зміцнення демократичного контролю над сектором безпеки і оборони є ключовою умовою ефективного функціонування інститутів влади в демократичній державі. В Україні така функція реалізується, зокрема, через парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України¹¹⁷ – вищого органу виконавчої влади, на який відповідно до Конституції України покладено відповідальність за реалізацію політики у сфері національної безпеки та оборони.

У контексті збройної агресії Російської Федерації, що триває, та глибокої трансформації сектору безпеки і оборони України, питання ефективності контролю з боку Верховної Ради України за діяльністю Кабінету Міністрів України набуває особливої актуальності.

Відповідно до ст. 85 Конституції України, Верховна Рада здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України. У сфері національної безпеки й оборони парламент наділений такими повноваженнями, як: визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; затвердження воєнної доктрини, державного бюджету, у якому передбачено фінансування сектору безпеки і оборони; заслуховування звітів уряду та міністрів оборони, внутрішніх справ, з питань цифрової безпеки, надзвичайних ситуацій тощо; створення та контроль діяльності тимчасових слідчих комісій. Ці повноваження забезпечують

¹¹⁷ Сироїд О. Контрольна функція парламенту: щоб країна була заможною і в безпеці. Київ, 2021. С. 22.

повноцінний механізм нагляду парламенту за урядовою політикою у сфері національної безпеки й оборони¹¹⁸.

Згідно з Регламентом Верховної Ради України, Парламент має право заслуховувати звіт Уряду за результатами виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, а також спеціальні звіти з окремих напрямів, зокрема в оборонній, безпековій, розвідувальній сфері. Особливої ваги набувають звіти в умовах воєнного стану, коли контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, ефективністю реалізації державних оборонних закупівель, управлінням резервами та реагуванням на надзвичайні ситуації має першочергове значення.

Щотижнева “Година запитань до Уряду” є дієвим механізмом оперативного парламентського контролю. Депутати можуть ставити запитання Прем’єр-міністру або профільним міністрам, зокрема Міністру оборони України, Міністру внутрішніх справ України, Міністру у справах стратегічних галузей промисловості України тощо. Цей формат дозволяє виявляти проблемні зони в реалізації оборонної політики та оперативно реагувати на них.

Парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки й оборони значною мірою реалізується через діяльність Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки, Комітету з питань бюджету, Комітету з питань правоохоронної діяльності. Ці комітети мають право викликати урядовців на засідання, аналізувати виконання законів і програм, ініціювати проведення експертиз та парламентських слухань.

У період дії воєнного стану парламентський контроль не скасовується, але набуває специфічних форм. Частина засідань профільних комітетів проводиться в закритому режимі. Доступ до класифікованої інформації для депутатів здійснюється відповідно до обмежень Закону України “Про державну таємницю”. Однак навіть в умовах обмеженого доступу Верховна Рада повинна

¹¹⁸ Журавський В. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). К.: Парламентське вид-во, 2002. С. 254.

забезпечити підзвітність уряду, особливо у питаннях гуманітарного та фінансового забезпечення Збройних Сил України, відновлення оборонної промисловості, імплементації стратегічних – таких як Стратегія національної безпеки України, Воєнна доктрина України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України.

Основними проблемами здійснення контролю Верховної Ради України над Кабінетом Міністрів України у сфері національної безпеки й оборони є неповнота інформації та надмірна секретність, що ускладнює здійснення належного контролю, формалізм звітності урядовців, низький рівень деталізації у відповідях на депутатські запити, політична лояльність частини депутатів Парламенту до Уряду, що знижує ефективність опозиційного контролю, брак аналітичної спроможності Верховної Ради України у сфері стратегічного безпекового планування.

Міжнародні організації (НАТО, ООН, ОБСЄ, OECD/SIGMA) наголошують на необхідності прозорого, але безпечного парламентського контролю навіть у воєнний час, розвитку інституційної незалежності Верховної Ради України у сфері цивільного контролю над Кабінетом Міністрів України, належного експертного супроводу контрольної діяльності комітетів та міжфракційних груп, забезпечення реальної підзвітності Кабінету Міністрів України з питань його діяльності у сфері національної безпеки і оборони України перед Верховною Радою України. В Україні ці рекомендації реалізовані фрагментарно, проте євроінтеграційні процеси вимагають посилення парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України.

З огляду на воєнний стан та перспективу післявоєнної трансформації державного управління, доцільно вдосконалити законодавче регулювання форм парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки і оборони України, забезпечити належний експертний і кадровий супровід комітетської діяльності, розвивати механізми внутрішньої парламентської аналітики, посилити співпрацю з міжнародними інституціями у сфері парламентського контролю.

Отже, парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки і оборони є необхідною умовою ефективного, підзвітного та легітимного управління сектором безпеки і оборони¹¹⁹. Верховна Рада України реалізує цю функцію через низку процедурних і правових механізмів, проте їх ефективність залежить від рівня доступу Парламенту (його робочих органів та депутатів) до інформації, політичної волі, кадрової спроможності та інституційної незалежності Парламенту.

Основними формами парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України є розгляд Верховною Радою звітів і доповідей Кабінету Міністрів України, зокрема, звіт Уряду про виконання державного бюджету, “години запитань до Уряду” у Верховній Раді України, парламентські слухання у Верховній Раді України, розгляд звітів та інформації посадових осіб, яких Верховна Рада України обирає, призначає або надає згоду на призначення їх на посаду, контрольна діяльність її комітетів, депутатський запит, діяльність тимчасової спеціальної та тимчасової слідчої комісії.

У Законі України “Про Кабінет Міністрів України” від 27 лютого 2014 р. регламентовано контрольні повноваження органів Верховної Ради України щодо Кабінету Міністрів України. Зокрема, відповідно до ст. 34 Закону, Кабінет Міністрів України зобов’язаний забезпечувати розгляд звернень комітетів, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України з питань його діяльності. При цьому відповідь на звернення цих суб’єктів підписує Прем’єр-міністр України або інший член Кабінету Міністрів України, якому адресовано звернення.

Ст. 35 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” закріплює таку форму інформування Кабінетом Міністрів України з питань його діяльності Верховної Ради України, як щотижневий час для запитань членам Кабінету Міністрів України в дні проведення пленарних засідань Верховної Ради України або “годину запитань до Уряду”. Закон встановлює обов’язок Уряду брати в

¹¹⁹ Шаповал В. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. К.: Програма Л, 1995. С. 10.

повному складі участь у проведенні “години запитань до Уряду” у Верховній Раді України, крім тих його членів, які не можуть бути присутніми з поважних причин. Під час проведення “години запитань до Уряду” члени Кабінету Міністрів України відповідають на запитання народних депутатів України, комітетів Верховної Ради України, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, представників депутатських фракцій. Народні депутати України, депутатські фракції можуть заздалегідь письмово повідомляти членів Кабінету Міністрів України про запитання, які їм буде поставлено. Водночас під час проведення “години запитань до Уряду” можуть бути порушені лише питання, що належать до компетенції Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади¹²⁰.

3.2. Парламентський контроль за діяльністю Президента України у сфері національної безпеки і оборони

Національна безпека і оборона – сфери, у яких повноваження Президента України є найбільш вираженими і водночас чутливими до суспільного контролю. Як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України та гарант державного суверенітету і територіальної цілісності, Президент відіграє ключову роль у формуванні безпекової політики. Водночас реалізація демократичного контролю над діяльністю Президента України у цій сфері є складним конституційно-правовим завданням, оскільки межі такого контролю чітко не врегульовані.

Форма і межі парламентського контролю за діяльністю Президента України

Верховна Рада України, відповідно до ст. 85 Конституції, не здійснює такий прямий контроль над Президентом України, як щодо Кабінету Міністрів України. Однак Верховна Рада України затверджує Державний бюджет і державні програми (включно ті, що реалізуються за ініціативою Президента

¹²⁰ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

України), контролює кадрові призначення у сфері національної безпеки і оборони, погоджуючи або затверджуючи їх, може створювати тимчасові слідчі комісії щодо дій Президента України у разі порушення ним Конституції України або закону, має право усунути Президента України шляхом оголошення йому імпічменту відповідно до ст. 111 Конституції України.

Форми прямого контролю Верховної Ради України за діяльністю Президента України у сфері національної безпеки і оборони

Відповідно до п. 31 ч. 1 ст. 85 Конституції України, Верховна Рада України затверджує протягом двох днів з моменту звернення Президента України його укази про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Верховна Рада розглядає питання про затвердження указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації протягом двох днів з моменту надходження звернення та відповідного указу Президента України до Верховної Ради України і надання їх народним депутатам разом із проектом відповідного закону (ч. 4 ст. 5 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” від 12 травня 2015 р.¹²¹; ч. 1 ст. 5 Закону України “Про правовий режим надзвичайного стану”¹²² від 16 березня 2000 р.; ч. 1 ст. 6 Закону України “Про зону надзвичайної екологічної ситуації” від 13 липня 2000 р.¹²³).

Відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 85 Конституції України, Верховна Рада України оголошує за поданням Президента України стан війни чи укладення миру,

¹²¹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст. 250.

¹²² Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III. *Офіційний вісник України*. 2000. № 15. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III. *Офіційний вісник України*. 2000. № 15. Ст. 588.

¹²³ Про зону надзвичайної екологічної ситуації. Закон України від 13 липня 2000 р. № 1908-III. *Відомості Верховної Ради*. 2000. № 42. Ст. 348.

схвалює рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України¹²⁴.

Верховна Рада України розглядає подання Президента України про оголошення стану війни й укладення миру та питання про схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України, ухвалює рішення з цих питань у порядку, що застосовується для розгляду й ухвалення рішення про затвердження указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану (ст. 186 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”)¹²⁵.

Опосередковані механізми парламентського контролю над Президентом України

Хоча безпосередній парламентський контроль над Президентом України обмежений, парламент здійснює опосередкований контроль через контроль за органами, що діють під керівництвом Президента України (Збройні Сили України, Служба безпеки України, Рада національної безпеки і оборони України), аналіз реалізації указів Президента України на предмет їхньої відповідності законам України, проведення парламентських слухань із безпекових питань, участь у яких беруть представники Адміністрації Президента України, здійснення депутатських запитів до Президента України щодо виконання ним конституційних обов’язків.

Контроль за діяльністю Ради національної безпеки і оборони

Рада національної безпеки і оборони України – конституційний орган, який Президент України очолює за посадою і рішення якого вводяться в дію президентськими указами. Пряма форма парламентського контролю за діяльністю Ради національної безпеки і оборони України законодавством України не передбачена. Однак Верховна Рада України має право запитувати

¹²⁴ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

¹²⁵ Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 16-17. Ст. 133.

інформацію про діяльність Рада національної безпеки і оборони України; депутати можуть ініціювати обговорення рішень Ради національної безпеки і оборони України, якщо вони суперечать законам, профільний парламентський Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки може аналізувати наслідки реалізації рішень Ради національної безпеки і оборони України.

На жаль, законодавство України не встановлює цілісного правового механізму парламентського контролю за діяльністю Президента України у сфері національної безпеки й оборони. Не існує закону чи регламентної процедури, яка б визначала межі, інструменти й послідовність контролю за здійсненням Президентом України його повноважень у сфері національної безпеки й оборони. Цю проблему ускладнює та обставина, що під час війни Президент України отримує значний обсяг повноважень, зокрема щодо оперативного керівництва силами оборони. Це об'єктивно ускладнює здійснення навіть опосередкованого парламентського контролю за діяльністю Президента України у сфері національної безпеки й оборони. До того ж Президент України не зобов'язаний звітувати перед Верховною Радою України за свою діяльність у сфері національної безпеки й оборони, за винятком випадків, прямо передбачених Конституцією України. Це знижує рівень публічного контролю за діяльністю Президента України у сфері національної безпеки й оборони.

Вбачається можливим так удосконалити механізми парламентського контролю за діяльністю Президента України у сфері національної безпеки й оборони:

- Розробити спеціальний закон про парламентський контроль за діяльністю Президента України у сфері національної безпеки й оборони;
- Законодавчо врегулювати визначити механізми парламентського моніторингу рішень Ради національної безпеки і оборони України;
- Зміцнити роль профільних комітетів Верховної Ради України шляхом надання їм доступу до класифікованої інформації в межах контролю;

Інституціоналізувати щорічне звернення Президента України до Верховної Ради України з питань національної безпеки й оборони;

Забезпечити належний експертний супровід реалізації парламентського контролю за діяльністю Президента України у сфері національної безпеки й оборони через залучення незалежних аналітичних центрів.

Отже, парламентський контроль за діяльністю Президента України у сфері національної безпеки і оборони перебуває на перетині повноважень і обмежень, властивих змішаній республіканській формі правління. Відсутність прямого парламентського контролю за діяльністю Президента України у сфері національної безпеки і оборони компенсують опосередковані механізми, які потребують удосконалення. Удосконалення правового регулювання і посилення інституційної спроможності Верховної Ради України здійснювати контроль за діяльністю Президента України у сфері національної безпеки і оборони є необхідними кроками для гарантування демократичного цивільного контролю навіть в умовах надзвичайних ситуацій.

Парламентський контроль у процесі здійснення імпічменту щодо Президента України

Імпічмент Президента України – єдина форма його конституційно-правової відповідальності¹²⁶. Порядок здійснення імпічменту регламентовано в низці статей Конституції України. У п. 13 ст. 85 Конституції України узагальнено закріплено право Верховної Ради України здійснювати парламентський контроль у межах, визначених Конституцією України. У п. 10 ст. 85 Конституції України встановлено, що “до повноважень Верховної Ради України належить ... усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпічменту), встановленому статтею 111 цієї Конституції”¹²⁷. Ці конституційні положення конкретизовано у ст. 111 Конституції України, яка встановлює порядок здійснення процедури імпічменту щодо Президента України.

¹²⁶ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканності та імпічменту Президента України) від 10 грудня 2003 р. № 19-рп/2003. *Офіційний Вісник України*. 2003. № 51. Ст. 2704.

¹²⁷ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

Деталізацію положень Конституції України про імпічмент Президента України здійснено в Законі України “Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)” від 10 вересня 2019 р., який визначає правові та організаційні засади притягнення Президента України до конституційної відповідальності шляхом усунення з поста в порядку імпічменту.

Відповідно до ст. 111 Конституції України¹²⁸ та ст. 2 Закону України “Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)” від 10 вересня 2019 р.¹²⁹, Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту в разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

3.3. Актуальні питання реформування системи парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України

Створення й діяльність спеціального комітету Верховної Ради України, уповноваженого здійснювати парламентський контроль над органів спеціального призначення та розвідувальних органів

Посилення демократичного цивільного контролю над суб'єктами сектору безпеки й оборони України одним із визначальних завдань на шляху вступу України до НАТО та Європейського Союзу¹³⁰. Однак на поточний момент парламентський контроль над суб'єктами сектору безпеки й оборони в Україні залишається загалом нерозвиненим. Слабкість парламентського контролю над сектором безпеки й оборони – явище, типове для всіх авторитарних держав пострадянського простору¹³¹. У цих державах парламентський контроль над

¹²⁸ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

¹²⁹ Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент): Закон України від 10 вересня 2019 р. № 39-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 40. Ст. 212.

¹³⁰ Парламент ухвалив у першому читанні законопроект про посилення демократичного цивільного контролю над ЗСУ. Армія INFORM. URL: <https://armyinform.com.ua/2022/02/16/parlament-uhvalyv-u-pershomu-chytanni-zakonoprojekt-pro-posylennya-demokratychnogo-cyvilnogo-kontrolyu-nad-zsu>.

¹³¹ Кислий П., Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду. К.: Абрис, 2000. С. 135.

сектором безпеки й оборони традиційно формальний і дуже обмежений. В Україні значною мірою зберігається радянська спадщина повної відсутності парламентського контролю над суб'єктами сектору безпеки й оборони. Водночас у парламентах розвинутих демократій сформувалася усталена традиція створювати спеціалізовані органи контролю над суб'єктами сектору безпеки й оборони, зокрема над спеціальними службами та розвідувальними органами. Вважається, що без таких спеціалізованих органів вся система парламентського контролю над сектором безпеки й оборони малоефективна.

У ст. 6 Закону України “Про національну безпеку України” від 21 червня 2018 р. встановлено: “З метою гарантування неухильного і безумовного дотримання державними органами спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронними органами спеціального призначення та розвідувальними органами вимог Конституції України щодо забезпечення національної безпеки створюється комітет Верховної Ради України, до повноважень якого належить забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю цих органів. Завдання та повноваження цього комітету Верховної Ради України визначаються законом”¹³².

Отже, відповідно до Закону, створення згаданого комітету Верховної Ради України є обов'язковим. 29 серпня 2019 р. у Верховній Раді України IX скликання було створено Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки, одним із предметів відання якого є здійснення демократичного цивільного контролю¹³³. Водночас неможливо дати чітку відповідь на питання про те, чи є Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки саме тим спеціальним комітетом Верховної Ради України, створення якого передбачено ст. 6 Закону України “Про національну безпеку України” від 21 червня 2018 р. Статус комітету Верховної

¹³² Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

¹³³ Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 р. № 19-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 35. Ст. 147.

Ради України, до предмета відання якого належать питання забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів узагальнено врегульовано у ст. 33² Закону України “Про комітети Верховної Ради України”¹³⁴. Аналіз цієї статті свідчить, що повноваження згаданого комітету обмежені здійсненням контрольних функцій за діяльністю органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів. Статус створеного у Верховній Раді України IX скликання Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки визначено в Постанові Верховної Ради України “Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев’ятого скликання”¹³⁵. Відповідно до п. 12 згаданої Постанови, Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки володіє значно ширшою компетенцією, яка виходить за межі парламентського контролю за діяльністю органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів. Водночас Рішенням від 4 вересня 2019 р. Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки затвердив перелік власних підкомітетів, серед яких згадано “Підкомітет з питань нагляду за діяльністю державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів”¹³⁶. Компетенція цього підкомітету узагальнено й лаконічно визначена в п. 4 згаданого Рішення. Сумнівно, що укладачі Закону України “Про національну безпеку України”, закріплюючи імперативну норму

¹³⁴ Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.

¹³⁵ Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев’ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 р. № 19-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 35. Ст. 147.

¹³⁶ Питання, віднесені до відання підкомітетів Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки. URL :https://komnbor.rada.gov.ua/news/Pro_komitet/72932.html.

про створення спеціального комітету Верховної Ради України для забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю згаданих органів та норму про те, що “завдання та повноваження цього комітету Верховної Ради України визначаються законом”, мали на меті створення підкомітету, контрольні повноваження якого будуть визначені рішенням комітету, структурною частиною якого він буде. У ст. 6 Закону України “Про національну безпеку України” чітко й однозначно встановлено, що контрольні функції Верховної Ради України за діяльністю органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів повинен забезпечувати комітет, а не підкомітет, а також те, що завдання та повноваження цього комітету повинні бути визначені законом. Тому логічно зробити висновок, що створення у Верховній Раді України IX скликання підкомітету з питань нагляду за діяльністю державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів у межах Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки спотворює ідею про створення спеціального контрольного комітету, закладену в ст. 6 Закону України “Про національну безпеку України”.

Відсутність окремого закону про статус спеціального комітету Верховної Ради України для контролю за діяльністю спецслужб відображає загалом відсутність у депутатського корпусу політичної волі активно впливати на сили безпеки та сили оборони¹³⁷. Водночас законодавче врегулювання статусу спеціального комітету Верховної Ради України, уповноваженого здійснювати парламентський контроль над провідними суб’єктами сектору безпеки й оборони має принципове значення для демократичного розвитку країни і недопущення узурпації влади військовими.

¹³⁷ Верещак О., Бельська Т. Проблеми функціонування механізму публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2003. № 6. С. 40.

Одним із проблемних завдань створення й діяльності спеціального комітету Верховної Ради України з питань контролю над сектором безпеки й оборони є не тільки ухвалення окремого закону про його статус, а й спроможність потенційних членів цього комітету взяти на себе відповідальність за членство в комітеті й покласти на себе певні обмеження в правах і свободах, які пов'язані насамперед із роботою з інформацією, доступ до якої обмежено. Розголошення цієї інформації передбачає кримінальну відповідальність, а допуск до роботи в цьому комітеті повинен надаватися винятково після проходження спеціальної перевірки та отримання відповідного дозволу. Відповідні обмеження для народних депутатів можуть застосовуватися також у відносинах з іноземцями, при виборі місця відпочинку, в питаннях вільного пересування тощо. Народні депутати, які обрали місцем роботи такий комітет, повинні за власним бажанням і волевиявленням надати згоду на обмеження себе в певних правах і свободах. Суворе дотримання цих обмежень дозволить органам сектору безпеки і оборони, з одного боку, довіряти членам комітету та відкривати їм обмежену інформацію, а з іншого боку, допомогти Верховній Раді України у вирішенні нагальних потреб законодавчим шляхом. Отже, створення спеціального комітету Верховної Ради України з питань контролю над сектором безпеки й оборони забезпечить появу каналу постійної комунікації між Верховною Радою України та органами сектору безпеки й оборони України¹³⁸.

Забезпечення ефективного парламентського контролю за витратами з бюджету спецслужб

Корупція і неефективне витрачання коштів відіграли значну, а іноді вирішальну роль у провалі попередніх планів професіоналізації армії, модернізації техніки, автоматизації управління, забезпечення військових житлом і навіть у зниженні колись позитивного іміджу України у сфері миротворчої діяльності. Якщо не забезпечити надійний контроль на всіх рівнях за цільовим і ефективним витрачанням бюджетних коштів (та інших ресурсів), то ніколи не

¹³⁸ Сорока С. Механізми взаємодії уряду і парламенту в процесі державного управління: досвід країн Європейського Союзу та українська практика : моногр. Миколаїв: ФОП Ємельянова Т. В., 2012. С. 227.

вистачить ресурсів, щоб належним чином реформувати сектор безпеки і оборони і забезпечити гарантоване стримування агресора. У цьому зв'язку важливе значення має парламентський контроль над витратами суб'єктів сектору безпеки і оборони з боку Рахункової палати. Передбачений Законом України “Про Рахункову палату” механізм парламентського фінансового контролю є ефективним, але його потенціал використовується недостатньо. Рахункова палата проводить регулярні перевірки використання бюджетних коштів, аналізує стан виконання загальнодержавних програм і надсилає свої матеріали керівництву Верховної Ради України та зацікавлених відомств для реагування¹³⁹. Однак які саме недоліки виявлені перевітками Рахункової палати, або яким чином відомства на них реагують, зазвичай невідомо, бо для громадськості, як правило, публікують лише дуже загальне повідомлення про перевірку, зі змісту якого зовсім нічого невідомо про вжиті заходи. Відсутність інформації про адекватне реагування на виявлені Рахунковою палатою недоліки в секторі безпеки і оборони провокує недовіру до Верховної Ради України і не мотивує посадових осіб до бюджетної дисципліни, зберігає передумови для корупції й неефективного витрачання коштів. У ст. 3 Закону України “Про Рахункову палату” визначено, що “Рахункова палата здійснює контроль на засадах законності, плановості, об'єктивності, незалежності та гласності”¹⁴⁰. Водночас у Законі не визначено механізму реалізації цих принципів, що надає їм декларативного характеру. Зокрема, у Законі нічого не сказано про реалізацію в діяльності Рахункової палати принципу гласності. Відповідно, громадяни-платники податків не мають незалежної інформації про те, як витрачаються їхні кошти, зокрема, в інтересах національної безпеки, а відповідні посадові особи – розпорядники коштами – не відчувають відповідальності перед суспільством. Очевидно, що без довіри, підтримки й активної участі громадськості у демократичній країні подолати корупцію неможливо. Вкрай важливим

¹³⁹ Погребняк С. Фінансування сектору безпеки і оборони України: бюджетні ризики та шляхи їх мінімізації. *Економіка та держава*. 2021. № 9. С. 26-30.

¹⁴⁰ Про Рахункову палату : Закон України від 2 липня 2015 р. № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.

залишається і визначення в законодавстві України обов'язкових наслідків фінансових перевірок Рахункової палати України. Звіт цього органу, що викриває розкрадання, нецільове використання бюджетних коштів, повинен не просто “братися до уваги” керівництвом Верховної Ради України чи іншого органу державної влади, а й передбачати обов'язкові нормативно визначені наслідки¹⁴¹.

Проблемні моменти конституційної регламентації імпічменту щодо Президента України

Окремим аспектом парламентського контролю над Президентом України є можливість Верховної Ради України проводити власне розслідування діянь Президента України, що містять ознаки державної зради чи іншого злочину.

Надмірна ускладненість процедури імпічменту Президента України суттєво знижує можливість її реального застосування¹⁴². Якщо ухвалення рішення про звинувачення Президента України не менш як двома третинами голосів від конституційного складу Верховної Ради України є ще вірогідним, то ухвалення рішення про усунення з посади Президента не менш як трьома четвертими голосів від її конституційного складу малоймовірно¹⁴³. З огляду на те, що процедура імпічменту в державно-правовій практиці розвинених країн застосовується зрідка, в Україні вона повинна набути настільки простої конструкції, наскільки це необхідно, аби вона стала реальною.

Президент України, який у Конституції України визначений гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, який забезпечує державну незалежність і національну безпеку України, може створювати загрози національній безпеці України не лише шляхом вчинення злочинних діянь, а й шляхом невиконання своїх конституційних обов'язків. Однак ч. 1 ст. 111 Конституції України, яка визначає коло підстав порушення імпічменту щодо

¹⁴¹ Дубовик О. Роль парламентських комітетів у контролі за цільовим використанням коштів Державного бюджету України у військовій сфері. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. Вип. 68. С. 109-113.

¹⁴² Кресіна І., Коваленко А., Балан С. Інститут імпічменту: порівняльний політико-правовий аналіз. К.: Юридична думка, 2004. С. 129.

¹⁴³ Мартинюк Р. Інститут імпічменту в Україні: вади вітчизняної моделі. *Право України*. 2008. № 2. С. 107.

Глави держави, обмежує їх випадками “вчинення ним державної зради або іншого злочину”. Згадане обмеження підстав імпічменту суттєво знижує функціональний потенціал цього інституту і не дозволяє застосовувати його у випадках порушення Президентом України Основного Закону шляхом невиконання своїх конституційних обов’язків.

Висновки до розділу 3

Система органів виконавчої влади є основним об’єктом парламентського контролю¹⁴⁴. Тому в теорії конституційного права парламентський контроль прийнято ототожнювати з контролем за урядом.

Основними формами парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України є розгляд Верховною Радою звітів і доповідей Кабінету Міністрів України, зокрема, звіт Уряду про виконання державного бюджету, “години запитань до Уряду” у Верховній Раді України, парламентські слухання у Верховній Раді України, розгляд звітів та інформації посадових осіб, яких Верховна Рада України обирає, призначає або надає згоду на призначення їх на посаду, контрольна діяльність її комітетів, депутатські запити, діяльність тимчасової спеціальної та тимчасової слідчої комісії.

Верховна Рада України здійснює прямий контроль за діяльністю Президента України у сфері національної безпеки і оборони у процесі затвердження, відхилення указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; у процесі оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; у процесі здійснення імпічменту щодо Президента України.

¹⁴⁴ Гайск Ф. А. Право, законодавство і свобода. Нове визначення ліберальних принципів справедливості і політичної економії. Т. I-III. К.: Аквілон-Прес, 2000. С. 114.

Окремими актуальними моментами реформування системи парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України є створення спеціального комітету Верховної Ради України, уповноваженого здійснювати парламентський контроль над суб'єктами сектору безпеки й оборони України, забезпечення ефективного парламентського контролю за витратами з бюджету спецслужб, перегляд підстав та порядку здійснення процедури імпічменту щодо Президента України.

ВИСНОВКИ

1. Парламентський контроль є найважливішим елементом демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Він забезпечує підзвітність суб'єктів сектору безпеки і оборони перед суспільством та прозорість їхньої діяльності. Усі підконтрольні парламенту суб'єкти сектору безпеки і оборони зобов'язані регулярно звітувати перед ним про свою діяльність. Сутність такого звітування полягає в оприлюдненні об'єктом контролю відомостей, які характеризують предмет контролю, або повідомленні таких відомостей безпосередньо суб'єкту контролю. Це дає можливість законодавчому органу оцінювати ефективність діяльності підконтрольних суб'єктів, виявляти недоліки їх діяльності та впроваджувати відповідні законодавчі корективи цієї діяльності. Оскільки у процесі здійснення парламентського контролю громадяни отримують доступ до інформації про діяльність суб'єктів сектору безпеки і оборони, врешті-решт це сприяє посиленню довіри громадян до них.

2. Усю сферу парламентського контролю над сектором безпеки й оборони можливо поділити на: контроль, який здійснює безпосередньо Верховна Рада України; контроль, який здійснюють спеціальні органи й посадові особи Парламенту (комітети, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата тощо), які діють на постійній основі; контроль, який здійснюють тимчасові робочі органи Парламенту; контрольну діяльність народних депутатів України. Найважливішими засобами парламентського контролю над сектором безпеки й оборони є парламентські слухання у Верховній Раді України, розгляд звітів та інформації посадових осіб, яких Верховна Рада України обирає, призначає або надає згоду на призначення їх на посаду, діяльність тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України, діяльність комітетів Верховної Ради України у сфері парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України, парламентський контроль за додержанням конституційних прав та свобод

військовослужбовців Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, контроль Рахункової палати за використанням коштів Державного бюджету України, які Верховна Рада України виділяє на потреби сектору безпеки і оборони України, контрольні повноваження народних депутатів України.

3. Основними формами парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України є розгляд Верховною Радою звітів і доповідей Кабінету Міністрів України, зокрема, звіт Уряду про виконання державного бюджету, “години запитань до Уряду” у Верховній Раді України, парламентські слухання у Верховній Раді України, розгляд звітів та інформації посадових осіб, яких Верховна Рада України обирає, призначає або надає згоду на призначення їх на посаду, контрольна діяльність її комітетів, депутатський запит, діяльність тимчасової спеціальної та тимчасової слідчої комісії. Контроль за діяльністю Президента України у сфері національної безпеки і оборони Верховна Рада України здійснює у процесі затвердження, відхилення указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; у процесі оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; у процесі здійснення імпічменту щодо Президента України.

4. Окремими актуальними моментами реформування системи парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України є створення окремого спеціального комітету Верховної Ради України, уповноваженого здійснювати парламентський контроль над суб'єктами сектору безпеки й оборони України, забезпечення ефективного парламентського контролю за витратами з бюджету спецслужб, перегляд підстав та порядку здійснення процедури імпічменту щодо Президента України.

Сьогодні українське суспільство потребує створення ефективної системи парламентського контролю над усіма сегментами сектору безпеки і оборони. Така система повинна забезпечити постійний зворотний зв'язок між суб'єктами

владних повноважень – органами сектору безпеки і оборони та громадянським суспільством, довіру з боку суспільства до сил безпеки й оборони та перетворення останніх на інституційну гарантію, а не загрозу для демократичної державності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

Нормативно-правові акти, акти конституційного правосуддя:

1. Боснія і Герцеговина. Закон про агентство розвідки та безпеки Боснії і Герцеговини. *Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела. Видання друге, доопрацьоване і доповнене. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння.* Київ, 2016. 272 с.
2. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)” вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України) від 14 березня 2001 р. № 1-в/2001. *Офіційний вісник України.* 2001. № 12. Ст. 494.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-вр. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.
4. Норвегія. Постанова про моніторинг діяльності служб розвідки, нагляду та безпеки. (Постанова № 7 від 3 лютого 1995 р.). *Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела. Видання друге, доопрацьоване і доповнене. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння.* Київ, 2016. 272 с.
5. Питання, віднесені до відання підкомітетів Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки. URL :https://komnbor.rada.gov.ua/news/Pro_komitet/72932.html.
6. Польща. Регламент Сейму Республіки Польща – витяг (Комісія у справах спеціальних служб). *Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела. Видання друге, доопрацьоване і доповнене. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння.* Київ, 2016. 272 с.

7. Про затвердження Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 20 жовтня 2022 року № 84.15/22. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v84_1715-22/card6#Public.
8. Про зону надзвичайної екологічної ситуації. Закон України від 13 липня 2000 р. № 1908-III. *Відомості Верховної Ради*. 2000. № 42. Ст. 348.
9. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
10. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
11. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
12. Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент): Закон України від 10 вересня 2019 р. № 39-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 40. Ст. 212.
13. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 р. № 19-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 35. Ст. 147.
14. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 р. № 19-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 35. Ст. 147.
15. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст. 250.
16. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III. *Офіційний вісник України*. 2000. № 15. Ст. 588.

17. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 16-17. Ст. 133.
18. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 18.
19. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : Закон України від 19 грудня 2019 р. № 400-IX. *Відомості Верховної Ради України*. № 27. Ст. 174.
20. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.
21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України “Про статус народного депутата України” в редакції Закону України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про статус народного депутата України” від 25 вересня 1997 року (справа про статус народного депутата України) від 10 травня 2000 р. № 8-рп/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 37. Ст. 1592.
22. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України “Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України” (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) від 3 грудня 1998 р. № 17-рп/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 49. Ст. 1803.
23. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп/2002. *Вісник Конституційного Суду України*. 2002. № 5. С. 16.

24. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканності та імпідменту Президента України) від 10 грудня 2003 р. № 19-рп/2003. *Офіційний Вісник України*. 2003. № 51. Ст. 2704.

25. Румунія. Закон № 44 / 1998 “Про створення, організацію та роботу спеціальної парламентської комісії з контролю над службою зовнішньої розвідки”. *Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела. Видання друге, доопрацьоване і доповнене. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння*. Київ, 2016. 272 с.

26. Франція. Закон № 2007-1443 від 9 жовтня 2007 року “Про формування парламентської комісії з питань розвідки”. *Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела. Видання друге, доопрацьоване і доповнене. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння*. Київ. 2016. 272 с.

27. Швейцарія. Принципи діяльності правління Контрольних комісій, затверджені правлінням Контрольних комісій 16 листопада 2005 року і представлені в інформаційних цілях контрольним комісіям 20 січня 2006 року. *Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела. Видання друге, доопрацьоване і доповнене. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння*. Київ, 2016. 272 с.

28. Швейцарія. Угода між Управлінням фінансів і Управлінням Контрольних комісій щодо вищого нагляду в галузях державної безпеки та розвідки. *Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела. Видання друге, доопрацьоване і доповнене. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння*. Київ, 2016. 272 с.

Література:

29. Madison J. To the People of the State of New-York. *The Federalist*. 1788. No. 51. URL : <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-51-60>.

30. Mezey M. The Legislature, the Executive, and Public Policy: The Futile Quest for Congressional Power. *Divided Democracy: Cooperation and Conflict Between the President and Congress*. Edited by James A. Thurber. Washington: CQ Press, 1991. 323 p.

31. Optional Protocol to the Convention against Torture (OPCAT), 2002. URL : <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-against-torture>.

32. Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles). OHCHR. 1993. URL : <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>.

33. Tarber J. The Impact of Budget Reform on Presidential and Congressional Governance. *Divided Democracy: Cooperation and Conflict Between the President and Congress*. Edited by James A. Thurber. Washington: CQ Press, 1991. 323 p.

34. Барабаш Ю. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) : моногр. Х.: Легас, 2004. 192 с.

35. Білоус О. Фінансовий контроль у сфері національної безпеки: повноваження Верховної Ради України та Рахункової палати. *Фінансове право*. 2022. № 4. С. 15-21.

36. Борн Г. Вивчення найкращого досвіду парламентського контролю над сектором безпеки. *Контроль та управління: актуальність парламентського контролю над сектором безпеки та його реформуванням: збірник статей з фундаментальних аспектів парламентського контролю над сектором безпеки*. Брюссель-Женева-Київ, 2011. 179 с.

37. Борн Г., Флурі Ф., Ланн С. Контроль та управління: актуальність парламентського контролю над сектором безпеки та його реформуванням. *Контроль та управління: актуальність парламентського контролю над сектором безпеки та його реформуванням: збірник статей з фундаментальних аспектів парламентського контролю над сектором безпеки: збірник статей з фундаментальних аспектів парламентського контролю над сектором безпеки*. Брюссель-Женева-Київ, 2011. 179 с.

38. Верещак О., Бельська Т. Проблеми функціонування механізму публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2003. № 6. С. 35-48.

39. Вичалківська Ю. Удосконалення механізмів парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 10. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1143>.

40. Вітрова І. Парламентський контроль за бюджетними витратами в секторі оборони України: законодавчі механізми і практичні виклики. *Право і безпека*. 2023. № 2. С. 44-51.

41. Георгіца А. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Чернівці, 1999. 502 с.

42. Гайєк Ф. А. Право, законодавство і свобода. Нове визначення ліберальних принципів справедливості і політичної економії. Т. I-III. К.: Аквілон-Прес, 2000. 448 с.

43. Глущенко А. Парламентський контроль як елемент демократичного контролю над сектором безпеки і оборони. *Право і безпека*. 2021. № 1. С. 15-22.

44. Глущенко А. Парламентський нагляд над діяльністю сектору безпеки і оборони: проблеми нормативного регулювання. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. № 4. С. 41-45.

45. Голоснюк С. Правовий статус військовослужбовця в Україні: конституційно-правовий аспект. Київ: Наука, 2019. 272 с.

46. Гонак І. Державний контроль як інструмент забезпечення національної безпеки в умовах зростання інтенсивності економічного суперництва. *Економічний дискурс*. 2018. № 1. С. 51-61.

47. Гуменюк В. Парламентський контроль за діяльністю сектору безпеки і оборони: аналіз форм і процедур звітності. *Право України*. 2022. № 11. С. 38-48.

48. Гуменюк В. Цивільний контроль у сфері безпеки і оборони : організаційно-правові засади. К.: НІСД, 2013. 128 с.
49. Дегтярьов Д. Форми демократичного цивільного контролю над силами оборони України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2021. Випуск 64. С. 209-212.
50. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони: теорія і практика. Київ-Одеса: Фенікс, 2020. 224 с.
51. Демченко А. Цивільний контроль у секторі безпеки і оборони: проблеми теорії і практики. К.: Ліра-К, 2020. 312 с.
52. Дронов І. Парламентський контроль у сфері національної безпеки і оборони: функції, інструменти, перспективи розвитку. *Право України*. 2022. № 6. С. 45-57.
53. Дубовик О. Роль парламентських комітетів у контролі за цільовим використанням коштів Державного бюджету України у військовій сфері. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. Вип. 68. С. 109-113.
54. Єгоров І. Формування системи демократичного цивільного контролю в Україні: сучасні виклики. *Вісник НАДУ*. 2022. № 3. С. 42-50.
55. Журавський В. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). К.: Парламентське вид-во, 2002. 344 с.
56. Журавський В., Серьогін В., Ярмиш О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. К.: Ін Юре, 2003. 672 с.
57. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи ЄС. Порівняльний аналіз. К.: Основи, 1996. 420 с.
58. Каптур О. Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у системі органів публічної влади. *Вісник Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*. 2020. № 3. С. 71-79.
59. Кислий П., Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду. К.: Абрис, 2000. 414 с.

60. Ківалов В., Залюбовська І. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні : моногр. О.: Юридична література, 2004. 152 с.
61. Кожемякін О. Права військовослужбовців: правозахисна практика Омбудсмана. *Право України*. 2022. № 10. С. 74-79.
62. Козлов О. Звітність посадових осіб сектору безпеки в механізмі демократичного контролю Верховної Ради України. *Вісник НАДУ*. 2021. № 4. С. 73-80.
63. Котляр О. Парламентські слухання як форма реалізації демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. *Вісник НАДУ*. 2021. № 2. С. 83-91.
64. Кресіна І., Коваленко А., Балан С. Інститут імпічменту: порівняльний політико-правовий аналіз. К.: Юридична думка, 2004. 176 с.
65. Литвиненко О. Сектор безпеки України: реформи та цивільний контроль. К.: Ін-т стратегічних досліджень, 2016. 156 с.
66. Майданник О. Парламентський контроль за функціонуванням виконавчої влади в Україні: питання теорії. *Право України*. 2010. № 5. С. 103-108.
67. Майданник О. Повноваження та форми діяльності народного депутата України у сфері парламентського контролю (теоретичний аспект). *Право України*. 2007. № 8. С. 9-13.
68. Майданник О. Поняття і сутність парламентського контролю. *Право України*. 2004. № 10. С. 12-16.
69. Майданник О. Правозастосовний процес реалізації українським парламентом контрольної функції. *Право України*. 2005. № 5. С. 39-41.
70. Майданник О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. К., 2008. 39 с.
71. Мартинюк Р. Інститут імпічменту в Україні: вади вітчизняної моделі. *Право України*. 2008. № 2. С. 105-108.

72. Мартинюк Р. Організація державної влади у змішаній республіканській формі правління: теоретико-правовий аналіз : моногр. Рівне: Видавець О. Зень, 2020. 500 с.

73. Мартинюк Р. Парламент як елемент механізму сучасної держави. *Основи конституціоналізму: історія, теорія, практика : навчальний посібник / за заг. редакцією Ковальчука В. Б., упор. Софінської І. Д.* Львів: Видавництво Національного університету “Львівська політехніка”, 2022. 385 с.

74. Мартинюк Р. Парламентаризм як основа конституціоналізму. Роль та місце виконавчої влади у конституційній державі. *Функціонування органів державної влади в умовах сучасного конституціоналізму : моногр. / За заг. ред. В. Ковальчука.* Львів, 2020. 272 с.

75. Ольховік М., Бадай Д. Цивільний демократичний контроль над сектором безпеки (зарубіжний та національний досвід). *Юридичний вісник.* 2021. № 4 (61). С. 88-95.

76. Павлішина Л. Японія: роль виконавчої влади в законодавчому процесі. *Право України.* 2002. № 12. С. 146-150.

77. Парламент ухвалив у першому читанні законопроект про посилення демократичного цивільного контролю над ЗСУ. Армія INFORM. URL: <https://armyinform.com.ua/2022/02/16/parlament-uhvalyv-u-pershomu-chytanni-zakonoprojekt-pro-posylennya-demokratychnogo-cyvilnogo-kontrolyu-nad-zsu>.

78. Парламентський контроль за діяльністю спеціальних служб: іноземний та національний досвід, висновки для України. URL : <https://niss.gov.ua/news/statti/parlamentskiy-kontrol-za-diyalnistyu-specialnikh-sluzhb-inozemniy-ta-nacionalniy-dosvid>.

79. Парламентський контроль за розвідувальними службами. URL : https://www.files.ethz.ch/isn/17436/bg_intelligence_oversight_ukr.pdf.

80. Парламентський контроль за сферою безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти. Женева/Київ, 2006. 196 с.

81. Парламентський контроль: практичні поради та рекомендації для підвищення ефективності : посіб. Київ.: Видавництво Верховної Ради України, 2021. 79 с.

82. Петренко О. Роль інститутів громадянського суспільства у здійсненні демократичного контролю над Збройними Силами України. *Наукові праці НАВС*. 2020. № 4. С. 108-113.

83. Петришин О. Права людини в умовах правового режиму воєнного стану. *Юридичний часопис Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого*. 2023. № 1. С. 45-51.

84. Піляєв І. Парламентська відповідальність керівників сектору безпеки і оборони: теоретико-практичний аспект. *Науковий вісник УжНУ*. Серія: Право. 2020. Вип. 61. С. 140-146.

85. Погребняк С. Фінансування сектору безпеки і оборони України: бюджетні ризики та шляхи їх мінімізації *Економіка та держава*. 2021. № 9. С. 26-30.

86. Реформа демократичного цивільного контролю над Збройними Силами та іншими військовими формуваннями в Україні: наступні кроки. Інститут Євро-Атлантичного співробітництва. Київ, 2018. 39 с.

87. Романів Є., Хом'як Р., Мороз А. та ін. Контроль і ревізія : навч. посіб. Львів : Національний університет "Львівська політехніка", "Інтелект-Захід", 2001. 200 с.

88. Савка І. Парламентський контроль як основа цивільного контролю над сектором безпеки та оборони держави. *Публічне управління й адміністрування в Україні*. 2019. Випуск. 12. С. 63-68.

89. Сироїд О. Контрольна функція парламенту: щоб країна була заможною і в безпеці. Київ, 2021. 85 с.

90. Сіцінська М. Зарубіжний досвід організації та здійснення цивільного контролю за спецслужбами: постановка проблеми. *Державне управління*. 2017. № 6. С. 74-77.

91. Скрипнюк В. Правові практики утвердження парламентаризму в

контексті європейської інтеграції України. *Юридична Україна*. 2014. № 1. С. 9-13.

92. Сорока С. Механізми взаємодії уряду і парламенту в процесі державного управління: досвід країн Європейського Союзу та українська практика : моногр. Миколаїв: ФОП Ємельянова Т. В., 2012. 421 с.

93. Тези концепції цивільного демократичного контролю над Збройними Силами України. URL: https://www.mil.gov.ua/content/public_discussion/conception-29112016.pdf.

94. Ханнум Х. Виконання прав людини: короткий огляд стратегій та процедур. *Права людини: Концепції, підходи, реалізація*. К.: Ай Бі, 2003. 263 с.

95. Христинченко Н., Ковалів М. Демократичний цивільний контроль сектору безпеки і оборони: поняття, зміст, форми реалізації в реаліях сьогодення. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 8. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-8-01-13>.

96. Чабан А. Демократичний контроль над воєнною організацією держави: сутність та форми реалізації. Харків: Право, 2014. 212 с.

97. Шаповал В. Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект). К.: УАДУ, 1996. 60 с.

98. Шаповал В. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. К.: Програма Л, 1995. 136 с.

99. Шаповал В. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підруч. К: Юрінком Інтер, 2010. 464 с.

100. Шаповал В. Конституційний контур парламенту: Посібник для народних депутатів України. К.: Друкарський дім Олега Федорова, 2019. 118 с.

101. Шаповал В. Конституційні системи зарубіжних країн. К.: Вища школа, 1998. 135 с.

102. Шаповал В., Борденюк В., Журавльова Г. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні. К.: Вид-во УАДУ, 2000. 216 с.

103. Шевченко І. Громадянське суспільство і сектор безпеки: партнерство чи протистояння? К.: Центр Разумкова, 2015. 96 с.

104. Яковенко І. Звіти та інформування як форма підзвітності в системі парламентського контролю над сектором безпеки і оборони. *Часопис Київського університету права*. 2023. № 1. С. 93-98.

105. Яковенко І. Форми парламентського контролю у сфері національної безпеки: аналітичний огляд українського досвіду. *Часопис Київського університету права*. 2023. № 1. С. 96-101.