

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, Державна наукова установа «Інститут інформації, безпеки і права НАПрН України»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0446-5975>

ПАРЛАМЕНТСЬКІ МЕХАНІЗМИ КОНТРОЛЮ ЗА СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ: ДОСВІД МІЖПАРЛАМЕНТСЬКОГО СОЮЗУ

DOI: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2025.4\(55\).346366](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2025.4(55).346366)

***Анотація.** Механізми та інструменти парламентського контролю варіюються залежно від типу урядової системи, рівня демократії та доходів країн. Зокрема, парламенти країн із вищим рівнем доходів і демократичних систем мають більше інструментів контролю, таких як комітетські слухання, час для запитань, інтерпеляції (офіційні депутатські запити до уряду) та діяльність омбудсмена. Серед країн з високим рівнем доходів інтерпеляції є поширеними, тоді як у середньо- та низькодохідних країнах вони застосовуються рідше. Також комісії з розслідування та офіси омбудсменів найбільш поширені в країнах із середніми доходами.*

Зазначено, що кількість інструментів парламентського контролю також напряму пов'язана з рівнем демократії та рівнем доходів країни. Більш демократичні та економічно розвинені країни використовують ширший набір механізмів для нагляду за діяльністю уряду, що забезпечує більший потенціал контролю та підзвітності виконавчої влади. Так, умовами для здійснення ефективного парламентського контролю над сектором безпеки і оборони мають включати в себе: чітко визначені конституційні та правові повноваження; звичаєва практика, тобто система санкціонованих здебільшого державою правових звичаїв, що є джерелом права у певній державі; ресурси та експертиза; політична воля.

Акцентовано увагу на тому, що Конституція (або її еквівалент) забезпечує найважливішу правову основу для парламентського контролю над сектором безпеки і оборони. Враховуючи, що конституції в різних країнах відрізняються залежно від політичного, культурного, економічного та соціального контексту країни, більшість з них передбачають, що виконавча влада (наприклад, президент, прем'єр-міністр або міністр оборони) відповідає за служби безпеки і оборони, а виконавча влада підзвітна парламенту. Оскільки конституційні положення мають найвищий юридичний статус, є важливим закріплення в конституції парламентські повноваження щодо сектора безпеки і оборони.

Звернута увага на те, що в європейських країнах були розроблені соціальні норми та практики підзвітності та парламентського нагляду, тобто інструменти або засоби, які може використовувати парламент для забезпечення демократичного контролю над сектором безпеки і оборони, якими є: загальні повноваження;

бюджетний контроль; миротворчі місії/розгортання військ за кордоном (надання згоди); закупівлі; загальна політика оборони та безпеки (право схвалення/відхилення); персонал оборони/безпеки.

Констатується, що не всяку поведінку та взаємодію можна регулювати законом, тому важливо розвивати та підтримувати звички та практику парламентського контролю, що підкріплюються соціальними нормами, такими як взаємна повага та довіра. Тому здатність парламенту контролювати сектор безпеки і оборони залежить від факторів часу та рівня експертизи й інформації, що є в його розпорядженні. Парламент не матиме вагомих аргументів, якщо уряд зможе надати йому інформацію лише після прийняття остаточного рішення. У таких ситуаціях парламент зіткнеться з «доконаним фактом» і не матиме інших альтернатив, окрім як схвалити або відхилити рішення уряду. Крім того, парламент повинен мати достатньо часу для аналізу та обговорення важливих питань, таких як оборонний бюджет, прийняття рішень щодо закупівлі озброєнь або огляд оборонної політики.

Зазначається, що ефективний парламентський нагляд за сектором безпеки і оборони вимагає досвіду та ресурсів у парламенті або в його розпорядженні. У більшості випадків парламенти мають лише дуже невеликий дослідницький персонал, якщо такий взагалі є. Основна проблема, однак, полягає в тому, що парламенти переважно покладаються на інформацію, що надходить від уряду та військових, хоча саме ці установи вони повинні контролювати.

Стверджується, що політична воля парламентарів використовувати інструменти та механізми, що є в їхньому розпорядженні є вирішальною умовою для здійснення ефективного парламентського контролю за сектором безпеки. Усі правові системи надають парламентам різноманітні засоби для отримання інформації для контролю політики, нагляду за адміністрацією, захисту особи або виявлення та усунення зловживань і несправедливості. Крім того, парламентарі можуть скористатися або розробити передовий досвід і неформальні методи, що доповнюють ці конституційні або правові інструменти та механізми.

Акцентовано увагу на тому, що з огляду на складність сектору безпеки і оборони, добре розвинена структура комітетів є вирішальною для того, щоб парламент мав реальний вплив на виконавчу владу. Парламентський нагляд за сектором безпеки і оборони має включати не один комітет, а кілька комітетів, які можуть мати різні назви в різних парламентах (і іноді можуть мати об'єднані мандати).

Ключові слова: бюджетний контроль, загальні повноваження, закупівлі, звичаєва практика, механізми парламентського контролю, миротворчі місії, сектор безпеки і оборони.

Summary. The mechanisms and instruments of parliamentary oversight vary depending on the type of government system, the level of democracy and the income of the countries. In particular, parliaments of countries with higher income levels and democratic systems have more oversight instruments, such as committee hearings, question time, interpellations (formal parliamentary requests to the government) and the activities of the ombudsman. Interpellations are common among high-income countries, while they are less common in middle- and low-income countries. Also, commissions of inquiry and ombudsman offices are most common in middle-income countries.

It is noted that the number of parliamentary oversight instruments is also directly related to the level of democracy and income level of the country. More democratic and economically developed countries use a wider set of mechanisms to oversee the activities of the government, which provides a greater potential for control and accountability of the executive branch. Thus,

the conditions for effective parliamentary oversight of the security and defence sector should include: clearly defined constitutional and legal powers; customary practice, that is, a system of legal customs sanctioned mostly by the state, which is a source of law in a particular state; resources and expertise; political will.

It is emphasized that the Constitution (or its equivalent) provides the most important legal basis for parliamentary oversight of the security and defence sector. Given that constitutions vary from country to country depending on the political, cultural, economic and social context of the country, most of them provide that the executive branch (e.g. the President, Prime Minister or Minister of Defence) is responsible for security and defence services, and that the executive branch is accountable to parliament. Since constitutional provisions have the highest legal status, it is important to enshrine parliamentary powers over the security and defence sector in the constitution.

It is noted that in European countries, social norms and practices of accountability and parliamentary oversight have been developed, i.e. tools or means that parliament can use to ensure democratic control over the security and defence sector, which are: general powers; budgetary control; peacekeeping missions/deployments abroad (consent); procurement; general defence and security policy (right of approval/rejection); defence/security personnel.

It is noted that not all behaviour and interactions can be regulated by law, and it is therefore important to develop and maintain habits and practices of parliamentary oversight that are underpinned by social norms such as mutual respect and trust. The ability of parliament to oversee the security and defence sector is therefore dependent on time factors and the level of expertise and information at its disposal. Parliament will not have a strong argument if the government can only provide it with information after the final decision has been made. In such situations, parliament will be faced with a “fait accompli” and will have no alternative but to approve or reject the government’s decision. In addition, parliament should have sufficient time to analyse and debate important issues such as the defence budget, decisions on arms procurement or defence policy reviews.

It is noted that effective parliamentary oversight of the security and defence sector requires expertise and resources within or at the disposal of parliament. In most cases, parliaments have very few, if any, research staff. The main problem, however, is that parliaments rely heavily on information coming from the government and the military, which are the institutions they are supposed to oversee.

It is argued that the political will of parliamentarians to use the tools and mechanisms at their disposal is a crucial condition for effective parliamentary oversight of the security sector. All legal systems provide parliaments with various means of obtaining information to monitor policy, oversee administration, protect individuals, or identify and address abuses and injustices. In addition, parliamentarians can benefit from or develop good practices and informal methods that complement these constitutional or legal tools and mechanisms.

It is emphasized that, given the complexity of the security and defence sector, a well-developed committee structure is crucial for parliament to have a real impact on the executive. Parliamentary oversight of the security and defence sector should include not one committee, but several committees, which may have different names in different parliaments (and may sometimes have combined mandates).

Keywords: budgetary control, general powers, procurement, customary practice, parliamentary oversight mechanisms, peacekeeping missions, security and defence sector.

Постановка проблеми. Як зазначено в науковій розвідці [1], яке бралось за основу для попереднього дослідження про засади та досвід здійснення парламентського

контролю в демократично розвинутих країнах, сектор безпеки і оборони має важливе значення для забезпечення добробуту людей. Ефективне застосування загальновизнаних засад та парламентських механізмів здійснення парламентського контролю за сектором безпеки і оборони стає з кожним роком більш актуальним та необхідним, що підтверджують події військової агресії Російської Федерації проти України.

В Україні існує значна кількість наукових праць, присвячених окремим питанням сутності механізмів контролю за сектором безпеки і оборони. Даній проблематиці приділяли увагу в науковій літературі такі науковці, як: В.Б. Авер'янов, В.М. Александров, Ю.П. Битяк, П.П. Богуцький, О.П. Віхров, В.М. Гаращук, О.Д. Довгань, С.О. Дорогих, С.М. Клімова, Т.О. Коломоєць, І.Ф. Корж, І.М. Коросташова, В.В. Крутов, Н.П. Кучерявенко, Н.П. Матюхін, О.М. Музичук, В.А. Ліпкан, В.Г. Пилипчук, С.П. Пономарьов, Л.А. Савченко, Є.Д. Скулиш, О.А. Сокурєнко, С.Г. Стеценко, В.М. Фурашев, В.М. Шаповал, О.М. Шевчук та інші, про що зазначалося в попередній статті.

Дана стаття є змістовним продовженням попередньої статті «Засади організації парламентського контролю за сектором безпеки і оборони: досвід міжпарламентського союзу», в якій розкривається міжпарламентський досвід застосування різнобічних механізмів здійснення контролю за сектором безпеки і оборони. Необхідно зазначити, що застосування механізмів парламентського контролю є особливо важливим для країн в умовах глобальних соціально-економічних потрясінь, екологічних катастроф, воєнних дій і післявоєнного відновлення. Моніторинг дій уряду і державних органів парламентом забезпечує баланс між виконавчою владою та інтересами суспільства.

Механізми та інструменти парламентського контролю варіюються залежно від типу урядової системи, рівня демократії та доходів країн, зокрема, парламенти країн із вищим рівнем доходів і демократичних систем мають більше інструментів контролю. Зазначене є вкрай актуальним для України, яка перебуває у стані війни, а тому досвід відповідних країн застосування різнобічного парламентського інструментарію буде корисним для українського суспільства в цілому та для українського парламенту зокрема.

Метою статті є аналіз та практика застосування різнобічних механізмів парламентського контролю (нагляду) демократичними країнами за сектором безпеки і оборони, що можуть бути взяті для застосування вітчизняною системою публічної влади та її інституціями.

Виклад основного матеріалу. Усі правові системи надають парламентам різноманітні засоби для отримання відповідної інформації для провадження контролю щодо здійснення політики, нагляду за адміністрацією, захисту особи або виявлення та усунення зловживань і несправедливості. Крім того, парламентарі можуть скористатися або розробити передовий досвід і неформальні методи, що доповнюють ці конституційні або правові інструменти та механізми.

Таким чином, умови для здійснення ефективного парламентського контролю над сектором безпеки і оборони включають в себе:

- чітко визначені конституційні та правові повноваження;
- звичаєва практика, тобто система санкціонованих здебільшого державою правових звичаїв, що є джерелом права у певній державі;
- ресурси та експертиза;
- політична воля.

Конституція (або її еквівалент) забезпечує найважливішу правову основу для парламентського контролю над сектором безпеки і оборони. Хоча конституції в різних

країнах відрізняються залежно від політичного, культурного, економічного та соціального контексту країни, більшість з них передбачають, що:

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

– виконавча влада підзвітна парламенту.

Оскільки конституційні положення мають найвищий юридичний статус, є важливим закріплення в конституції парламентські повноваження щодо сектора безпеки і оборони. Конституції не можна легко змінити, оскільки будь-яка така реформа, як правило, вимагає наявності кваліфікованої більшості в парламенті. Тому конституція є ефективним способом захисту влади парламенту в цій чутливій сфері. Такі повноваження можуть бути додатково посилені спеціальним законодавством та правилами процедури парламенту. Крім того, з часом в європейських країнах були розроблені соціальні норми та практики підзвітності та парламентського нагляду.

Для прикладу можна розглянути інструменти або засоби, які може використовувати парламент для забезпечення демократичного контролю над сектором безпеки і оборони.

1. Загальні повноваження:

– законодавчі ініціативи;
– внесення змін до законів або прийняття нових редакцій;
– опитувати членів виконавчої влади;
– викликати членів виконавчої влади для дачі показань на парламентських засіданнях;

– викликати військовослужбовців та державних службовців для дачі показань на парламентських засіданнях;

– викликати цивільних експертів для дачі показань на парламентських засіданнях;
– отримувати необхідні документи від виконавчої влади;
– проводити парламентські розслідування;
– проводити слухання.

2. Бюджетний контроль:

– доступ до всіх бюджетних документів;
– право переглядати та вносити зміни до бюджетних коштів на оборону та безпеку;
– бюджетний контроль здійснюється на рівні програм, проектів та статей бюджету;
– право затверджувати/відхиляти будь-які додаткові пропозиції щодо бюджету на оборону та безпеку.

3. Миротворчі місії/розгортання військ за кордоном: право парламенту затверджувати/відхиляти:

– участь у прийнятті рішень щодо відправлення військ за кордон;
– мандат місії; забезпечення мандата ООН;
– бюджет місії;
– ризики для залученого військовослужбовця;
– правила застосування військової сили;
– ланцюг командування/контролю;
– тривалість місії;
– право відвідувати війська під час місії.

4. Закупівлі:

– зобов'язання виконавчої влади повністю інформувати парламент про рішення щодо закупівель;
– право затверджувати/відхиляти контракти;

– перегляд наступних етапів закупівель:

а) визначення потреби в новому обладнанні;

б) порівняння та вибір виробника;

в) оцінка пропозицій щодо компенсації та взаємозаліку.

5. Загальна політика оборони та безпеки: право схвалення/відхилення:

– концепція політики безпеки і оборони;

– концепція кризового менеджменту;

– структура збройних сил;

– військова стратегія/доктрина.

6. Персонал оборони/безпеки:

– право затверджувати/відхиляти план штатного розкладу;

– право встановлювати граничні показники чисельності персоналу;

– право затверджувати/відхиляти або право на консультації щодо найвищих військових призначень (таких як призначення начальника штабу).

Звичаєва практика

Не всяку поведінку та взаємодію можна регулювати законом. Тому однаково важливо розвивати та підтримувати звички та практику парламентського контролю, що підкріплюються соціальними нормами, такими як взаємна повага та довіра. Наприклад, своєчасне інформування про нові події з розсудливістю та юридичною відповідальністю, але парламент має вагомі підстави для контролю за сектором безпеки і оборони, якщо уряд інформує про це лише після досягнення остаточного рішення та повного залучення парламентарів до питань безпеки і оборони, а також не лише питання прозорого діалогу між людьми.

Ресурси та експертиза

Загалом, здатність парламенту контролювати сектор безпеки і оборони залежить від факторів часу та рівня експертизи й інформації, що є в його розпорядженні.

Фактор часу

Для парламенту вкрай важливо своєчасно отримувати інформацію про наміри та рішення уряду щодо питань безпеки та сектору безпеки і оборони. Парламент не матиме вагомих аргументів, якщо уряд зможе надати йому інформацію лише після прийняття остаточного рішення. У таких ситуаціях парламент зіткнеться з «доконаним фактом» і не матиме інших альтернатив, окрім як схвалити або відхилити рішення уряду.

У часи національних криз або надзвичайних ситуацій уряд зазвичай зобов'язаний діяти дуже швидко та інформуватиме парламент лише постфактум. Однак це не звільняє його від відповідальності за дії в рамках, затверджених парламентом.

Що стосується регулярних та довгострокових політичних питань, парламент повинен мати достатньо часу для аналізу та обговорення важливих питань, таких як оборонний бюджет, прийняття рішень щодо закупівлі озброєнь або огляд оборонної політики.

Один зі способів подолати часовий тиск, з яким парламентарі регулярно стикаються у своїй роботі, – це розробка проактивної стратегії. Робота парламентарів часто залежить від новин дня. Більше того, їхній політичний порядок денний значною мірою нав'язаний урядом. Однак ефективним способом подолання обмежень у часі може бути розробка проактивної стратегії парламентського контролю. Що стосується сектору безпеки і оборони, така стратегія може включати наступне:

Визначення порядку денного: Парламентарі повинні постійно намагатися перетворювати наміри та потреби людей на питання політичного порядку денного.

Останні події: Парламент повинен бути в курсі останніх національних та міжнародних подій у сфері безпеки та військових питань. Цього можна досягти не лише через урядові канали, а й через недержавні організації, такі як університети, аналітичні центри тощо.

«Витягнуті уроки»: Парламент повинен вчитися на минулих операціях, проведених учасниками сектору безпеки і оборони, шляхом частих та структурних оглядів.

Постійний огляд: Парламент повинен вимагати від уряду врахування всіх останніх намірів, подій та отриманих уроків під час оновлення своєї політики безпеки і оборони.

Інформація, експертиза та парламентський персонал

Ефективний парламентський нагляд за сектором безпеки і оборони вимагає досвіду та ресурсів у парламенті або в його розпорядженні. Однак, досвід, який є в парламенті, не часто відповідає досвіду уряду та сил безпеки. У більшості випадків парламенти мають лише дуже невеликий дослідницький персонал, якщо такий взагалі є, тоді як уряд може покладатися на персонал міністерства оборони та інших міністерств, що займаються сектором безпеки і оборони. Деякі парламенти, як-от Аргентинський Конгрес, мають постійно закріплений за ними військовий офіс зв'язку, до якого можуть звертатися парламентарі та парламентські співробітники, і який може надавати поради, зокрема, комітету з питань оборони/безпеки. Крім того, парламентарі обираються на роботу в парламент лише на обмежений термін, тоді як державні службовці та військовослужбовці загалом проводять всю свою кар'єру в міністерстві оборони. Основна проблема, однак, полягає в тому, що парламенти переважно покладаються на інформацію, що надходить від уряду та військових, хоча саме ці установи вони повинні контролювати.

Це створює невідгідне становище для парламентарів щодо уряду та військових. Ситуацію посилює дозований характер сектора безпеки через його типово військову роботу, культуру, освіту та закони про секретність.

Механізми та практики підвищення парламентської експертизи з питань безпеки: кілька пропозицій:

створити – там, де він ще не існує як окрема структура – парламентський комітет з питань безпеки/оборони, який зосередить експертний досвід та знання парламентарів з питань безпеки: парламент міг би розглянути можливість поділу комітету з питань оборони на підкомітети з питань закупівель, кадрових питань, бюджету та миротворчих місій;

відвідувати національні та міжнародні семінари, здійснювати навчальні поїздки, відвідувати приміщення служб безпеки та навчальні сесії для парламентарів. Це також може включати брифінги для парламентарів, які подорожують до країн, де національні війська беруть участь у миротворчих місіях;

обмін досвідом та практиками між парламентаріями з різних країн, наприклад, під час сесій міжнародних парламентських асамблей;

мати добре навчений та достатньо численний професійний парламентський персонал. Для України зазначене вкрай важливо, оскільки, як свідчить аналіз, в українському парламенті зазначеному не завжди приділяють належної уваги, особливо в безпекових комітетах;

безпечний доступ до спеціалізованих та сучасних бібліотек і центрів документації/досліджень, включаючи електронні бази даних;

заручитися порадою зовнішніх експертів з недержавних організацій (наприклад, університетів, аналітичних центрів) або військовослужбовців у відставці;

надати парламентаріям доступ до міжнародних та регіональних договорів, що стосуються сфери безпеки, національною мовою разом із інформацією про їх ратифікацію та відповідними документами від органів моніторингу виконання договорів, якщо такі є;

щорічно обирати дві або три теми, пов'язані з сектором безпеки і оборони, які будуть ретельно досліджені (наприклад, підкомітетами);

створити міжпартійну групу парламентарів (обох палат, де це доречно), яка займатиметься питаннями безпеки/оборони. Така фракція може слугувати неформальним аналітичним центром з цих питань.

Політична воля

Навіть якщо правова база для парламентського контролю є бездоганною, а парламент має достатньо ресурсів та досвіду для вирішення цього питання, ефективний парламентський контроль за сектором безпеки і оборони не можна вважати само собою зрозумілим. Останній елемент – політична воля парламентарів використовувати інструменти та механізми, що є в їхньому розпорядженні є вирішальною умовою для здійснення ефективного парламентського контролю за сектором безпеки. Відсутність політичної волі щодо контролю за службами безпеки може бути спричинена різними факторами, зокрема такими:

партійна дисципліна: оскільки парламентарі правлячої партії зацікавлені в тому, щоб зберегти виконавчу владу, вони схильні утримуватися від публічної критики виконавчої влади;

інтерес/відсутність інтересу виборців: у багатьох країнах громадськість загалом не цікавиться питаннями безпеки. Тому багато парламентарів вважають, що з точки зору переобрання не вигідно витрачати забагато часу на питання безпеки;

міркування безпеки змушують парламентарів, які, наприклад, є членами комітету з питань розвідки, не розголошувати свої висновки.

Внаслідок такої ситуації парламентські інструменти можуть застосовуватися пасивно, коли йдеться про нагляд за політикою та діями виконавчої влади, окрім випадків, коли екстремальна ситуація, така як відповідний скандал чи надзвичайна ситуація, змушує це робити. Тим не менш, конституційним обов'язком і важливим завданням будь-якого парламентаря є критичний аналіз намірів та дій виконавчої влади.

Усі правові системи надають парламентам різноманітні засоби для отримання інформації для контролю політики, нагляду за адміністрацією, захисту особи або виявлення та усунення зловживань і несправедливості. Крім того, парламентарі можуть скористатися або розробити передовий досвід і неформальні методи, що доповнюють ці конституційні або правові інструменти та механізми.

Три поширені правові можливості для парламентів отримувати інформацію від уряду:

- парламентські дебати;
- депутатські запити та інтерпеляції;
- парламентські розслідування.

Парламентські дебати з питань безпеки і оборони надають ключову можливість для обміну думками та збору важливої інформації про факти та наміри уряду. Загалом, парламентські дебати з питань політики та питань безпеки можуть відбуватися у п'яти типах ситуацій:

- після презентації виконавчою владою пропозицій щодо щорічного оборонного бюджету;

- на додаток до офіційних чи неофіційних заяв відповідних міністрів, таких як міністр оборони чи міністр закордонних справ;
- у зв'язку з оглядом національної оборони, презентацією оборонного документа або будь-яких інших важливих документів з національної оборони;
- у зв'язку з урядовими програмами, які переважно публікуються після виборів;
- будь-яке конкретне питання, що вимагає парламентського обговорення, таке як скандал, серйозна проблема безпеки чи стихійне лихо.

Загальні дебати

У деяких країнах положення конституції вимагають від виконавчої влади періодичного звітування про її діяльність.

У більшості країн питання загальної політики не підлягають автоматичному періодичному розгляду. Найчастіше вони виносяться на обговорення, якщо їх спеціально порушує член парламенту.

Інтерпеляція

Інтерпеляція – це стандартна процедура отримання інформації та здійснення контролю в класичній парламентській системі. Інтерпеляцію адресує член парламенту або міністру для пояснення дій свого відомства, або голові уряду з питання загальної політики. Інтерпеляція має дві суттєві риси: по-перше, вона породжує загальні дебати; по-друге, вона несе політичну санкцію, оскільки дебати завершуються голосуванням за пропозицію, яка виражає задоволення або невдоволення палати поясненнями, наданими урядом. Інтерпеляція є найефективнішою процедурою, оскільки міністри безпосередньо притягуються до відповідальності. Це не просто засіб отримання інформації, а пряма форма контролю.

Клопотання про перерву

У британській системі процедура інтерпеляції невідома, хоча «клопотання про перерву» не відрізняється від неї. Клопотання про перерву, внесені безпосередньо перед початком перерви, дає можливість порушити низку питань перед урядом, але голосування не проводиться.

Запитання

Метою процедури запитань є отримання конкретної інформації від адміністрації, запит на її втручання та, за необхідності, викриття зловживань та пошук способів їхнього відшкодування. Вона також використовується для отримання детальних фактів, які допоможуть членам парламенту зрозуміти складні теми законопроектів та нормативних актів, що виносяться на розгляд парламенту. Ця процедура надає опозиції засоби для виявлення слабких місць уряду, і завдяки наданій їм публічності вони мають благотворний вплив на адміністрацію. Популярність цієї процедури можна пояснити тим, що, користуючись своїм правом ставити запитання, член парламенту є повністю вільним агентом.

Запитання, письмові чи усні, є частиною слідчої функції парламенту та є однією з найпоширеніших парламентських процедур для контролю за діями уряду. Вони можуть суттєво сприяти ефективному контролю за сектором безпеки і оборони, враховуючи важливу функцію, яку вони виконують. Щодо безпеки загалом, парламентські запитання можуть бути про:

- надання членам парламенту можливості отримувати своєчасну, точну та актуальну інформацію про політику уряду в галузі оборони та безпеки та про питання безпеки загалом;
- допомогу парламенту контролювати виконання законів, що стосуються безпеки, прийнятих парламентом;

– допомогу зосередити увагу громадськості на питаннях оборони та безпеки, особливо коли питання є усним, а відповідь транслюється в ефірі чи по телебаченню та/або іншим чином відтворюється в парламентських дебатах чи в офіційному національному бюлетені (зрозуміло, що інформаційна функція парламентських запитань не обмежується сферою діяльності самого парламенту; запитання також спрямовані на надання інформації ширшій аудиторії, включаючи засоби масової інформації, неурядові організації та громадянське суспільство в цілому);

– можливість відігравати важливу роль у впливі або переорієнтації політичного порядку денного уряду з питань безпеки;

– дозвіл членам опозиції порушувати питання безпеки, що їх хвилюють або щодо яких вони досі не змогли отримати задовільної інформації.

Парламентські питання щодо сектору безпеки здебільшого є дуже делікатними. Міністр, який відповідає за відповіді на парламентські питання, часто виявляє мало бажання робити це. Таке небажання часто впливає з конфіденційного характеру діяльності сектору безпеки. Часто документи, що стосуються національної безпеки, є засекреченими і тому недоступні ні парламентарям, ні громадськості.

Однак повноваження виконавчої влади щодо засекречення документів обмежені законом. Більше того, процес засекречення документів має бути прозорим, щоб було відомо, хто відповідає за прийняття рішень, які документи можуть бути засекречені, тривалість періоду конфіденційності, а також умови засекречення та розсекречення.

На ефективність парламентських запитань впливають наступні фактори:

– можливість для парламентарів ставити додаткові запитання, якщо вони не задоволені відповіддю або потребують додаткових роз'яснень;

– можливість для парламентарів ініціювати дебати з питань, порушених під час години запитань;

– воля членів парламенту скористатися процедурною можливістю ставити запитання;

– можливість для громадськості відвідувати сесію запитань до парламенту або дивитися її по радіо чи телебаченню;

– розголос навколо подальших дебатів та, в будь-якому разі, публікація питань та відповідей у документах, доступних громадськості.

З огляду на складність сектору безпеки і оборони, добре розвинена структура комітетів є вирішальною для того, щоб парламент мав реальний вплив на виконавчу владу. Парламентський нагляд за сектором безпеки і оборони включає не один комітет, а кілька комітетів, які можуть мати різні назви в різних парламентах (і іноді можуть мати об'єднані мандати).

Найчастіше ці комітети, які іноді можуть скликатися для проведення спільних засідань, є такими:

– *Комітет оборони* (іноді називається комітетом збройних сил, комітетом національної оборони та безпеки або комітетом безпеки та зовнішніх справ), який загалом займається всіма питаннями, пов'язаними з сектором безпеки, наприклад, місією, організацією, особовим складом, операціями та фінансуванням військових, а також військовим призовом та закупівлями;

– *Комітет із закордонних справ*, який займається, наприклад, рішеннями щодо участі в миротворчих місіях або прийняття їхньої присутності на національній території, міжнародною безпекою, міжнародними/регіональними організаціями, договорами та домовленостями;

– *Бюджетний або фінансовий комітет*, який має остаточне рішення щодо бюджетів усіх організацій сектору безпеки і оборони; можливо, *комітет з питань державних рахунків*, який розглядає аудиторські звіти щодо всього національного бюджету, включаючи оборонний бюджет;

– *Комітет (або підкомітет) з питань розвідувальних служб та інших питань*, який часто збирається за зачиненими дверима;

– *Комітет з питань промисловості та торгівлі*, що має особливе значення у питаннях закупівлі та торгівлі зброєю (компенсація та взаємозалік);

– *Комітет з питань науки і технологій* (з військових досліджень і розробок);

– *Комітет внутрішніх справ* (або з питань внутрішніх справ), який займається питаннями поліції, прикордонної служби та часто інших воєнізованих організацій.

Повноваження збирати та отримувати докази із зовнішніх джерел парламентських комітетів значно різняться. Деякі парламентські комітети, такі як спеціальні постійні комітети Палати громад Великої Британії, не мають права самостійно збирати докази, тоді як інші комітети, такі як комітети Конгресу США, мають майже необмежені повноваження отримувати докази із зовнішніх джерел (під присягою).

Деякі парламентські комітети мають право законодавчої діяльності – приймати або навіть розробляти нові закони чи пропонувати зміни до чинного законодавства – тоді як інші комітети мають право лише контролювати дії виконавчої влади та бюджетні асигнування, не маючи права законодавчої діяльності.

Рівень засобів та експертизи, доступних комітету, матиме вирішальне значення для ефективного виконання ним своїх обов'язків: тобто кількість, рівень потенціалу та стабільність персоналу, який обслуговує комітет; дослідницький потенціал та його характер (спеціалізований чи загальний; окремий чи частина ширшого парламентського дослідницького підрозділу); доступ до даних та відповідної допоміжної документації (здатність отримувати та відтворювати її); здатність залучати експертів; здатність проводити слухання та розслідування.

Можливі ключові функції парламентського комітету з питань оборони або безпеки наступні:

Політика безпеки

– вивчати та звітувати про будь-яку важливу політичну ініціативу, оголошену міністерством оборони;

– періодично перевіряти виконання міністром оборони своїх політичних обов'язків;

– контролювати дотримання Міністерством оборони законодавства про свободу інформації та якість надання інформації парламенту будь-якими засобами;

– розглядати петиції та скарги військовослужбовців та цивільного населення щодо сектору безпеки.

Законодавство

– розглядати та звітувати про будь-який законопроект, запропонований урядом та переданий йому парламентом;

– розглядати міжнародні або регіональні договори та угоди, що належать до сфери відповідальності міністерства оборони;

– за потреби ініціювати нове законодавство, звернувшись до міністра з проханням запропонувати новий закон або самостійно розробивши законопроект.

Витрати

– вивчати та звітувати про основні кошториси та щорічні витрати міністерства оборони;

- розглядати кожну додаткову оцінку, подану Міністерством оборони, та звітувати перед парламентом, коли це потребує подальшого розгляду;
- за необхідності, доручити компетентним органам проведення аудиту.

Управління та адміністрування

- розглядати та, за потреби, збирати докази та звітувати про кожне важливе призначення, здійснене відповідним органом виконавчої влади (керівні військові командири, високопосадовці);
- розглядати внутрішню організацію оборонного сектору, зрештою через зовнішні органи, пов'язані з парламентом (наприклад, омбудсмена), звертати увагу парламенту на можливі збої в його функціонуванні.

Безпека та інформаційні технології: Нові інструменти та виклики

Впровадження низки нових інформаційних технологій допомогло захистити безпеку, водночас створюючи серйозні нові загрози. Резолюція Ради Безпеки ООН 1373 (2001) (див. Блок № 44) [2], яка була прийнята після терористичного акту 11 вересня 2001 року у США, і у якій ООН беззастережно засудила всі форми прояву тероризму, а також зобов'язала держави-члени ООН розробити низку заходів, спрямованих на запобігання терористичній діяльності. Зазначене чітко свідчить про усвідомлення міжнародною спільнотою цього подвійного застосування інформаційних технологій у зв'язку з міжнародним тероризмом та ризиків, які це становить для безпеки та міжнародного миру.

Протягом останніх кількох десятиліть різні міжнародні організації працювали над способами запобігання використанню інформаційних технологій для підтримки злочинності та дій, що загрожують міжнародній безпеці, а також над керівними принципами щодо запобігання використанню державами таких технологій способами, що становлять загрозу правам і свободам людини. Зазначене може бути цікавим для українських парламентарів при розробці законодавства, яке вирішує ці виклики.

23 листопада 2001 року Рада Європи ухвалила Конвенцію про кіберзлочинність [3], яка ґрунтується на визнанні необхідності спільного визначення злочинності, спрямованої на захист суспільства, зокрема, шляхом прийняття відповідного законодавства та сприяння міжнародній співпраці.

Можна сказати, що саме в інтересах уряду та народу потрібно максимально залучати парламент до процесу відправлення військ за кордон, оскільки парламентські дебати та голосування підвищують демократичну легітимність місії та збільшують підтримку населення.

Хоча відправлення військ за кордон стає дедалі важливішим у контексті боротьби з новими загрозами та можливостями вирішення міжнародних криз, роль парламентів у деяких державах обмежена, а іноді й відсутня, коли йдеться про схвалення участі в миротворчих місіях. Це можна і потрібно змінити, принаймні частково, щоб забезпечити демократичний контроль над питаннями безпеки.

Хоча відправлення військ за кордон стає дедалі важливішим у контексті боротьби з новими загрозами та можливостями вирішення міжнародних криз, роль парламентів у деяких державах обмежена, а іноді й відсутня, коли йдеться про схвалення участі в миротворчих місіях. Це можна і потрібно змінити, принаймні частково, щоб забезпечити демократичний контроль над питаннями безпеки.

Якщо потрібне апріорне схвалення, збройні сили можуть бути направлені за кордон лише відповідно до рішення парламенту. Слід дещо розрізняти ситуацію, коли парламент має право обговорювати та голосувати з цього питання (Сполучені Штати Америки), та випадок, коли обов'язково прийняти спеціальний закон, який встановлює

обґрунтування та мандат такої місії (Швеція). Обидва випадки підсилюють демократичну легітимність гуманітарних втручань та миротворчих місій.

Час має важливе значення в питаннях оборони, і оскільки парламентська процедура загалом не є швидкою, критерій попереднього схвалення не завжди легко реалізувати. Ось чому в більшості випадків парламент бере участь у розгортанні військ за кордоном лише апостеріорно. Наприклад, згідно з «Резолюцією про воєнні повноваження» Сполучених Штатів [4], Конгрес повинен апостеріорно погоджувати всі залучення військ за кордон на термін понад 92 дні. Це стосується головним чином випадків, коли війська вже були розгорнуті до того, як парламент зміг дати своє схвалення. На відміну від цього, у Нідерландах стаття 100 конституції закликає до ранньої співпраці між парламентом та урядом, коли йдеться про відправлення збройних сил за кордон, передбачаючи завчасне отримання парламентом усієї необхідної інформації щодо розгортання або дислокації збройних сил для забезпечення або сприяння міжнародному правопорядку; це стосується гуманітарної допомоги у випадках збройного конфлікту.

У випадках, коли парламенти з обмеженою роллю у дебатах щодо відправлення військ за кордон (обмежена роль), тобто, конституція або закони обмежують роль парламенту. Парламенту дозволено проводити дебати щодо відправлення військ за кордон у конкретному випадку, але він не може змінити рішення, прийняте виконавчою владою. Більше того, парламент не повинен голосувати з цього питання. У цьому випадку уряд лише інформує парламент після цього. Хоча парламент не може голосувати за відповідне рішення, самі дебати підвищують демократичну легітимність відправлення військ за кордон.

У тих випадках, коли повноваження парламенту дуже обмежені, парламент може формально не брати участі в процедурі відправлення військ за кордон. Однак звичаєва практика може передбачати, що парламент і уряд обговорюють питання відправлення військ за кордон і навіть, у деяких країнах, голосують за нього.

Якщо парламенти, виключені з процесу прийняття рішень (без участі), тобто коли парламент навіть не може проводити дебати щодо відправлення військ за кордон, і його схвалення а posteriori не потрібне. Відправлення військ за кордон переважно розглядається як рішення у сфері зовнішньої політики, і рішення повністю належить виконавчій владі. Той факт, що парламент не бере участі в процесі прийняття рішень, значно обмежує його можливості контролювати миротворчі місії.

Існують і інші, додаткові механізми парламентського контролю, однак вимоги до об'єму наукової статті не дозволяють висвітити зазначене в повній мірі.

Висновок. Парламентський контроль забезпечує механізми нагляду, підзвітності та прозорості в діяльності виконавчої влади. Різні типи урядових систем і рівень демократії впливають на спектр доступних інструментів парламентського нагляду. Більш демократичні та економічно розвинені країни мають розширені можливості для здійснення контролю над виконавчою владою, забезпечуючи тим самим більшу підзвітність і прозорість в управлінні державними ресурсами.

В сучасних умовах суттєвим підсиленням контрольної функції парламенту стає використання різноманітних цифрових інструментів. Електронні системи моніторингу, інтерактивні платформи, великі дані, блокчейн-технології та цифрові дашборди забезпечують доступ до ключової інформації в реальному часі, сприяючи парламентському контролю виконання великих національних проєктів і програм, у здійсненні контролю (нагляду) за сектором безпеки і оборони.

Парламентський контроль у постконфліктних суспільствах передбачає використання таких інструментів контролю, як аудити, моніторинг використання

міжнародних фондів, регулярні парламентські слухання та бюджетний нагляд, що дозволяє ефективно оцінювати використання ресурсів та напрямки відновлювальних проєктів.

Водночас, наявність різноманітних механізмів та інструментів парламентського контролю не гарантує їхнього автоматично ефективного застосування. Життєво важливим є забезпечення використання існуючих засобів парламентського контролю не формально, а для реальної відповідальності виконавчої влади. Відсутність законодавчо закріпленої відповідальності за подачу неправдивої чи неповної інформації, яка надається несвоєчасно депутатам, серйозно ускладнює можливості парламентського контролю (нагляду).

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: 05.06.2025).
2. Резолюція Ради Безпеки ООН № 1373(2001) від 28.09.2001 р. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/225509__225574 (дата звернення: 06.06.2025).
3. Конвенція про кіберзлочинність від 23 листопада 2001 р. в Будапешті. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575#Text (дата звернення: 08.06.2025).
4. War Powers Resolution of 1973. URL: <https://www.nixonlibrary.gov/news/war-powers-resolution-1973> (дата звернення: 09.06.2025).

~~~~~ \* \* \* ~~~~~