

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

БАРЧУК В. Б.,

кандидат юридичних наук, доцент,
старший викладач кафедри теорії
та історії держави і права
(Національна академія
Служби безпеки України)

ЛОГІНОВ О. А.,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільно-правових
дисциплін
(Національна академія
Служби безпеки України)

УДК 342.5:342.7

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.6.1>

**ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ПРАВ
ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ: ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

Стаття присвячена дослідженню окремих питань здійснення парламентського контролю за додержанням прав військовослужбовців в Україні. Наголошується, що не зважаючи на те, що питання парламентського контролю за додержанням прав військовослужбовців є об'єктом наукових праць, загалом вони залишаються ще недостатньо дослідженими, а існуюча в Україні система такого контролю потребує вдосконалення. Звертається увага на особливу важливість прав військовослужбовців в сучасний період, що вимагає відповідного ставлення з боку держави, в тому числі і стосовно здійснення контролю за їх додержанням. Однією з важливих складових системи такого контролю є парламентський контроль, найпотужнішими суб'єктами якого виступають комітети парламенту та інститути омбудсмена. Розглядаючи контрольну діяльність парламентських комітетів, автори звертають увагу на досвід функціонування подібних структур у зарубіжних країнах і підкреслюють, що ці органи об'єднують те, що їх діяльність спрямована, між іншим, і на здійснення загального контролю за дотриманням прав людини. Досліджується законодавче регулювання функціонування відповідного комітету та підкомітету Верховної Ради України, визначаються окремі недоліки, що можуть негативно вплинути і на здійснення контролю за додержанням прав військовослужбовців, та висловлюються пропозиції щодо їх усунення. Розглядаючи питання парламентського контролю, що здійснюється омбудсменом, автори підкреслюють, що відносини, пов'язані з правами військовослужбовців, є одним з напрямів роботи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що не дає йому можливості зосередитись безпосередньо на захисті прав цієї категорії. У зв'язку з цим, вислов-



люється пропозиція створення в Україні інституту військового омбудсмена. У цьому контексті подані існуючі моделі військових омбудсменів, виділені їх переваги та недоліки, а також запропоновано найбільш доцільну, на думку авторів, модель для України.

Ключові слова: парламентський контроль, сектор безпеки і оборони, захист прав військовослужбовців, комітети парламенту, омбудсмен.

Barchuk V. B., Loginov O. A. Parliamentary control over observance of military personnel rights: ways of improvement

The article is dedicated to the research of separate questions of performance of the parliamentary control over observance of military personnel rights in Ukraine. It is emphasized that despite the fact that a question of parliamentary control over observance of military personnel rights is an object of scientific works, in general they aren't still researched enough, but existing in Ukraine system of such control is needed to be improved. Attention is paid to the special importance of the rights of military personnel in modern period demanding the appropriate attitude from the government including and regarding the performance of the control over its observance. One of important components of the system of such control is a parliamentary control the strongest subjects of which are Committees of Parliament and Institutes of Ombudsman. Considering the control activity of Parliamentary Committees authors pay attention to the experience of functioning of such structures in foreign countries and emphasize that these bodies are combined by the directing of their activity incidentally to the performance of general control over observance of human rights. Legislative regulation of functioning of the corresponding committee and sub-committee of Verkhovna Rada of Ukraine is being researched, separate defects that can negatively effect on the performance of the control over observance of military personnel rights are being determined, and propositions regarding their elimination are being expressed. Considering the question of parliamentary control carried out by Ombudsman authors emphasize that relations connected with rights of the military personnel are one of directions of the work of Authority of the Verkhovna Rada of Ukraine of human rights not giving him the possibility to concentrate directly on the protection of the rights of this category. In this regard, the proposition to create in Ukraine the Institute of Military Ombudsman is being expressed. Existing models of Military Ombudsman are given in this context, their advantages and disadvantages are emphasized, and also the most expedient by authors' opinion model for Ukraine is proposed.

Key words: parliamentary control, safe and defend sector, protection of military personnel rights, committees of parliament, ombudsman.

Вступ. Однією з важливих категорій фізичних осіб, права яких потребують посиленої уваги з боку держави, є військовослужбовці. Виняткового значення це питання набуває як в сучасних умовах, коли ці особи безпосередньо виконують бойові завдання, пов'язані із загрозою їхньому життю і здоров'ю, так і вимагатиме додаткових зусиль в умовах мирного часу після завершення війни, участь в якій потребуватиме для більшості з них тривалого відновлення.

Особливе ставлення до прав цієї категорії осіб з боку держави, на нашу думку, полягає передусім у розширенні переліку та змісту прав і гарантій захисту військовослужбовців, а також у вдосконаленні існуючих і створенні нових механізмів контролю за дотриманням цих прав.

Щодо останнього, то однією з важливих складових системи контролю в демократичних державах є парламентський контроль, найпотужнішими суб'єктами якого виступають комітети (постійні комісії) парламенту та інститути омбудсмена.



Різні питання парламентського контролю у своїх працях досліджували П.П. Богуцький, А.О. Бодрунов, І.Б. Жилияєв, І.Ф. Корж, А.І. Нижник, М.М. Чеховська та інші вчені. Особливу увагу питанням контролю з боку військового омбудсмена у своїх працях приділяли О.Б. Бондарев, О.В. Марцеляк, Б.М. Шамрай. Водночас питання парламентського контролю за додержанням прав військовослужбовців загалом залишаються ще недостатньо дослідженими, а існуюча в Україні система такого контролю потребує вдосконалення.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження таких складових існуючої в Україні системи парламентського контролю як комітети парламенту та інститут омбудсмена, виявлення недоліків функціонування, а також вироблення пропозицій щодо вдосконалення їх діяльності.

Результати дослідження. Передусім необхідно окреслити, що парламентський контроль розглядається у цій статті у зв'язку з питанням додержання прав військовослужбовців. Відтак він виступає однією із складових демократичного цивільного контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони, що здійснюється Верховною Радою України відповідно до статті 6 Закону України «Про національну безпеку України» [1].

В даному випадку слід також зазначити, що згідно з пунктом 16 статті 1 цього ж Закону сектор безпеки і оборони включає в себе багато різних суб'єктів, до складу значної частини яких входять військовослужбовці. Зокрема, окрім Збройних Сил України, це і підрозділи Служби безпеки України, Державної прикордонної служби, Національної гвардії тощо [1]. Всі ці підрозділи тією чи іншою мірою виконують сьогодні важливі завдання з оборони та безпеки України. Таким чином, система парламентського контролю, на нашу думку, повинна бути здатною контролювати, з одного боку, зовнішню діяльність згаданих органів, а з іншого – додержання цими органами прав їх військовослужбовців.

З огляду на зазначену статтю 6 Закону зрозуміло, що суб'єктами здійснення парламентського контролю є відповідні комітети парламенту, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, а також тимчасові спеціальні та слідчі комісії. Кожен із цих суб'єктів має свій вплив на забезпечення належного контролю і свій рівень відповідальності, а тому, безумовно, заслуговує на окремий розгляд. Водночас в межах цієї статті, як зазначалось, ми зупинимось на контролі, що здійснюється комітетами парламенту та омбудсменом.

Частина 2 статті 6 зазначає, що Верховна Рада України відповідно до статті 89 Конституції України створює комітети Верховної Ради України, до повноважень яких належить, зокрема, забезпечення контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони [1].

Загалом слід підкреслити, що практика функціонування подібних парламентських комітетів або постійних комісій є доволі розповсюдженою у світі. Прикладами таких органів є Комітет з питань розвідки Палати представників та Сенату Конгресу США, Комітет з розвідки і безпеки парламенту Великої Британії, Парламентська контрольна комісія і Комісія з питань розподілу коштів та контролю за їх витратою у спеціальних службах бундестагу ФРН, Спеціальна комісія з нагляду за Службою зовнішньої інформації та Комісія з оборони, правоохоронної діяльності та національної безпеки парламенту Румунії, Комітет з нагляду за діяльністю розвідки та безпеки парламенту Канади, спільна для Сенату та Палати представників французького парламенту комісія – Парламентська делегація з розвідки тощо [2, с. 22, 27, 36-38].

Цілком зрозуміло, що повноваження цих структур різняться від однієї країни до іншої як і практика в цілому організації парламентського контролю. Водночас, ці органи об'єднують те, що їх діяльність спрямована на вирішення головного завдання парламентського контролю – створення законодавчих актів, що регулюють організацію та діяльність спецслужб, а також здійснення загального контролю за їх виконанням і дотриманням прав людини [2, с. 36].

В Україні питання парламентського контролю за діяльністю органів сектору безпеки та оборони було і залишається предметом багатьох наукових дискусій, що свідчить про те, що наша держава перебуває ще на шляху пошуку оптимальної для неї моделі такого контролю.



Зокрема, свого часу одним з обговорюваних питань стало створення комітету, до повноважень якого належить забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів, що передбачено абзацом 2 частини 2 статтею 6 Закону України «Про національну безпеку України» [1]. Дискусія відбувалася і у Парламенті, куди були подані відповідні законопроекти, але окремого законодавчого врегулювання питання діяльності комітету безпосередньо на цьому напрямі так і не отримало. В результаті постановою Верховної Ради України у 2019 році був створений Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки, в якому питаннями діяльності зазначених органів опікується лише підкомітет [3]. Також була доповнена стаття 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» пунктом 11, який фактично говорить про здійснення комітетом в процесі контролю за спеціальними органами тих же повноважень, що і стосовно інших суб'єктів [4].

Вважаємо, така ситуація не сприятиме достатньою мірою розвитку ефективного парламентського контролю за цією категорією органів. Це пояснюється передусім тим, що поза увагою законодавця залишились принципи, за якими повинен здійснюватися сам контроль, закріплені в законі повноваження комітету не враховують специфіку діяльності органів спеціального призначення, не містять інструментів ефективної взаємодії між комітетом і відповідним органом, не гарантують належним чином невторчання комітету у роботу цих органів. Зазначене так чи інакше здатне негативно вплинути і на забезпечення прав військовослужбовців в тих підконтрольних органах, до складу яких вони входять, адже комітети повинні бути фактично представниками інтересів цих органів та їх співробітників в парламенті, а це, як вбачається, можливо лише з урахуванням зазначених аспектів.

На нашу думку, враховуючи особливості діяльності органів спеціального призначення та їх значення для держави і суспільства, найбільш ефективним способом врегулювати зазначені недоліки могло б стати прийняття окремого правового акту з одночасним внесенням змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» в частині контрольних повноважень парламенту.

Серед предметів відання Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки зазначений соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей. У цьому випадку слід згадати, що у Верховній Раді України діє також і Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин, першим серед предметів відання якого вказане додержання прав і свобод людини і громадянина. Тобто, не дивлячись на те, що права військовослужбовців входять до загального предмета відання комітету з прав людини, парламент виділив цю категорію прав в один з предметів відання окремого комітету, що, на нашу думку, з одного боку свідчить про розуміння значення діяльності військовослужбовців для держави, а з іншого – про необхідність приділення окремої уваги їх правам.

Іншою складовою парламентського контролю є діяльність інституту омбудсмена. У вже згадуваній статті 6 України «Про національну безпеку України» зазначається, що відповідно до статті 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [1].

Мета парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, достатньо чітко сформульована у статті 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» і складається з багатьох аспектів, пов'язаних із забезпеченням прав людини [5].

Стаття 2 Закону визначає, що сферою його застосування є відносини, що виникають між різними категоріями фізичних осіб та багатьма іншими суб'єктами при реалізації прав і свобод людини і громадянина [5].

Отже, як вбачається зі статей 2 та 3 український омбудсмен займається досить широким колом питань, де відносини, пов'язані з правами військовослужбовців, є лише одним з багатьох.



Уповноваженим приділяється окрема увага зазначеній категорії осіб. Зокрема, з огляду на офіційну сторінку омбудсмена, бачимо, що права військовослужбовців разом з правами поліцейських, пенсіонерів з числа осіб, звільнених з військової служби, ветеранів та членів їх сімей виділені в один з восьми окремих напрямів роботи Уповноваженого [6].

Водночас, на наше переконання, широка сфера компетенції Уповноваженого не дозволяє йому приділяти посиленої уваги саме правам військовослужбовців.

За такої ситуації, на нашу думку, одним з варіантів вдосконалення парламентського контролю за додержанням прав військовослужбовців в Україні може стати створення Уповноваженого з прав військовослужбовців, діяльність якого була б спрямована виключно на захист прав цієї категорії осіб.

Загалом практика функціонування інституту військових омбудсманів є доволі розповсюдженою в світі, що дозволило виділити три його основні моделі: 1) інститут омбудсмена, інтегрований до структури збройних сил (Франція, Нідерланди, США); 2) інститут омбудсмена загальної юрисдикції (Швеція, Данія, Польща); 3) незалежний інститут омбудсмена, який спеціалізується у справах збройних сил (Норвегія, Німеччина, Ірландія, Канада) [7, с. 33].

Кожна із зазначених моделей має свої переваги і недоліки. Так, перша модель існує, як правило, у вигляді генерального інспектора, який є членом діючого складу збройних сил, і відповідно краще знає закони та особливості військової служби, що позитивно впливає на його ефективність. Також, оскільки він зазвичай проходить свою службу в місцях дислокації особового складу, то є потенційно більш доступним для військовослужбовців. Однак, як зазначають вчені, така модель може бути більш вразливою з погляду незалежності омбудсмена через те, що він сам перебуває у військовому підпорядкуванні, і це може знизити його можливість щодо вирішення гострих для армії питань або проведення розслідувань, які суперечать інтересам військової ієрархії [7, с. 28].

Перевагою інституту омбудсмена загальної юрисдикції є, по-перше, те, що він користується авторитетом і повагою в системі політичної влади, а тому його рекомендації неможливо ігнорувати. По-друге, цей варіант інституту є менш витратним, ніж створення спеціалізованих омбудсменів у різних сферах. Водночас, з іншого боку такий інститут може не володіти достатніми знаннями та досвідом і через це не користуватиметься авторитетом серед особового складу збройних сил. Загальний характер його мандату може також ускладнити фокусування уваги на конкретних проблемах військового персоналу. Крім того, брак ресурсів для проведення розслідувань у справах збройних сил може призвести до значного подовження термінів розгляду та вирішення скарг [7, с. 32].

Подолати недоліки перерахованих перших двох моделей здатен незалежний інститут омбудсмена, юрисдикція якого поширюється тільки на збройні сили. І навіть додаткові фінансові витрати, яких потенційно потребуватиме створення такого варіанту інституту, можуть аргументувати його недоцільність тільки у тих країнах, що мають нечисленну армію, і, як наслідок, невелику кількість скарг. Перевагами цієї моделі є те, що, по-перше, його юрисдикція поширюється тільки на збройні сили (такий омбудсмен має можливість сконцентруватися виключно на правах військовослужбовців), але при цьому він залишається цивільним інститутом, незалежним від вертикалі управління збройними силами, по-друге, широке оприлюднення звітів і доповідей незалежного інституту омбудсмена сприятиме зміцненню наглядового потенціалу інших демократичних інститутів, передусім парламенту (забезпечуючи його інформацією, до якої парламентарям важко було б отримати доступ в інший спосіб), і підвищуватиме рівень прозорості в діяльності збройних сил та їх підзвітності суспільству [7, с. 30], по-третє, його незалежний нагляд посилюватиме довіру до самих збройних сил, не завдаючи шкоди авторитету військових командних інстанцій, по-четверте, він може допомогти командирам здійснити внутрішні зміни і покращити функціонування збройних сил, по-п'яте, як результат, омбудсмен може позитивно впливати на якість життя військовослужбовців, їхній бойовий дух, відчуття військового товариства, що може також допомогти зберегти особовий склад [8, с. 276].



Зрозуміло, що значною мірою ці висновки ґрунтуються на аналізі діяльності відповідних омбудсменів в умовах мирного часу. Окрім того, як видно з зазначеного, спеціалізовані омбудсмани (інтегровані і незалежні) займаються в цих країнах правами військовослужбовців тільки у збройних силах. Водночас, по-перше, не виникає сумніву, що діяльність такого інституту набуває особливого значення за умов воєнного стану, коли велика кількість військовослужбовців, як зазначалось вище, безпосередньо бере участь у бойових діях, проходячи важкий період фізичного і психологічного навантаження і, відповідно, потребують особливого захисту. По-друге, в Україні, як зазначалось, військовослужбовці є не тільки у складі збройних сил, а тому повноваження такого омбудсмена цілком можуть розповсюджуватись і на інші органи.

У більшості країн, що представляють моделі незалежного омбудсмена у справах збройних сил, і які мають парламентарні форми правління, військові омбудсмани створені в рамках парламентаризму (окрім Канади, де омбудсмен структурно входить до складу Міністерства національної оборони і Збройних сил Канади). Першим з омбудсменів, які зараз діють в Україні, було створено Уповноваженого, котрий здійснює саме парламентський контроль за додержанням конституційних прав людини, хоча, відповідно до закону, є незалежною посадовою особою [5]. Досвід його діяльності свідчить про правильний, на нашу думку, варіант загальнонаціонального омбудсмена, що особливо важливо сьогодні, коли Україна є парламентсько-президентською республікою.

Ми вважаємо, що і незалежний військовий омбудсмен також має бути створений в рамках парламентаризму, що дозволить, доповнити існуючу систему парламентського контролю за додержанням прав військовослужбовців та механізм демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони загалом.

Висновки.

1) Права військовослужбовців в сучасних умовах потребують особливої уваги з боку держави, що повинно мати прояв між іншим у вдосконаленні існуючих і створенні нових механізмів контролю за їх додержанням.

2) Функціонування підкомітету з питань нагляду за діяльністю державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів як і в цілому функціонування комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки потребують окремого законодавчого врегулювання їх контрольної діяльності, враховуючи специфіку підконтрольних органів.

3) Вдосконаленню системи парламентського контролю за правами військовослужбовців в Україні сприятиме створення в рамках парламентаризму незалежного військового омбудсмена, що дозволить доповнити існуючу систему парламентського контролю за додержанням прав військовослужбовців та механізм демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони загалом.

Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. (станом на 1 листопада 2022 р.) / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

2. Пилипчук В.Г., Будаков М.О., Гірич В.М. Система організації управління і правового забезпечення діяльності спецслужб (досвід країн Європейського Союзу та Північної Америки) : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2012. 56 с.

3. Офіційний сайт Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки. URL : https://komnbor.rada.gov.ua/news/Pro_komitet/72932.html. (дата звернення: 01 листопада 2022).

4. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04 квітня 1995 р. (станом на 1 листопада 2022 р.) / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.



5. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 року (станом на 1 листопада 2022 р.) / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

6. Офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua/uk/pro-nashu-robotu>. (дата звернення: 04 листопада 2022).

7. Бакленд Б., МакДермотт В. Інститути омбудсмена у справах збройних сил : практ. посіб. Женева : ДКЗС, 2015. 178 с. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Ombudsman_book_Ukrainian.pdf. (дата звернення: 04 листопада 2022).

8. Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих. Варшава : Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). 2008. 303 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/f/31394.pdf>. (дата звернення: 04 листопада 2022).

