

Чубукін О. О.,
здобувач вищої освіти
факультету службово-бойової діяльності НГУ
Київського інституту Національної гвардії України
(м. Київ, Україна)

Науковий керівник:
Бейкун А. Л.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правового забезпечення
та правоохоронної діяльності
факультету забезпечення державної безпеки
Київського інституту Національної гвардії України
(м. Київ, Україна)

ГРОМАДСЬКИЙ ТА ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСОБИ КОНСОЛІДАЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЗА УМОВИ ПОСИЛЕННЯ ЗАГРОЗ ТА НЕБЕЗПЕК

Звернення до проблеми громадського та парламентського контролю вбачається цілком актуальним з позицій функціонування громадянського суспільства в умовах правового режиму воєнного стану. Крім того, побудова демократичної і правової держави, яка прагне інтегруватись в інститути ЄС та НАТО у якості повноправного члена, а також саме функціонування і розвиток сектору безпеки і оборони неможливі без застосування означених соціальних процедур.

Як відомо, етимологічно термін «контроль» застосовується як певний синонім слова «нагляд» за відповідною сферою життєдіяльності суспільства і держави з метою ефективного керування ними, а також їх удосконалення і розвитку.

Отже, відповідно до загальнонаукового узагальнюючого уявлення, громадянське суспільство позиціонується як невід’ємна частина механізму, який забезпечує функціонування демократичних інституцій і стабільність політичної та соціально-економічної системи будь-якої демократичної країни. Воно робить вагомий внесок у розвиток надійної та збалансованої державної політики. Успішна співпраця між органами влади та громадськими організаціями є важливою складовою у створенні сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства. Активні члени суспільства, об’єднуючись і створюючи різноманітні громадські організації, що сприяють розвитку різних складових державного і суспільного будівництва, стають невід’ємною частиною громадського сектору держави [1; 2, с.7].

Беззаперечно, що правові питання як громадського, так і парламентського контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони є досить актуальною та важливою темою для наукового диспуту з багатьох причин. Кожна суверенна

країна, що мусить відповідати на суттєві загрози зовнішнього характеру (тероризм, гібридна війна, повномасштабна збройна агресія тощо), об'єктивно потребує консолідації громадянського суспільства, що, значною мірою, залежить від рівня довіри громадян до суб'єктів оборонно-безпекового сектору та їх діяльності, у тому числі, в умовах правового режиму воєнного стану. Відповідно, постає питання необхідності забезпечення ефективної та відповідної підконтрольної роботи силових структур. Саме виважений та толерантний підхід у реалізації контролюючих заходів може допомогти у вирішенні деяких проблем, наприклад, мінімізувати корупційні ризики, покращити волонтерську діяльність тощо.

Варто зазначити, що і раніше окреслена наукова проблема викликала чималий інтерес. Дослідженням вказаної проблематики були присвячені наукові праці таких вчених-правників та вчених інших галузей, як: В. В. Арнаутової, С. О. Дорогих, Л. О. Кравченка, Д. В. Ланде, В. Л. Лукічова, І. В. Мазія, Ю. В. Мех, Т. А. Нікітюка, А. І. Нижника, В. М. Фурашева, інших.

Отже, належний громадський контроль здатний підвищувати рівень громадського схвалення і довіри від населення до діяльності силових структур ті інших суб'єктів оборонно-безпекового сектору. Коли дії держави та її органів відкриті для населення, то це, відповідно, об'єктивно сприяє створенню атмосфери прозорості та підзвітності, а в кінцевому рахунку, - й зміцнює обороноздатність країни. Крім того, вчасний і ефективний громадський і парламентський контроль допомагають виявити проблеми у функціонуванні відповідного суб'єкта і є одним з забезпечуючих факторів щодо їх коригування.

Як вбачає Ю. В. Мех, мета громадського та парламентського контролю за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і сил оборони полягає у забезпеченні прозорості, законності та ефективності роботи цих структур, а також у запобіганні зловживанням, порушенням прав людини та корупції. Контроль дозволяє забезпечити баланс між вимогами національної безпеки та дотриманням демократичних принципів, що сприяє посиленню довіри суспільства до державних інститутів та підвищенню ефективності обороноздатності країни [3, с. 54].

Безумовно, що практичне значення громадського контролю полягає в тому, що такий контроль дає змогу запроваджувати механізми підзвітності силових структур, підвищувати їхню ефективність через вчасне виявлення та усунення недоліків у роботі, а також запобігати перевищенню владних повноважень. Це сприяє покращенню координації між державними інституціями, зменшенню корупційних ризиків і забезпеченню захисту прав громадян навіть у складних умовах спеціальних правових режимів.

Громадський контроль у працях дослідників позиціонується як процес участі громадськості в моніторингу діяльності органів державної влади, включаючи сили безпеки та оборони. Він спрямований на те, щоб забезпечити дотримання прав людини, законності та ефективності у роботі цих структур [4]. При цьому, основними інструментами громадського контролю визнаються: громадські ради при окремих суб'єктах оборонно-безпекового сектору, засоби

масової інформації, неурядові організації, у тому числі громадські об'єднання та механізми реагування громадян у межах Закону України «Про звернення громадян» [5].

Також громадський контроль варто позиціонувати у якості важливої форми реалізації демократії, оскільки він дає можливість населенню певною мірою брати участь у державному управлінні, вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі і під час дії особливих правових режимів. До забезпечуючи механізмів громадського контролю можна віднести: діяльність громадських рад при державних органах, проведення незалежних розслідувань ЗМІ, висвітлення діяльності суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави, у ЗМІ, соціальних мережах, телефони «гарячих» ліній, чат-боти для повідомлення інформації, встановлення відеоспостереження у приміщеннях окремих державних структур, нагрудні камери відео фіксації тощо.

На думку ряду дослідників, основні критерії громадського контролю включають:

1. Прозорість діяльності:

- одним із ключових критеріїв є забезпечення відкритості інформації щодо діяльності суб'єктів оборонно-безпекового сектору; це передбачає регулярне інформування громадськості про основну діяльність, бюджетні витрати, кадрові призначення та інші аспекти роботи силових структур, що не містять інформації з обмеженим доступом;

- прозорість сприяє формуванню довіри між громадянами та силовими структурами, а також запобігає приховуванню можливих правопорушень у діяльності.

2. Підзвітність діяльності:

- суб'єкти сектору безпеки і оборони мають бути підзвітними не лише державі, але й суспільству; це означає, що громадськість повинна мати можливість впливати на оцінку дій відповідних органів через різні механізми громадського контролю, наприклад, участь у громадських радах або незалежні розслідування;

- суб'єкти, які мають право реалізовувати громадський контроль, повинні мати доступ до необхідної інформації (за виключенням інформації з обмеженим доступом) на підставі положень та у межах Закону України «Про інформацію» з урахуванням обмежень, встановлених особливими правовими режимами, для об'єктивного оцінювання дій відповідних структур.

3. Дотримання прав людини:

- одним із центральних критеріїв громадського контролю є забезпечення того, що сили оборонно-безпекового сектору діють у відповідності до норм і положень міжнародного гуманітарного права, а також міжнародних стандартів із забезпечення прав людини і громадянина;

- організації, що здійснюють моніторинг діяльності відповідних державних суб'єктів, повинні мати можливість «паралельного розслідування» скарг на порушення прав громадян та інформувати громадськість про свої висновки.

4. Незалежність суб'єктів громадського контролю:

- важливо, щоб суб'єкти громадського контролю, такі як: неурядові організації або засоби масової інформації, були незалежними від політичного впливу та безпосереднього впливу суб'єктів оборонно-безпекового сектору; це дозволяє певною мірою гарантувати об'єктивність та неупередженість в оцінці дій силових структур;

- важливою є фінансова незалежність організацій, які здійснюють моніторинг діяльності державних органів, що дозволить мінімізувати корупційні ризики та політичну заангажованість у висвітленні результатів.

5. Регулярність та систематичність громадського моніторингу:

- громадський контроль повинен здійснюватися на регулярній основі, а не лише у випадку кризових ситуацій або подій, що мають певний суспільний резонанс; систематичний моніторинг дозволяє запобігати потенційним порушенням на ранніх стадіях та оцінювати довгострокові тенденції у функціонуванні відповідних суб'єктів;

- регулярність підвищує ефективність контролю та сприяє сталому покращенню роботи структур суб'єктів оборонно-безпекового сектору [6; 8].

Громадський контроль за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони створює певну протизавагу державному контролю, тому що у теорії виключає зацікавленість будь-яких владних структур і політичних сіл у процесі проведення заходів щодо захисту прав, свобод громадян, суспільства, держави та забезпечення законності та правопорядку в країні [9].

Якщо розглядати парламентський контроль за діяльністю сил безпеки і оборони у ланці дієвих контролюючих заходів, то слід визнати його важливим елементом демократичної системи, через реальне забезпечення механізму підзвітності і прозорості дій силових структур. Означений контроль допомагає запобігати зловживанням, порушенням прав громадян, а також забезпечує раціональне використання бюджетних коштів. Парламент виконує функцію прямого нагляду за державними інституціями, що відповідають за безпеку та оборону, через різні механізми, зокрема, через законодавчі ініціативи, бюджетний нагляд та парламентські розслідування.

Основними цілями такого контролю є:

- забезпечення підзвітності з огляду на дотримання законодавства суб'єктами оборонно-безпекового сектору;

- контроль за використанням бюджетних коштів;

- моніторинг дотримання прав людини і громадянина (насамперед, на відповідність міжнародним стандартам у галузі забезпечення прав людини).

В Україні парламентський контроль за діяльністю сил оборони і сектору безпеки здійснюється, насамперед, через Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки. Комітет має повноваження: контролювати бюджет, заслуховувати звіти керівників силових структур та ініціювати законодавчі зміни в оборонно-безпековий сектор тощо. Однак, як показує практика, існує потреба у вдосконаленні механізмів контролю та посиленні прозорості в цій сфері.

Як вбачається, варто до уваги позицію Олександра Баранюка щодо порівняння основних елементів громадського та парламентського контролю з метою визначення, насамперед, критерію їх ефективності:

1. Громадський контроль:

- суб'єкти контролю: громадські організації, громадські ради, ЗМІ, активісти, окремі громадяни;
- основна мета: забезпечення прозорості, захист прав людини, привернення уваги суспільства;
- форми контролю: публічні акції, розслідування, звіти, журналістські розслідування;
- засоби впливу: публічний тиск, інформування громадськості, адвокатські кампанії;
- доступ до інформації: обмежений доступ до офіційних даних, доступ через відкриті джерела;
- незалежність: незалежність від державних структур, проте залежність від фінансування або тиску з боку інтересів;
- можливість впливу на рішення: обмежений вплив, здебільшого через публічний тиск та привернення уваги;
- частота та регулярність: може бути нерегулярним і залежить від ініціативи окремих груп чи осіб;
- підзвітність: публічна підзвітність через звіти та інформаційні кампанії;
- проблеми та обмеження: відсутність повноважень, обмежений доступ до закритої інформації, можливий тиск з боку силових структур;
- приклади інструментів: журналістські розслідування, громадські слухання, протести, звіти.

1. Парламентський контроль:

- суб'єкти контролю: Верховна Рада України, спеціалізовані парламентські комітети, комісії, депутати;
- основна мета: забезпечення законності у діяльності, контроль за бюджетними витратами, прийняття законів та постанов;
- форми контролю: законодавчі ініціативи, парламентські слухання, розслідування;
- засоби впливу: прийняття законів, бюджетний контроль, запити, розслідування;
- доступ до інформації: можливість доступу до будь-якої документації, у тому числі до документів з обмеженим доступом через спеціальні процедури;
- незалежність: частково залежить від політичних сил, але формально незалежний;
- можливість впливу на рішення: прямий вплив через законодавство, бюджетний контроль;
- частота та регулярність: регулярний контроль через комітети та обов'язкові звіти;
- підзвітність: підзвітність перед парламентом і суспільством через публічні слухання та розпорядчі рішення;

- проблеми та обмеження: політичний вплив, обмежений контроль у разі засекреченості даних;
- приклади інструментів: бюджетні слухання, парламентські запити, діяльність профільних комітетів [10, с. 46-47].

Отже, громадський та парламентський контроль за діяльністю сил безпеки і оборони є важливими компонентами демократичного нагляду, спрямованими на забезпечення прозорості, дотримання прав людини та підзвітності силових структур. Обидві форми контролю мають різні підходи та інструменти, проте разом вони створюють збалансовану систему стримувань і противаг. Для побудови ефективної системи контролю за діяльністю сил безпеки і оборони важливо підтримувати обидва види контролю. Як вбачається, парламентський і громадський нагляд повинні діяти спільно, забезпечуючи комплексний підхід до моніторингу, виявлення та запобігання порушенням. Це сприяє формуванню довіри між суспільством та державними інституціями, що є ключовим фактором для стабільного функціонування демократичної держави та забезпечення національної безпеки.

Список використаних джерел:

1. Равчев Олександр. Громадський контроль в умовах воєнного стану / *Громадський простір* 30.05.2023 [Інтернет-видання]. URL: <https://www.prostir.ua/?news=hromadskuj-kontrol-za-diyalnisty-Bezpekovyh-orhaniv-v-umovah-vojennoho-stanu> (дата звернення: 27.01.2025).
2. Взаємодія Збройних Сил України з громадянським суспільством: *довідник* / [Кравченко Л.О., Нікітюк Т.А., Лукічов В.Л., Арнаутова В.В.]; за заг. ред. Л.О. Кравченко. К., 2021. 48 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/4/510533.pdf> (дата звернення: 27.01.2025).
3. Мех Ю.В. Види та форми громадського контролю з охорони громадського порядку. *Проблеми охорони громадського порядку*. С. 52-58. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/6925/1/Meh_52-58.pdf. (дата звернення: 27.01.2025).
4. Нормативно-правова інформація і парламентський контроль: *матеріали науково-практичної конференції* (Київ, 21 вересня 2023 р.) / наук. керівник конф.: Д.В. Ланде; упор.: В.М. Фурашев, А.І. Нижник, С.О. Дорогих; ДНУ «Ін-т інформ., безпеки і права Нац. Академії правов. наук України». Київ, 2023. 118 с. URL: https://ippi.org.ua/sites/default/files/konferenciya_2023_maket.pdf (дата звернення: 27.01.2025).
5. Реформи та планування у сфері оборони. 25 жовтня 2024. [Офіційний веб сайт Міністерства оборони України]. URL: <https://www.mil.gov.ua/diyalnist/reformi-ta-planuvannya-u-sferi-oboroni/zakon-ukraini-pro-nacziionalnu-bezpeku-ukraini.htm> ІЄ (дата звернення: 27.01.2025).
6. Парламентський контроль за сферою безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти / *Посібник для парламентарів*. Колектив авторів: Філіпп Флурі, Андерс Б. Йонсон та ін. Женева-Київ, 2006. URL:

https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ipu_hb_ukranian.pdf
(дата звернення: 27.01.2025).

7. Єгорова Анна, Кривошеєв Дмитро. Треба налаштовуватися на довгий діалог: Олександр Ярема про співпрацю влади та громадськості / Реанімаційний Пакет Реформ. 26.01.2021. URL: <https://rpr.org.ua/news/treba-nalashtovuvatysia-na-dovhyu-dialoh-oleksandr-yarema-pro-spivpratsiu-vlady-ta-hro-mads-kosti/> (дата звернення: 27.01.2025).

8. Доктрина публічного спілкування / Нормативно-правова база. Міністерство оборони України. Офіційний сайт. С. 4. URL: https://www.mil.gov.ua/content/standarts/doktryna_pyblick_spilk_20200919.pdf (дата звернення: 27.01.2025).

9. Що забезпечує демократичний цивільний контроль в Україні? / Проектний Офіс Реформ Міністерства оборони України. URL: http://civilian.defence-reforms.in.ua/what_makes (дата звернення: 27.01.2025).

10. Баранюк О. Парламентський контроль: практичні поради та рекомендації для підвищення ефективності. Проект ЄС-ПРООН з парламентської реформи. 80 с. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Guide_Parliamentary_Oversight.pdf (дата звернення: 27.01.2025).