

УДК 341.1/8

ФУРАШЕВ В.М., кандидат технічних наук, старший науковий співробітник, перший заступник директора Державної наукової установи «Інститут інформації, безпеки і права НАПрН України»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7205-724X>

КОРЖ І.Ф., доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, заступник керівника наукового центру цифрової трансформації і права Державної наукової установи «Інститут інформації, безпеки і права НАПрН України»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0446-5975>

“Vis consilii expers mole ruit sua”
(Сила без судження руйнується під власною вагою
Горацій)

ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ: ДОСВІД МІЖПАРЛАМЕНТСЬКОГО СОЮЗУ

DOI: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2025.3\(54\).340530](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2025.3(54).340530)

Анотація. Досвід, накопичений в Україні, свідчить, що існує очевидна потреба, щоб народні обранці в парламенті тісно співпрацювали з урядом і складовими сектору безпеки і оборони. Проте, хоча вони працюють для однієї мети, їхні ролі принципово відрізняються і мають бути різними. Саме тому є принаймні чотири причини, чому парламентський контроль (нагляд) у питаннях безпеки і оборони є вирішальним.

По-перше, він є наріжним каменем демократії для запобігання авторитарному правлінню.

По-друге, донині одним із найважливіших парламентських механізмів контролю (нагляду) виконавчої влади є бюджет.

По-третє, депутати відіграють важливу роль у розгляді проектів законів з питань безпеки і оборони.

По-четверте, парламентарі підтримують регулярні контакти з населенням і мають хороші можливості для з'ясування їхньої думки. Крім того, вони можуть порушувати питання про проблеми громадян у парламенті та стежити, щоб вони були відображені в законах і політиках безпеки і оборони.

Водночас необхідно враховувати певні проблеми парламентського контролю за сектором безпеки і оборони, з яких три аспекти сектору безпеки і оборони становлять реальну проблему для здійснення парламентського контролю (нагляду), а саме:

- закони про державну таємницю можуть обмежити або поставити під загрозу парламентський контроль (нагляд) за сектором безпеки і оборони;

- не всі парламентарі мають достатні знання та досвід для ефективного вирішення питань безпеки і оборони;

- міжнародна співпраця в галузі безпеки і оборони може вплинути на прозорість і демократичну легітимність політики безпеки і оборони країни, якщо це призводить до того, що парламент залишається осторонь процесу.

Звернуто увагу на те, що хоча парламент і уряд мають різні ролі в питаннях безпеки і оборони, вони поділяють відповідальність за підтримку належного функціонування сектору

безпеки і оборони. Ці дві сторони не слід розглядати як супротивників із протилежними цілями. Навпаки, вони потрібні один одному для досягнення ефективної, комплексної та орієнтованої на людей політики безпеки і оборони.

Визначено, що законодавча влада здійснює парламентський нагляд шляхом прийняття законів, які визначають і регулюють функціонування сектору безпеки і оборони та їхні повноваження, а також шляхом прийняття відповідних бюджетних асигнувань. Такий контроль може також включати створення парламентського омбудсмена або комісії, яка може розпочинати розслідування скарг громадян.

Констатується, що жодних узгоджених на міжнародному рівні стандартів у сфері демократичного та парламентського контролю не існує, оскільки безпека і оборона вважалися сферою національного суверенітету. Водночас існують деякі регіональні стандарти, як, наприклад, Кодекс поведінки ОБСЄ. Існують також певні принципи, що регулюють демократичні цивільно-військові відносини.

Зазначено, що оскільки у реалізації політики національної безпеки і оборони беруть участь багато державних органів і відомств, а також відповідні програмні документи, тому важливо, щоб держава розробила всеохоплюючу стратегію національної безпеки та оборони, яка б залучала всіх відповідних гравців та належні аспекти безпеки і оборони. Такий підхід з урахуванням тих процесів, які відбуваються у сфері накопичування і обробки інформації, незалежно від її обсягів, дає уряду можливість цілісно та комплексно розглядати всі аспекти безпеки і оборони.

Підкреслено, що парламент може і повинен відігравати важливу роль на етапі ухвалення рішень, особливо тому, що як тільки документ про політику національної безпеки і оборони потрапляє до парламенту, він стає “власністю парламенту” і стає прямою відповідальністю. Таким чином, саме парламенту слід дати достатньо часу для його глибокого вивчення та відмовитися від поспішного розгляду.

Констатовано, що демократичний нагляд, як принцип належного управління, може бути ефективним лише тоді, коли громадськість поінформована про основні питання, які відкриті, з урахуванням вищевикладеного, для обговорення на парламентському рівні. Ефективність комунікації з громадськістю з питань безпеки і оборони залежить від повноти та точності інформації, яку надають громадськості як уряд, так і парламент.

Ключові слова: правова база, парламентський контроль, підзвітність, регіональні стандарти, політична воля, розвідувальні служби, сектор безпеки і оборони.

Summary. The experience gained in Ukraine shows that there is a clear need for parliamentarians to work closely with the government and the security and defence sector. However, although they work towards the same goal, their roles are fundamentally different and should be different. That is why there are at least four reasons why parliamentary oversight of security and defence matters is crucial.

First, it is a cornerstone of democracy to prevent autocratic rule.

Secondly, to this day, one of the most important parliamentary mechanisms for control (oversight) of the executive branch is the budget.

Thirdly, deputies play an important role in considering draft laws on security and defense issues.

Fourth, parliamentarians maintain regular contact with the population and are well placed to seek their views. They can also raise citizens' concerns in parliament and ensure that they are reflected in security and defense laws and policies.

At the same time, it is necessary to take into account certain problems of parliamentary control over the security and defense sector, of which three aspects of the security and defense sector pose a real problem for the exercise of parliamentary control (oversight), namely:

- legislation on state secrets may limit or jeopardize parliamentary oversight of the security and defense sector;

- not all parliamentarians have sufficient knowledge and experience to effectively address security and defense issues;

– international cooperation in the field of security and defense may affect the transparency and democratic legitimacy of a country's security and defense policy if it results in parliament being left out of the process.

It is noted that while parliament and government have different roles in security and defence matters, they share responsibility for supporting the proper functioning of the security and defence sector. These two parties should not be seen as adversaries with opposing goals. On the contrary, they need each other to achieve an effective, comprehensive and people-centred security and defence policy.

It is determined that the legislative branch exercises parliamentary oversight by enacting laws that define and regulate the functioning of the security and defence sector and their powers, as well as by adopting appropriate budget appropriations. Such oversight may also include the establishment of a parliamentary ombudsman or commission that can initiate investigations into citizen complaints.

It is noted that there are no internationally agreed standards in the area of democratic and parliamentary oversight, as security and defence have been considered a matter of national sovereignty. However, there are some regional standards, such as the OSCE Code of Conduct. There are also certain principles governing democratic civil-military relations.

It is noted that since many state bodies and departments, as well as relevant program documents, are involved in the implementation of national security and defence policy, it is important for the state to develop a comprehensive national security and defence strategy that would involve all relevant players and relevant aspects of security and defence. Such an approach, taking into account the processes that occur in the field of information accumulation and processing, regardless of its volume, allows the government to consider all aspects of security and defence holistically and comprehensively.

It is emphasized that parliament can and should play an important role at the decision-making stage, especially since once a document on national security and defence policy reaches parliament, it becomes the "property of parliament" and becomes a direct responsibility. Thus, it is the parliament that should be given sufficient time to study it in depth and refrain from hasty consideration.

It is stated that democratic oversight, as a principle of good governance, can only be effective when the public is informed about the main issues that are open to discussion at the parliamentary level. It has been stated that democratic oversight, as a principle of good governance, can be effective only when the public is informed about the main issues that are open, taking into account the above, for discussion at the parliamentary level.

Keywords: legal framework, parliamentary oversight, accountability, regional standards, political will, intelligence services, security and defense sector.

Постановка проблеми. Як зазначено в дослідженні [1], оскільки безпека і оборона мають центральне значення для забезпечення життєдіяльності та добробуту людей, дуже важливо, щоб їхні погляди та очікування знаходили своє вираження в національній політиці забезпечення безпеки і оборони. Ця політика має включати основні цінності та принципи, пов'язані із безпекою і обороною, яку держава прагне підтримувати, забезпечувати та захищати.

Таким чином, існує очевидна потреба, щоб народні обранці в парламенті тісно співпрацювали з урядом і складовими сектору безпеки і оборони. Проте, хоча вони працюють для однієї мети, їхні ролі принципово відрізняються і мають бути різними.

Парламент несе відповідальність за встановлення правових параметрів, ухвалення бюджету та здійснення контролю (нагляду) за діяльністю у секторі безпеки і оборони. Він може виконувати ці обов'язки в повному обсязі, лише якщо він має широкий доступ до потрібної інформації, спроможність здійснювати необхідну технічну експертизу, а також повноваження та намір притягувати до відповідальності тих, хто допускає відхилення від визначених правом вимог. Це, у свою чергу, вимагає відповідного соціального підґрунтя, яке базується на довірі та діалозі.

З давніх-давен суверенітет, безпека і оборона вважалися важливими для життєздатної держави. У наш час роль, яку відіграють ті, чия діяльність полягає у забезпеченні безпеки і оборони, зазнає значних змін. Нові типи збройних конфліктів і зростання зв'язків між державами спонукали до новаторських реакцій і нового мислення щодо самої концепції безпеки і оборони. Напади 11 вересня 2001 року в США, на Ізраїль, на Україну, їхні наслідки лише підкреслили цю необхідність.

Тим самим, ефективний парламентський контроль стає ще більш важливим для забезпечення того, щоб ці нові відповіді були розроблені та реалізовані з повною прозорістю та підзвітністю. За її відсутності існує небезпека того, що органи безпеки і оборони можуть неправильно тлумачити своє призначення. Вони можуть діяти самостійно, як держава в державі, або сильно навантажуючи обмежені ресурси, або здійснюючи надмірний політичний та економічний вплив. Вони можуть перешкоджати демократизації та навіть підвищувати ймовірність внутрішнього конфлікту. У той час як суспільства з перехідним періодом, зруйновані війною або постраждали від кризи знаходяться в зоні особливого ризику, стабільні демократії також повинні регулювати цивільно-військові відносини, трансформуючи та керуючи ними, щоб йти в ногу зі змінами, які відбуваються у середовищі безпеки і оборони.

Внутрішня природа та динаміка розвитку сектору безпеки і оборони є справжньою проблемою для здійснення ефективного парламентського контролю. Різноманітність проблем, складна організація служб та органів безпеки та оборони, актив правового регулювання їх діяльності, різні правила та практика часто дуже ускладнюють ефективну роботу парламентарів, якщо вони не можуть скористатися незалежними дослідженнями та експертними знаннями.

Дослідженням окремих підходів до питання парламентського контролю в секторі безпеки і оборони України, їхньої класифікації та видів присвячені дослідження В. М. Александрова, П. П. Богуцького, О. П. Віхрова, В. М. Гаращука, О. Д. Довганя, С. О. Дорогих, С. М. Клімової, Т. О. Коломоєць, І. Ф. Коржа, І. М. Коросташової, Н. П. Кучерявенка, О. М. Музичука, В. Г. Пилипчука, С. П. Пономарьова, Л. А. Савченко, Є. Д. Скулиша, О. А. Сокурєнка, С. Г. Стеценка, В. М. Фурашева, В. М. Шаповала, О. М. Шевчука та інших.

З огляду на зазначене вище, вкрай важливим є використання національними інституціями України значного практичного досвіду європейських та інших країн у питанні організації та здійснення парламентського контролю за сектором безпеки і оборони, застосування ефективних механізмів і демократичних принципів його здійснення.

Метою статті є аналіз стану, дій та ефективності організації та правового регулювання засад здійснення розвинутими демократичними країнами парламентського контролю (нагляду) за сектором безпеки і оборони, що слугуватиме орієнтиром для вітчизняної системи публічної влади та її інституцій.

Виклад основного матеріалу. За останні десятиліття глобальна безпекова ситуація кардинально змінилася. У той час як старі загрози зникли, нові та страшні виклики зайняли їх місце, що підтверджується нинішньою політико-безпековою ситуацією у світі, насамперед в Україні і на Близькому Сході. Це спонукало до нового мислення щодо самих ідей, що лежать в основі безпеки і оборони, конфліктів і миру.

Логічно постає питання: “В чому ж полягає актуальність парламентського контролю?”. Зазначимо, що існує широко розповсюджена думка, що політика безпеки і оборони є “природним” завданням для виконавчої влади, оскільки вона має необхідні знання, підготовку та може діяти швидко. Парламент, як правило, розглядається як

менш придатна інституція для вирішення питань безпеки і оборони, особливо з огляду на його довготривалі процедури та відсутність повного доступу до необхідних перевірок, експертиз та інформації. Проте, як і в будь-якій іншій сфері політики, парламенту доручено здійснювати нагляд та контролювати виконавчу владу. Є принаймні чотири причини, чому такий контроль (нагляд) у питаннях безпеки і оборони є вирішальним:

1. ***Це – наріжний камінь демократії для запобігання автократичного правління.*** Колишній прем'єр-міністр Франції Жорж Клемансо одного разу заявив, що “війна – надто серйозна справа, щоб її доручати військовим” [2]. Крім гумористичної сторони, це твердження нагадує, що в демократії представники народу мають верховну владу, і жодна сфера держави не повинна бути виключена з-під їх контролю. Державу без парламентського контролю над своїм сектором безпеки і оборони, особливо військовим, у кращому випадку слід вважати незавершеною демократією або демократією в стадії становлення.

За словами видатного американського вченого Роберта А. Даля, “найфундаментальніша й наполеглива проблема в політиці – уникнути автократичного правління” [3]. Оскільки сектор безпеки і оборони виконує одне з основних завдань держави, необхідна система стримувань і противаг, щоб урівноважити владу виконавчої влади. Таким чином, парламентський контроль (нагляд) за сектором безпеки і оборони є важливим елементом розподілу влади на державному рівні і, якщо він ефективний, обмежує повноваження виконавчої влади чи президента.

2. ***Жодного оподаткування без представництва.*** Донині одним із найважливіших парламентських механізмів контролю (нагляду) виконавчої влади є бюджет. З перших днів заснування перших асамблей у Західній Європі парламенти вимагали висловлюватись у політичних питаннях, заявляючи: “Жодного оподаткування без представництва”. Зазначене гасло вперше було прийнято під час Американської революції американськими колоністами під британським правлінням [4]. Оскільки організації сектору безпеки і оборони використовують значну частку державного бюджету, важливо, щоб парламент контролював використання дефіцитних ресурсів держави як ефективно, так і результативно.

3. ***Створення правових параметрів для питань безпеки і оборони.*** На практиці саме виконавча влада розробляє закони з питань безпеки і оборони. Тим не менш, депутати відіграють важливу роль у розгляді цих проектів. У разі потреби вони можуть запропонувати поправки, щоб гарантувати, що запропоновані законодавчі положення належним чином відображають нове уявлення про безпеку і оборону. Крім того, це належить парламенту стежити за тим, щоб закони не залишалися мертвою буквою, а повністю виконувалися.

4. ***“Міст до публіки”.*** Виконавча влада може бути не повністю обізнаною з питаннями безпеки і оборони, які є пріоритетними для громадян. Парламентарі підтримують регулярні контакти з населенням і мають хороші можливості для з'ясування їхньої думки. Згодом вони можуть порушувати питання щодо проблем громадян у парламенті та стежити, щоб вони були відображені в законах і політиках безпеки і оборони.

Необхідно зазначити, що існують певні проблеми парламентського контролю за сектором безпеки і оборони. Принаймні три аспекти сектору безпеки і оборони становлять реальну проблему для парламентського контролю (нагляду):

а) законодавство про державну таємницю може перешкоджати зусиллям щодо підвищення прозорості в секторі безпеки і оборони. Закони про таємницю можуть

обмежити або поставити під загрозу парламентський контроль (нагляд) за сектором безпеки і оборони, особливо в демократіях, що розвиваються, або країнах, охоплених конфліктами; це також пов'язано з відсутністю законодавства про свободу інформації;

б) сектор безпеки і оборони є надзвичайно складною сферою, у якій парламенти мають наглядати за такими питаннями, як закупівля зброї, контроль над озброєннями та боєготовність військових частин. Не всі парламентарі мають достатні знання та досвід для ефективного вирішення цих питань. Крім того, вони не можуть мати часу та можливості їх розробити, оскільки їхні терміни як парламентаріїв обмежені часом, а доступ до експертних ресурсів у країні та за кордоном може бути відсутнім;

в) акцент на міжнародній співпраці в галузі безпеки і оборони може вплинути на прозорість і демократичну легітимність політики безпеки і оборони країни, якщо це призводить до того, що парламент залишається осторонь процесу. Тому вкрай важливо, щоб парламент міг надавати свій внесок, брати участь у дебатах і рішеннях на міжнародній арені, а також слідкувати за ними.

Зазначимо, що хоча парламент і уряд мають різні ролі в питаннях безпеки і оборони, вони поділяють відповідальність за підтримку належного функціонування сектору безпеки і оборони. Ця ідея спільної відповідальності також стосується взаємодії між політичними та військовими лідерами. Ці дві сторони не слід розглядати як супротивників із протилежними цілями. Навпаки, вони потрібні один одному для досягнення ефективної, комплексної та орієнтованої на людей політики безпеки і оборони. Таким чином, демократичний контроль (нагляд) має також включати діалог між політичними лідерами та високопоставленими військовими посадовими особами на основі довіри, відкритості комунікацій та взаємного залучення. Такі регулярні обміни мають важливу додаткову перевагу, оскільки вони запобігають відчуженню політиків і військових лідерів і, таким чином, допомагають зміцненню стабільності у згаданій сфері зокрема та у державі в цілому.

Три гілки державної влади, виконавча, законодавча та судова, відіграють головну роль у політиці національної безпеки і оборони. Окрім парламенту, судової та виконавчої влади, громадянське суспільство робить важливий неофіційний внесок у формулювання та реалізацію політики безпеки і оборони, тоді як ЗМІ роблять свій внесок, інформуючи громадськість про наміри та дії всіх державних суб'єктів.

Нарешті, два інституційні суб'єкти відіграють вирішальну роль у нагляді за впровадженням політики національної безпеки і оборони та відповідного бюджету, а саме: Омбудсмен і Генеральний аудитор.

Сектор безпеки і оборони має бути підзвітним кожній з основних гілок влади держави. Виконавча влада здійснює безпосереднє керівництво з центрального, регіонального чи місцевого рівнів влади, визначає бюджет, загальні напрямки та пріоритети діяльності суб'єктів контролю (нагляду).

Законодавча влада здійснює парламентський нагляд шляхом прийняття законів, які визначають і регулюють функціонування сектору безпеки і оборони та їхні повноваження, а також шляхом прийняття відповідних бюджетних асигнувань. Такий контроль може також включати створення парламентського омбудсмена або комісії, яка може розпочинати розслідування скарг громадян.

Судова влада контролює сектор безпеки, а також розслідує протиправні дії військовослужбовців через цивільні та кримінальні процеси, коли це необхідно.

Таким чином, ролі трьох гілок влади можуть бути різними в кожній країні. Однак надзвичайно важливо, щоб постійно існувала система розподілу влади, яка забезпечує стримування та протидію проти політичних зловживань у секторі безпеки і оборони.

Зважаючи на те, що в багатьох країнах уряд має тенденцію відігравати домінуючу роль у питаннях безпеки і оборони, вкрай важливо, щоб парламент був наділений ефективними наглядовими повноваженнями та ресурсами. Це тим важливіше, що нові виклики безпеці і обороні можуть спонукати владу до перегляду повноважень і функцій державних установ.

Жодних узгоджених на міжнародному рівні стандартів у сфері демократичного та парламентського контролю не існує, оскільки безпека і оборона вважалися сферою національного суверенітету. Існують деякі регіональні стандарти, як, наприклад, Кодекс поведінки ОБСЄ [5]. Існують також певні принципи, що регулюють демократичні цивільно-військові відносини:

- держава є єдиним суб'єктом у суспільстві, який має законну монополію на силу; суб'єкти сектору безпеки і оборони підзвітні легітимній демократичній владі;
- парламент є сувереном і несе відповідальність виконавчої влади за розробку, реалізацію та перегляд політики безпеки та оборони;
- парламент має унікальну конституційну роль у наданні дозволу та у здійсненні контролю витрат на оборону та безпеку;
- парламент відіграє вирішальну роль у оголошенні та скасуванні надзвичайного або воєнного стану;
- принципи належного управління та верховенства права застосовуються до всіх гілок влади, а отже, і до сектору безпеки і оборони;
- персонал сектору безпеки і оборони несе індивідуальну відповідальність перед судами за порушення національного та міжнародного законодавства (щодо цивільних чи кримінальних правопорушень);
- суб'єкти сектору безпеки і оборони є політично нейтральними.

Під час обговорення та схвалення документів державної політики національної безпеки або в дебатах щодо їх реалізації в конкретних обставинах представники народу повинні відповісти на деякі або всі такі питання:

- Від яких видів загроз і ризиків суспільство має бути захищене?
- Які і чий цінності потрібно захищати?
- І, отже, яка безпека і оборона потрібна?

Як правило, у реалізації політики національної безпеки і оборони беруть участь багато державних органів і відомств, а також відповідні програмні документи. Тому важливо, щоб держава розробила всеохоплюючу стратегію національної безпеки та оборони, яка б залучала всіх відповідних гравців та належні аспекти безпеки і оборони. Такий підхід дає уряду можливість цілісно та комплексно розглядати всі аспекти безпеки і оборони. Так звані нові ризики, такі як тероризм і міжнародна злочинність, гібридні механізми боротьби вимагають узгоджених зусиль, оскільки боротьба з цими новими загрозами вимагає залучення різних інституцій: військових, міністерства фінансів, поліції, прикордонників і розвідувальних служб.

З огляду на місію парламенту представляти інтереси та проблеми людей, існує низка підстав для участі парламенту у розробці політики національної безпеки і оборони та для її затвердження парламентом у прозорий спосіб:

- політика національної безпеки і оборони впливає на життя, цінності та добробут людей і не повинна залишатися лише на суд виконавчої влади чи військових;
- політика національної безпеки і оборони має серйозні наслідки для майбутнього збройних сил, їх військовослужбовців;
- політика національної безпеки і оборони несе в собі серйозні фінансові наслідки і, отже, стосується грошей платників податків;

– окрім фінансових витрат, заходи безпеки і оборони можуть обмежувати свободу громадян і мати серйозні наслідки для демократії.

Тому важливо, щоб парламент гарантував, що такі заходи завжди узгоджуються із загальновизнаним міжнародним гуманітарним правом, зокрема чотирма Женевськими конвенціями та двома протоколами [6], а також з правами людини, зокрема Загальною декларацією прав людини [7] та Міжнародним пактом про громадянські та політичні права [8]. В останньому йдеться про те, що певні права ні за яких обставин не можуть бути обмежені.

У всіх парламентських системах парламент відіграє обмежену роль на етапі розробки нової політики національної безпеки і оборони. Це прерогатива передусім компетентних державних департаментів і установ. Проте парламент і його члени можуть відігравати вирішальну роль у переконанні, що існуюча політика відповідає потребам і прагненням людей, і вимагати її перегляду, якщо необхідно.

Парламент може і повинен відігравати важливу роль на етапі ухвалення рішень, особливо тому, що як тільки документ про політику національної безпеки і оборони потрапляє до парламенту, він стає “власністю парламенту” і стає прямою відповідальністю. Таким чином, йому слід дати достатньо часу для його глибокого вивчення та відмовитися від поспішного розгляду. Парламент може вирішити надати свою згоду на впровадження нової політики та законодавства, запропоновані урядом, або відхилити їх і запропонувати натомість відповідні зміни.

На цьому етапі найважливіший вплив парламенту зазвичай здійснюється через бюджетні асигнування. Цей вплив значно посилюється, коли парламент може організувати для свого компетентного комітету проведення окремих дебатів і голосування щодо кожного асигнування, пов’язаного з безпекою та обороною, а також щодо повного бюджету політики забезпечення безпеки і оборони. Плани безпеки і оборони повинні бути визначені вчасно для розгляду та повинні мати чіткий зв’язок із бюджетними потребами.

Парламент може відігравати вирішальну роль у підвищенні громадської підтримки та забезпеченні легітимності остаточно прийнятої безпекової і оборонної політики. Таким чином, прозорість у проведенні парламентських дебатів у зв’язку з питаннями безпеки і оборони є надзвичайно важливою, і надзвичайно важливо, щоб громадськість і ЗМІ мали доступ до парламентських дебатів і слухань. Відповідальність парламенту щодо національної безпеки і оборони не завершується прийняттям програмного документа чи навіть бюджету; його функції нагляду та аудиту повинні суворо виконуватися. На етапі імплементації парламент має ретельно перевіряти поради уряду, використовуючи всі наявні в його розпорядженні інструменти та за допомогою інших моніторингових установ. Парламент може впливати, зокрема, через свої рішення щодо відповідних бюджетних асигнувань.

Парламент може втручатися під час значних змін або криз, що вимагає схвалення дій уряду, наприклад, щодо відправки військ за кордон. Крім того, парламент може втрутитися, якщо уряд допускає серйозні помилки. У таких випадках парламент зазвичай ставить певні питання; у крайніх випадках він може замовити спеціальне розслідування.

У демократичному суспільстві уряд несе відповідальність за оцінку актуальності своєї політики та представлення результатів її оцінки парламенту, як в якісному та кількісному відношенні. Що стосується парламенту, така оцінка неминуче включає перевірку цифр і результатів виконання відповідних бюджетних асигнувань.

Демократичний нагляд, як принцип належного управління, може бути ефективним лише тоді, коли громадськість поінформована про основні питання, які відкриті для обговорення на парламентському рівні. Ефективність комунікації з громадськістю з питань безпеки і оборони залежить від повноти та точності інформації, яку надають громадськості як уряд, так і парламент. Парламент має проявляти особливу зацікавленість у громадськості, маючи на увазі, що ефективний спосіб захисту публічної інформації парламентом полягає у співпраці з електронним урядом або окремо, у наданні громадськості у формі документів на веб-сайті різноманітної інформації та документів щодо необхідного рівня та якості інформації, пов'язаної з безпекою і обороною, щоб мати змогу зрозуміти як поточний стан справ, так і результати процесу прийняття рішень у парламенті.

Однак, одностороннього надання інформації (від парламенту чи уряду до громадськості) недостатньо. Парламент має надати громадськості можливість спілкуватися з ним з питань безпеки і оборони. Двостороннє спілкування або діалог важливі, оскільки:

- це забезпечує участь та постійний нагляд з боку громадян;
- це підвищує довіру громадськості до функціонування парламенту;
- це пропонує потенційний контроль за неналежним управлінням (наприклад, через парламентського омбудсмена);
- це забезпечує громадську підтримку та легітимність законодавства та урядової політики, а отже, і демократичну стабільність.

Двосторонній зв'язок можна покращити за допомогою парламентської інформації, слухань та моніторингових новинних служб, телевізійних панельних дискусій та спеціально розроблених новинних розсилок членам комітетів, що можуть надаватися парламентською дослідницькою службою тощо.

Розвідувальні органи (іноді їх також називають “службами безпеки”) є ключовим компонентом будь-якої держави, що забезпечує незалежний аналіз інформації, що стосується безпеки держави та суспільства, а також захисту її життєво важливих інтересів. Хоча вони залежать від виконавчої влади, парламент відіграє вирішальну роль у надгляді за їхньою діяльністю. Значною мірою парламент повинен забезпечити, щоб зростаючі повноваження розвідувальних органів не суперечили міжнародному гуманітарному праву та принципам прав людини.

Сама природа розвідувальних органів полягає у зборі та аналізі інформації. Такі дії вимагають високого ступеня секретності. З іншого боку, існує небезпека того, що цією інформацією можуть зловживати у внутрішньополітичному контексті. Розвідувальні органи можуть стати загрозою для суспільства та політичної системи, яку вони покликані захищати. Тому існує велика потреба в чіткому демократичному та парламентському контролі над розвідувальними органами на додаток до контролю виконавчої влади. Тільки система стримувань і противаг може запобігти зловживанню виконавчою владою чи парламентом розвідувальними органами у власних політичних цілях.

У демократичному суспільстві розвідувальні органи повинні прагнути бути ефективними, політично нейтральними (безпартійними), дотримуватися професійної етики, діяти в межах своїх правових повноважень та відповідно до конституційно-правових норм і демократичної практики держави.

Демократичний контроль над розвідувальними структурами повинен починатися з чіткої правової бази, що передбачає створення розвідувальних органів. Прийняті

парламентом статуту повинні додатково визначати межі повноважень служб, їх методи роботи та засоби, за допомогою яких вони будуть підзвітні.

Більшість держав здійснюють певний ступінь формального контролю, зазвичай у формі парламентських наглядових комітетів. Компетенція вже існуючих парламентських комітетів, таких як комітет оборони або збройних сил, іноді розширюється, охоплюючи питання розвідки. В інших країнах парламент створив парламентські комітети або підкомітети, що спеціалізуються саме на нагляді за розвідкою та секретними службами.

Парламентським наглядовим комітетам має бути гарантований доступ до інформації, участь у призначенні керівників розвідувальних органів та бюджетний нагляд.

На додаток до компетентного парламентського комітету або за його відсутності, деякі держави офіційно створили комітети з нагляду за розвідкою поза виконавчою гілкою влади або кабінетом міністрів. Наглядові органи Кабінету Міністрів та виконавчої влади зазвичай виконують управлінську або адміністративну функцію та, як правило, менш незалежні від структур, діяльність яких вони контролюють, ніж парламентські комітети, до складу яких входять представники з усього політичного спектру.

Конкретна форма нагляду за розвідувальними органами або секретними службами залежить від правових традицій, політичної системи та історичних факторів держави. Наприклад, деякі країни, що знаходяться під впливом британської традиції загального права, схильні наголошувати на судовому аспекті нагляду. Натомість, законодавчий нагляд, як правило, підтримується країнами континентальної Європи та тими, які мали досвід репресивних поліцейських повноважень у певний момент сучасної історії. Сполучені Штати Америки мають механізми контролю за наглядом у виконавчій, законодавчій та судовій гілках федеральної влади. Деякі демократичні країни створили інститут омбудсмена, який уповноважений розслідувати ймовірні порушення прав людини розвідувальними органами та інформувати громадськість про результати розслідування.

Контроль над розвідувальними органами часто має обмежений обсяг. Це обмеження може стосуватися типу діяльності (внутрішня/контррозвідка чи зовнішня розвідка) або суттєвих проблемних сфер (оперативні методи, таємні операції).

Загалом, нагляд за розвідувальною діяльністю в демократичних суспільствах залишається менш відкритим та розвиненим, ніж в інших сферах державної діяльності. Наприклад, обговорення парламентських комітетів з нагляду за розвідувальною діяльністю зазвичай не відбуваються у форматі повноцінних та відкритих публічних дебатів, і члени парламенту, що беруть участь у цих обговореннях, можуть бути змушені скласти спеціальну присягу, яка зобов'язує їх поважати конфіденційний характер наданої їм інформації. Незалежно від конкретної прийнятої форми нагляду, демократичні суспільства прагнуть підтримувати баланс між забезпеченням належної, законної поведінки та підзвітності таких організацій шляхом регулярного контролю, з одного боку, та збереженням їхньої секретності та ефективності у захисті національної безпеки і оборони, з іншого.

Структурним засобом контролю над розвідувальною діяльністю є уникнення монополії на розвідувальну функцію однією організацією чи агентством. Поширення різних розвідувальних організацій, можливо, що відповідають окремим структурам, таким як збройні сили та поліція, або внутрішня та зовнішня розвідка, може бути менш ефективним та сприяти бюрократичній конкуренції, але загалом вважається більш

сприятливим для демократичного контролю. Тому багато держав мають окремі служби внутрішньої розвідки та військової розвідки. Це розмежування є вигідним з точки зору демократичного нагляду, але фрагментує збір та аналіз розвідувальних даних, що виявилось особливо проблематичним після терористичних атак на Сполучені Штати.

Факторами, які можуть сприяти здійсненню контролю та підзвітності, є підготовка розвідувального персоналу, прищеплення професіоналізму, відданості демократичним нормам та принципам прав людини, а також почуття громадянської відповідальності, а також можливість того, що інформація про розвідувальну діяльність стане доступною для громадськості після певного періоду часу. Цьому може сприяти законодавство про свободу інформації та правила щодо розголошення секретних матеріалів після встановленого періоду часу. Така можливість відкладеної прозорості та подальшого громадського контролю може сприяти демократичному контролю.

Парламентський нагляд за сектором безпеки і оборони залежить від повноважень парламенту стосовно уряду та складових сектору безпеки і оборони. У цьому контексті повноваження означає здатність впливати на рішення та поведінку уряду відповідно до колективної волі народу, вираженої в парламенті. Це також включає здатність контролювати виконання політики, законодавства, рішень та бюджету, затверджених парламентом. Ці повноваження впливають не лише з конституції та законів, але й з правил парламентських процедур та звичаєвої практики.

Конституція (або її еквівалент) забезпечує найважливішу правову основу для парламентського контролю над сектором безпеки і оборони. Хоча конституції відрізняються від країни до країни залежно від її особливостей, більшість конституцій передбачають, що:

- виконавча влада (наприклад, президент, прем'єр-міністр або міністр оборони) відповідає за служби безпеки і оборону;
- виконавча влада підзвітна парламенту.

Оскільки конституційні положення мають найвищий юридичний статус, важливо закріпити в конституції парламентські повноваження щодо сектора безпеки і оборони. Конституції не можуть бути легко змінені; будь-яка така реформа, як правило, вимагає кваліфікованої більшості в парламенті. Таким чином, конституція є ефективним способом захисту повноважень парламенту в цій чутливій сфері.

Такі повноваження можуть бути додатково посилені спеціальним законодавством та правилами здійснення процедури парламенту. Крім того, з часом можуть бути розроблені соціальні норми та практики підзвітності та парламентського контролю.

Ефективний парламентський нагляд за сектором безпеки і оборони вимагає певних досвіду та ресурсів, що можуть знаходитися в парламенті. Однак, досвід, який у членів парламенту, досить рідко відповідає досвіду співробітників уряду та сил безпеки і оборони. У більшості випадків парламенти мають лише дуже невеликий експертний персонал, якщо такий взагалі є, тоді як уряд може покладатися на персонал міністерства оборони та інших міністерств, що займаються сектором безпеки. Парламентарі обираються на посади лише на обмежений термін, на відміну від державних службовців та військовослужбовців. Основна проблема полягає в тому, що парламенти переважно покладаються на інформацію, що надходить від уряду та військових, хоча саме ці установи вони повинні контролювати. Це створює не вигідне становище для парламентарів по відношенню до уряду та військових. Ситуація посилюється дозованим характером сектору безпеки і оборони через його військову ознаку, культуру, освіту та секретність.

Навіть якщо правова база для парламентського контролю є бездоганною, а парламент має достатньо ресурсів та досвіду для вирішення цього питання, парламентський контроль над сектором безпеки і оборони не можна вважати само собою ефективним. Останній елемент – політична воля парламентарів використовувати інструменти та механізми, що є в їхньому розпорядженні, є вирішальною умовою для ефективного парламентського контролю над сектором безпеки і оборони.

Відсутність політичної волі щодо контролю за службами безпеки може бути спричинена різними факторами. Тим не менш, конституційним обов'язком і важливим завданням будь-якого парламентаря є критичний аналіз намірів та дій виконавчої влади.

Висновок. Здійснення політичної волі для провадження демократичного контролю (нагляду) за сектором безпеки і оборони, використання демократичних принципів його здійснення, їх розуміння і впровадження в практичну площину діяльності публічної влади та застосування ефективних механізмів в процесі його здійснення – запорука належного парламентського контролю здійснюваного в демократично розвинутих країнах Європи і Америки. Тому саме політична воля парламентарів використовувати інструменти та механізми, що є в їхньому розпорядженні, є вирішальною умовою для ефективного парламентського контролю над сектором безпеки і оборони.

Демократичний контроль, насамперед над розвідувальними структурами, повинен починатися з чіткої правової бази, що передбачає створення розвідувальних органів. Прийняті парламентом статuti повинні додатково визначати межі повноважень служб, їх методи роботи та засоби, за допомогою яких вони будуть підзвітні.

Таким чином, ефективний парламентський контроль (нагляд) за сектором безпеки і оборони вимагає насамперед наявності певного досвіду як у самих парламентарів, так і у працюючих в ньому експертів, а також інших ресурсів, що можуть знаходитися в парламенті.

Література

1. Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ipu_hb_english_corrected.pdf (дата звернення: 06.04.2025).
2. About the war. URL: <https://en.reseauinternational.net/a-propos-de-la-guerre/comment-page-2/> (дата звернення: 07.04.2025).
3. Professor Ringen's Blog. Why democracy? How democracy? URL: <https://thatsdemocracydotcom.wordpress.com/2022/10/06/why-democracy-first-advantage/> (дата звернення: 07.04.2025).
4. Taxation Without Representation: What It Means and History. URL: https://www.investopedia.com/terms/t/tax_without_representation.asp#:~:text=Taxation%20without%20representation%20refers%20to,American%20colonists%20under%20British%20rule. (дата звернення: 07.04.2025).
5. ОБСЄ. Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/9/253046.pdf> (дата звернення: 07.04.2025).
6. Женевські Конвенції та правила ведення війни. URL: <https://www.swissinfo.ch/ukr/politics/женевські-конвенції-та-правила-ведення-війни/> 47973802 (дата звернення: 07.04.2025).
7. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 08.04.2025).
8. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 08.04.2025).