

**Реформа демократичного цивільного контролю над Збройними
Силами та іншими військовими формуваннями в Україні:
наступні кроки**

Інститут Євро-Атлантичного співробітництва
Київ - 2018

Реформа демократичного цивільного контролю над Збройними Силами та іншими військовими формуваннями в Україні: наступні кроки

Авторський колектив:

Ігор Козій, військовий експерт ІЄАС

Леонід Поляков, незалежний військовий експерт

Метою цієї публікації є надання широкого розуміння питань демократичного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони, його поточного стану після прийняття Закону України «Про національну безпеку України» в червні 2018 року та розрахована на широке коло читачів. Вона є початковою в проведенні цього дослідження у зв'язку з внесенням фундаментальних змін до чинного законодавства, що стосується демократичного цивільного контролю в секторі безпеки і оборони.

Видання підготовлено Інститутом Євро-Атлантичного співробітництва за підтримки Європейського Союзу і Центру демократії та верховенства права (проект «Посилення коаліції РПР») в рамках виконання проекту «Адвокація реформи цивільного демократичного контролю над Збройними силами України та іншими військовими формуваннями», який впроваджується ІЄАС.

Зміст

| | |
|---|----|
| Вступ | 4 |
| 1. Які існують здобутки нашої держави в запроваджені демократичного цивільного контролю | 9 |
| 2. Що запроваджується Україною з метою посилення демократичного цивільного контролю | 13 |
| 3. Питання, вирішення яких відкладається | 24 |
| Висновки | 34 |
| Рекомендації | 35 |

Вступ

Відсіч збройній агресії проти нашої держави з боку Російської Федерації після перемоги Революції Гідності потребувала термінового посилення стійкості сектору безпеки, тобто удосконалення усіх питань, що стосуються організації, проведення та всебічного забезпечення операцій структур безпеки й оборони України. Для цього наша держава розпочала здійснювати комплексні заходи розбудови ефективної системи оборони, які мали на меті два головних завдання: стримати Росію від повномасштабного вторгнення та відновити контроль над регіонами, захопленими сепаратистами.

Українській владі та громадянському суспільству довелося терміново вирішувати низку питань, які часто лише декларувалися, але до яких, на жаль, не доходили руки протягом понад двадцяти років незалежності. Зокрема, довелося терміново вносити зміни в нормативно-законодавчі акти з метою ефективного унормування невідкладних питань мобілізації, боротьби з тероризмом, військової юстиції, соціального забезпечення, правопорядку, правового режиму воєнного стану тощо. Завдяки синергії зусиль нової влади та громадянського суспільства (добровольців, волонтерів, активістів патріотичних і громадських організацій) агресію Російської Федерації вдалося зупинити. Значно покращилося фінансування сектору безпеки, більше уваги стало приділятися оборонно-промислому комплексу, територіальній обороні та багатьом іншим питанням безпеки й оборони.

Водночас, на сьогодні, на четвертий рік протистояння агресору, доводиться констатувати наявність низки важливих питань національної безпеки, які неможливо вирішити лише зазначеними терміновими заходами влади й самовідданістю активістів та волонтерів. Стає дедалі очевиднішою необхідність більш чіткого, послідовного, системного підходу в подальших заходах зміцнення обороноздатності. **У демократичних державах — а Україна є демократичною державою — ефективність вирішення питань безпеки і оборони безпосередньо залежить від ефективності системи демократичного цивільного контролю над військовими.**

У цьому контексті, якщо оцінювати теперішній стан питання, то можна говорити лише про великий обсяг теоретичних напрацювань, активну нормотворчу діяльність та активну діяльність громадян. У 2003 році було прийнято рамковий Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами

держави»,¹ почали діяти громадські ради при деяких відомствах сектору безпеки, завдяки значній міжнародній підтримці з боку країн-членів НАТО (а також країн-партнерів, таких як Швеція, Швейцарія), ОБСЄ та ЄС проводилися освітні та наукові заходи, розроблялися нормативні документи тощо.

Однак у сфері практичної діяльності української влади, окрім експериментів із призначенням цивільного керівництва Міністерства оборони України та деяких інших відомств сектору безпеки, ще зробили очевидно недостатньо, щоб відповідати універсальним критеріям ефективності системи демократичного цивільного контролю. У першу чергу, це — кадрові питання (зокрема, роль парламенту в призначеннях керівництва Міністерства оборони України, Збройних Сил України та інших військових формувань). Це й професійна підготовка державних службовців, організація оборонного планування (участь парламенту в процесі розробки та затвердження програм розвитку, механізми зворотного зв'язку та коригування програм), захист прав військовослужбовців (запровадження інституту військового омбудсмена та ін.), це й організація роботи Верховної Ради України в питаннях ефективного контролю не лише за Збройними Силами, але й за спецслужбами та багато інших.

Вирішення деяких із зазначених принципових питань український парламент нещодавно нарешті почав, ухваливши оновлений Закон України «Про національну безпеку України».² Але для досягнення якісного практичного, системного результату в створенні системи демократичного цивільного контролю доведеться докласти ще багато зусиль. А саме від результативності цих зусиль і буде залежати рівень ефективності сектору безпеки нашої держави.

У цьому дослідженні пропонується розгляд окремих попередніх здобутків та отриманих уроків з питань розбудови системи демократичного цивільного контролю в Україні, а також, у набагато більшому обсязі, ще не вирішених проблемних питань.

Трансформація терміну «демократичний політичний контроль»

Еволюція демократичного цивільного контролю відбувається паралельно з еволюцією політичної системи держави і глибоко залежить від політичної культури держави та нації, наявності таких речей як

¹ Закон України № 975-IV від 19 червня 2003р. (Відомості Верховної Ради України, 2003, №46, ст.366). Цей закон втратив чинність за підсумками прийняття Закону України «Про національну безпеку України» №8068 від 21 червня 2018р..

² Відповідний Закон № 8068 був прийнятий Верховною Радою України 21 червня 2018р.

політична відповідальність, побудова політичних сил і партій та їх вплив на сектор безпеки і оборони.

Сьогодні, як ніколи, постає питання розуміння українським суспільством та владою самої суті терміну, що в законодавчому полі України фігурує як демократичний цивільний контроль. Чи є цей контроль дійсно «демократичним» в умовах існування на теренах нашої держави таких термінів, як клептократія, олігархія та корупція? Чи правильно ми його називаємо «цивільним», і що справді ми вкладаємо в цю дефініцію сьогодні в умовах війни з Російською Федерацією? Що насправді має означати слово «контроль», хто і навіщо його здійснює. Які основні функції того, що демократичне суспільство Європи та Північної Америки вже і не намагається оскаржити, вважаючи це частиною свого національного надбання?

Із прийняттям на 91-му пленарному засіданні Спеціального комітету Форуму НБСЄ з питань співробітництва в галузі безпеки в Будапешті 3 грудня 1994 року «Кодексу поведінки стосовно воєнно-політичних аспектів безпеки», в статті 20 розділу VII було визначено, що «держави-учасниці розглядають демократичний **політичний** контроль над військовими та воєнізованими силами, силами внутрішньої безпеки, а також розвідувальними службами і поліцією, як невід'ємну складову стабільності і безпеки. Вони сприятимуть інтеграції своїх збройних сил із громадянським суспільством як важливому прояву демократії.»³

З часом цей термін був трансформований в документах НАТО, які підписувала Україна. Так в рамковому документі «Партнерство заради миру», підписаному Україною у 1994 році, цей термін визначається як «демократичний контроль над збройними силами», а пізніше Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору в 1997 році визначила його як «цивільно-військові відносини та демократичний контроль над збройними силами».

У 2003 році Верховна Рада України ухвалює закон «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». У його назві словосполучення «демократичний політичний контроль» замінено на «демократичний цивільний контроль», що на перший погляд начебто нічого визначального не зумовлює, особливо з точки зору цивільного права. Разом з тим, закладає підвалини авторитаризму й певної переваги однієї гілки влади над іншими і тим самим відкриває шлях до зловживань з її боку і спотворює саму суть слова «демократія».

Для того, щоб проілюструвати це, достатньо розглянути, як тлумачать слово «демократія» на різних мовах, наприклад, англійською, російською та

³ <https://www.osce.org/uk/node/253046?download=true>

українською у Вікіпедії. Якщо в російському варіанті основний наголос робиться на посилення ролі держави, яка володіє більшою владою, то українське формулювання слова демократія зводиться до значення, що це політичний режим, за якого єдиним легітимним джерелом влади в державі визнається її народ.⁴

Показовим є англійське роз'яснення терміну «демократія», де акцент на тому, що вона «є системою вирішення протиріч, завдяки якій результат залежить від того, що його учасники роблять, але жодна з сил не контролює, що відбувається та свій результат»: «Democracy is a system of processing conflicts in which outcomes depend on what participants do, but no single force controls what occurs and its outcomes.»⁵

Чи пов'язані зазначені «сили» з формуванням різних гілок влади, а саме законодавчої, виконавчої та судової? Або вони є виключно партійними силами (клановими силами) у політичній системі державотворення? Чи існують в Україні при владі партії, які є сформованими на ідеологічній базі та готові брати повну політичну відповідальність за сектор безпеки і оборони або інший напрям діяльності, який очолює їхній представник?

Брак останнього вплинув на те, що термін «демократичний цивілізований світ», який вживає цивілізований світ, замінили на більш «легкий» для української влади — «демократичний цивільний контроль». У першу чергу, демократичний політичний контроль — це контроль політиків за політиками і політичних сил за політичними силами з метою посилення ефективності діяльності сектору безпеки і оборони, послаблення ролі корупції. І вже в другу чергу, у сучасних умовах розвитку цивілізації — це контроль цивільних над військовими.

Законодавство України сьогодні визначає, що «демократичний цивільний контроль — **комплекс...заходів** для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України». Це за визначенням, а як на практиці влада може контролювати сьогодні законність, підзвітність і прозорість діяльності керівництва і всіх складових частин сектору безпеки і оборони, наприклад, Президента, Верховного Головнокомандувача, Секретаря Ради національної безпеки і оборони, Міністра оборони, Головнокомандувача тощо, які є вершиною цієї системи, іноді не мають жодного відношення до

⁴ <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%96%D1%8F>

⁵ <https://en.wikipedia.org/wiki/Democracy>

політичної сили (міністр оборони) і є військовослужбовцями на цивільних посадах (міністр оборони, голова СБУ та інші)?

Яке значення вкладається сьогодні в слово «цивільний»? Цивільне право визначає, що це стосується правових відносин громадян між собою і з державними органами та організаціями. Або найбільш поширене розуміння — такий, що не належить до війська, не стосується військових справ; невійськовий. Слово «контроль» (з французької) означає нагляд за об'єктом (системою) і підтримання його функціонування згідно з встановленими принципами (законами) через загальне порівняння фактичного стану об'єкту (системи) із станом, який слід забезпечити.

Наскільки сьогодні «демократичний цивільний контроль» функціонально відповідає сучасним підходам держав-членів ЄС та НАТО ми окреслимо нижче, але разом з тим, очевидним критерієм є те, що відповідальність політичних сил за очолюваний ними напрям має існувати. Контроль за діями всіх без виключення політичних гравців необхідно збалансувати між гілками влади та всередині них. Законодавство мусить передбачати врівноважений вплив та політичну й персональну відповідальність всіх за ефективне функціонування сектору безпеки і оборони. Посилення діяльності однієї гілки влади стосовно іншої руйнує сам принцип демократичних підходів та призводить до корупції та послаблення держави.

На вищезазначене, до речі, звернули увагу на Саміті Організації Північноатлантичного договору, який проходив в м. Брюссель 10-11 липня 2018 року. Окрім іншого, під час саміту держави-члени Альянсу закликали Україну втілити в життя положення закону «Про національну безпеку України» з метою «...зміцнення в Україні **цивільного контролю і демократичного нагляду** над структурами безпеки і оборони, подальшого вдосконалення командування й управління, процесів планування і укладання бюджетів, системи військової освіти, а також гарантування своєчасного реформування служб безпеки.»⁶ Яким же чином, Україна зможе **зміцнити демократичний нагляд**, якщо всі практичні важелі впливу на це зосереджені в руках виконавчої гілки влади через так званий адміністративний контроль, залежності судової і обмеженості законодавчої гілки влади.

Показовим у цьому підході є те, що у пункті 1 статті 4 закону України «Про національну безпеку України» влада далі по тексту закону скорочує термін «демократичний цивільний контроль» до простого словосполучення «цивільний контроль».

⁶ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156623.htm?selectedLocale=uk

1. Які існують здобутки нашої держави в запровадженні демократичного цивільного контролю

Протягом перших двадцяти років незалежності, зокрема, після того, як у 1994 році на Саміті ОБСЄ було прийнято «Кодекс поведінки стосовно воєнно-політичних аспектів безпеки» та закріплено у таких документах, як «Партнерство заради миру: Рамковий документ» та «Хартія про особливе партнерство між Україною та НАТО», Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання встановити демократичний цивільний контроль над силовими структурами і поняття демократичного цивільного контролю посіло постійне місце в безпековому дискурсі України. Водночас, ставлення пострадянських влади й суспільства в Україні до цього важливого питання було переважно поверховим. Практично до самого початку агресії, вважалося, що основним критерієм демократичного цивільного контролю Україна відповідає. Адже не було жодного випадку застосування військових формувань проти законно демократично обраної цивільної влади, отже — був забезпечений першочерговий критерій з усіх західних настанов з демократичного контролю щодо відповіді на питання: «Хто контролює «охоронців?»» (*Who guards the guards?*). Так само, без деталізації, визначалися і деякі інші критерії. Демократично обраний парламент формально мав «владу гаманця» (*Power of the purse*) і затверджував оборонний бюджет, а владою Верховного Головнокомандуючого Збройних Сил України наділялася демократично обрана цивільна особа — Президент України... Навіть було прийнято окремий закон про демократичний цивільний контроль, який зараз об'єднали із законом про національну безпеку. Починаючи з 2005 року Міністерство оборони України постійно очолювалось цивільною особою, але ця практика була призупинена з початком агресії Російської Федерації проти України і до цього часу збережена як необхідний для влади інструмент.

Також до війни з Росією ще можна було говорити, що, в цілому, керівні та плануючі документи у сфері оборони та безпеки України забезпечували загальні відповіді на запитання щодо зовнішніх ризиків та загроз, а також стосовно головних можливих сценаріїв розвитку безпекової ситуації, хоча залишалися суттєві проблеми з трансформуванням цих оцінок та аналізів у практичні ефективні та вчасні політичні рішення. Проте уроки, отримані за чотири роки кризи, показали, що проблеми існують на всіх рівнях управління сектором безпеки і це стосується саме питання ефективності системи демократичного цивільного контролю.

У першу чергу, російська збройна агресія прискорила внесення змін до ряду законів, які регулюють широкий спектр процесів, дій та кроків у сфері оборони України. Ці зміни постійно вносилися у позаплановому, надзвичайному режимі протягом всього періоду з початку агресії проти

України. Це стосується значної кількості законодавчих актів у сфері управління обороною, зокрема, законів України «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію», «Про організацію оборонного планування» та багатьох інших.⁷

У ряді випадків були запропоновані досить радикальні глибокі реформи законодавства у сфері управління безпекою та обороною, зокрема, відбулося ухвалення законів «Про Національну гвардію України», «Про Національну поліцію», «Про Державне бюро розслідувань». Розроблено і вже декілька років очікується прийняття Закону України «Про військову поліцію»...

Дещо пізніше почали опрацьовувати нові концептуальні документи в сфері національної безпеки та розробляти програмні документи реформування структур безпеки. Зокрема, у 2015 році були ухвалені необхідні концептуальні документи стратегічного рівня — Стратегія національної безпеки України та Воєнна доктрина України, а у 2016 році прийнято ще декілька важливих концептуальних документів, наприклад, Стратегічний оборонний бюлетень (СОБ).⁸ Також прийняті нові та вдосконалені існуючі законодавчі акти у сферах регуляції загальнодержавних процесів координації та управління у секторі безпеки, здійснення адміністративного контролю на територіях, суміжних із зоною конфлікту та покращення управлінських механізмів під час особливого періоду за рахунок уточнення важливих деталей правового режиму воєнного стану: закони України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях».

Окрім діяльності офіційних структур України, у питаннях демократичного цивільного контролю є, що показати і громадянському суспільству. Давно створені і активно діють численні неурядові структури демократичного цивільного контролю — преса, ветеранські організації, різноманітні громадські організації та громадські ради при міністерствах і відомствах сектору безпеки. З 2014 року боротьба народу України проти російської агресії стала для них також реальним тестом на життєздатність і ефективність. І преса, і громадські дослідницькі організації значно посилили свій професійний рівень, тобто їхні оцінки стосовно процесів у секторі безпеки стали більш кваліфікованими. Окрім того, початкова слабкість Збройних Сил на початку агресії спонукала тисячі українських

⁷ Більш детальні оцінки щодо термінових змін 2014-2016 років до законів та концептуальних документів у контексті демократичного контролю див.: Філіпп Флурі, Валентин Бадрак. «Демократичний цивільний контроль та воєнна криза в Україні». ЦДАКР і ДКЗС, 2016р., 184с.

⁸ Там само.

патріотів надавати волонтерську допомогу, а мільйони громадян — жертвувати кошти та інші ресурси на допомогу армії, національній гвардії, добровольчим формуванням, а також волонтерам. Таким чином, в Україні з'явився і сформувався потужний рух волонтерства, який також став дієвою формою демократичного цивільного контролю з боку суспільства.

Водночас, у діяльності ветеранських організацій та громадських рад спостерігалися протиріччя між представниками старшого покоління ветеранів та молодих активістів з числа учасників антитерористичної операції і волонтерів. Сталася низка конфліктів, які ще потребують розв'язання. Цілком вірогідно, що ініціатива Верховної Ради з пропозицією Уряду щодо створення Міністерства з питань ветеранів дозволить вирішити багато питань, пов'язаних з упорядкуванням діяльності ветеранських організацій та забезпеченням інтересів звільнених зі служби військовослужбовців та співробітників правоохоронних органів.

Певні досягнення було зроблено в організації взаємодії між Генеральною прокуратурою України та Рахунковою палатою України, які спільним рішенням визначили у 2005 році порядок взаємодії цих органів з питань підготовки, подання, розгляду матеріалів перевірок та інформування про результати їх розгляду, вжиття заходів прокурорського реагування. Цей механізм встановлював подання матеріалів перевірок Рахункової палати за виявленими фактами привласнення грошей і матеріальних цінностей, їх нецільового використання та інших правопорушень у бюджетній сфері, у тому числі і в секторі безпеки і оборони.

Серед здобутків слід також відзначити і видання щорічника «Біла книга. Збройні Сили України», покликаного щорічно звітувати перед Верховною Радою України та всім народом України про ефективність витрачання виділених на оборону коштів платників податків та про плани на майбутнє. Перша Біла книга була підготовлена до випуску в 1998 році, але через тодішній авторитаризм влади і нерозуміння важливості тих об'єктивних демократичних процесів, які потребували втілення в Україні в цілому, її випуск був відтермінований до 2006 року, коли врешті-решт і вийшло перше видання «Біла книга-2005: оборонна політика України» за підсумками реформ в оборонній сфері у 2005 році.

Цей щорічник був призначений для цивільних і громадських експертів у галузі військового будівництва, оборонної політики та політики безпеки, журналістів, викладачів і студентів профільних вузів та факультетів, а також для всіх, хто цікавиться станом і напрямками розвитку сектору безпеки і оборони в цілому та Збройних Сил України зокрема.

Механізм цієї комунікації протягом більше десяти років функціонування довів свою ефективність, він співіснував з процесом

формування державного бюджету і, як наслідок, його підзвітності в секторі безпеки і оборони. Тому викликає подив, занепокоєння і нерозуміння спроба через Закон України «Про національну безпеку України» видавати Білу книгу не щорічно, а «періодично, але не рідше ніж раз на три роки».

2. Що запроваджується Україною з метою посилення демократичного цивільного контролю

З прийняттям нового закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII, його опублікуванням в газеті «Голос України» від 07.07.2018 №122, держава отримала визначені основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз.

Серед іншого, закон визначає термін «демократичний цивільний контроль» та присвячує йому розділ III, в якому визначені засади, повноваження державних органів влади щодо здійснення контролю, судовий і громадський контроль та відповідальність за порушення законодавства про національну безпеку України.

Слід зазначити, що за законодавством державна політика в національній безпеці і оборони спрямована на захист життя і гідності, конституційних прав і свобод безпечних умов життєдіяльності людини і громадянина та основними її принципами серед іншого визначаються верховенство права, підзвітність, законність, прозорість та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та застосуванням сили.

Сучасна система демократичного цивільного контролю в Україні складається з адміністративного контролю, який здійснюється Президентом, Радою національної безпеки і оборони, Кабінетом Міністрів, органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування; контролю, що здійснюється Верховною Радою (парламентський контроль); судового контролю та громадського контролю. Незначна роль у цьому документі відводиться засобам масової інформації, які, на жаль, і не заявляють потужно про свої амбіції на формування «незалежної четвертої гілки влади».

Верховна Рада України встановила, що предметом демократичного цивільного контролю повинно стати дотримання вимог Конституції і законів, недопущення використання органів сектору безпеки і оборони задля узурпації влади та порушення прав і свобод людини, ефективність використання ресурсів та бюджетних коштів тощо.

Основними надбаннями щойно прийнятого закону «Про національну безпеку України» для посилення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони є:

- утворення комітету Верховної Ради України з питань контролю за державними органами спеціального призначення з правоохоронними

функціями, правоохоронними органами, правоохоронними органами спеціального призначення та розвідувальними органами;

- призначення міністра оборони із числа цивільних осіб;
- виключення із переліку завдань державного органу спеціального призначення з правоохоронними функціями завдань попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки;
- забезпечення контролю за виконанням бюджетів структур безпеки тощо.

Слід підкреслити, що цей закон є базовим і його реалізація потребує значно більше часу та прийняття низки законодавчих змін. Такі зміни необхідно зробити стосовно всього законодавства сектору безпеки і оборони та особливо стосовно законів, що регламентують діяльність всіх без виключення силових інститутів.

Створення Комітету Верховної Ради України з питань контролю за спеціальними службами та розвідувальними органами

Загальновідомо, що парламентський контроль за спецслужбами є доволі загальним, і комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони не має достатніх законних повноважень для здійснення регулярного детального контролю. Це явище типове для майже всіх країн Співдружності незалежних держав (СНД), перш за все з авторитарними режимами, такими як Білорусь, Росія, Азербайджан та інші, де парламентський контроль за спецслужбами традиційно формальний і дуже обмежений. В Україні значною мірою зберігається радянська культура режиму секретності взагалі і в питаннях парламентського контролю зокрема.

Водночас, у парламентах розвинутих демократій давно стало нормою створювати спеціалізовані органи контролю за спеціальними службами та розвідувальними органами. Типовою позицією для західних фахівців з питань демократичного контролю є наступна: «Без такого спеціалізованого комітету важко, якщо взагалі можливо, для парламенту здійснювати системний контроль над розвідувальними службами».⁹

Слід зазначити, що у згаданому вище проекті Закону України «Про національну безпеку України» міститься положення про те, що «з метою

⁹ Born Hans and Leigh Ian. "Democratic Accountability of Intelligence Services." DCAF Policy Paper №19, 2007. Geneva, Switzerland.

гарантування неухильного і безумовного дотримання державними органами спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронними органами, правоохоронними органами спеціального призначення та розвідувальними органами вимог Конституції України щодо забезпечення національної безпеки створюється комітет Верховної Ради України, до повноважень якого належить забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю цих органів. Завдання та повноваження цього комітету Верховної Ради України визначаються законом». Водночас, невідомо, скільки часу буде витрачено на визначення законом «завдань та повноважень» зазначеного комітету, і коли він врешті-решт дійсно запрацює. Однак, поки що Комітету Верховної Ради України з питань контролю за спеціальними службами та розвідувальними органами не створено і системно контролювати розвідувальні органи та системно лобіювати їхні інтереси у Верховній Раді поки що немає кому.

Разом із тим, черговим викликом для створення цього комітету є не тільки видання спеціального законодавчого акту, але і готовність «народних обранців» накласти на себе певні обмеження в правах і свободах, які базуються в першу чергу, на роботі з закритою та дуже чутливою інформацією. Кримінальна відповідальність в цьому випадку повинна мати цілком конкретні терміни, а допуск до роботи в цьому комітеті може надаватися виключно після проходження спеціальної перевірки та отримання відповідного дозволу.

Ці обмеження для народних депутатів можуть застосуватись також у поводженні з іноземцями, права обрання міста відпочинку, питань вільного пересування тощо. Народні депутати, які обрали місцем роботи такий комітет повинні за власним бажанням і волевиявленням надати згоду на обмеження себе в визначених правах і свободах. Саме такий підхід дозволить органам сектору безпеки і оборони, з одного боку, довіряти «сторонній» ним законодавчій гілці влади та відкривати їй обмежену інформацію, а з іншого боку, допомогти виконавчій гілці влади у вирішенні нагальних потреб законодавчим шляхом.

«Оцивільнення» керівництва Міністерства оборони

Питання призначення цивільного керівництва Міністерства оборони черговий раз повертається у порядок денний. Зважаючи на вимогу Закону України «Про Кабінет міністрів України», який говорить, що **всі міністри та їх заступники є політиками** (не військовими і не державними службовцями), а також враховуючи численні гарячі дискусії в експертному середовищі про те, що призначення діючих генералів на посади міністра оборони та його заступників не зовсім відповідає основним критеріям

демократичного цивільного контролю, навіть в умовах війни, — ця невідповідність нарешті надихнула законодавців на уточнення закону на кшталт того, як це зроблено в демократичних країнах НАТО. Наприклад, у Кодексі США, Розділ 10, параграф 113: «Міністр оборони, який очолює Міністерство оборони, призначається з цивільних осіб за поданням Президента та згодою Сенату. Особа не може бути призначена Міністром оборони протягом **семи років** з моменту звільнення з активної військової служби з офіцерської посади регулярного компоненту збройних сил»¹⁰.

Слід підкреслити, що історично цей термін було започатковано в статі 202 Закону про національну безпеку (National Security Act) від 26 липня 1947 році, як «...10 років з моменту звільнення з активної військової служби...»¹¹, пояснювався він необхідністю боротьби з корупцією. Цей термін вважався достатнім та необхідним в умовах США для втрати зв'язку між звільненим та залученим до політичної діяльності і діючим офіцерським складом, який міг сприяти встановленню неправомірної вигоди.

Введений в дію Указом Президента України від 6 червня 2016 року №240, Стратегічний оборонний бюлетень України визначає: «Для узгодження з євроатлантичними нормами та стандартами до кінця 2018 року Україна посилить цивільний контроль над Збройними Силами України через Міністра оборони України та Міністерство оборони України, в тому числі шляхом призначення цивільних Міністра оборони України, його заступників та Державного секретаря Міністерства оборони України».¹²

І тепер у Законі України «Про національну безпеку України» передбачається, що «Міністр оборони України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України з числа цивільних осіб. ...Перший заступник Міністра оборони України та заступники Міністра оборони України призначаються на посади з числа цивільних осіб». Без визначення перехідного терміну. Тобто сьогодні міністр військовий, а завтра переодягнувся — і вже цивільний. Окрім цього, на відміну від Стратегічного оборонного бюлетеня, у законі України взагалі нічого не згадується про іншу важливу посаду в ієрархії Міністерства оборони — Державного секретаря, який мав би бути цивільним державним службовцем.

Це свідчить про те, що розробники закону не зовсім розуміють принципovu різницю між військовим і цивільним міністрами. Адже статус цивільного міністра, це не лише форма одягу, але й представництво цивільного політика від демократично обраної політичної сили

¹⁰ <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title10-section113&num=0&edition=prelim>

¹¹ <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/1947-07-26.pdf>

¹² <http://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137>

(військові ж — поза політикою), яка має довіру від народу на виконання владних повноважень. Отже, у нас все ще зберігається тенденція неготовності демократично обраних політиків брати на себе безпосередню відповідальність за керівництво обороною країни і делегувати представника своєї політичної сили на посаду міністра оборони. З відповідним прийняттям всієї повноти політичної відповідальності за дії свого представника.

Реформування спеціальних служб в Україні

Вже багато років існує думка про те, що законодавство, яке регулює власне діяльність Служби безпеки України (СБУ), також потрібно привести у відповідність до євроатлантичних стандартів. Перед СБУ все ще стоять завдання здійснення важливих трансформацій та зміцнення системи демократичного цивільного контролю, оскільки в минулому проти СБУ нерідко лунали звинувачення у незаконному втручанні у внутрішню політику та участі у тіньовій економіці. Такі звинувачення періодично звучать і тепер.

Наразі СБУ підпорядковується Президентові та підконтрольна Верховній Раді, Голову СБУ призначає і звільняє з посади Верховна Рада за поданням Президента. З формальної точки зору, процедура парламентського контролю нібито виконується у цьому випадку, однак реалії політичної боротьби роблять це призначення заручником розподілу голосів у Парламенті та інших політичних чинників. Поки що певний прогрес у контексті демократизації СБУ відображається у факті діяльності Робочої групи між Україною і НАТО з питань демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і розвідкою, а також активної позиції СБУ стосовно відкриття архівів про Голодомор 1930-х років.

Загальні погляди Президента на реформування СБУ визначені в основних стратегічних документах сфери національної безпеки держави: «Стратегія національної безпеки України» та «Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України». Зокрема, п. 3.9 Концепції на 1,5 сторінках пропонує загальні концептуальні підходи до реформування СБУ. Однак далеко не всі основні заходи переходу на стандарти демократичної спецслужби там чітко визначені.

Традиційно, радники з країн НАТО та ЄС у питаннях реформування Служб безпеки беруть за основу резолюцію ПАРЄ1402/1999 про контроль за внутрішніми службами безпеки держав-членів Ради Європи. Парламентська асамблея в цьому документі не тільки засвідчує важливість та значущість цих служб для демократичної спільноти щодо захисту національної безпеки і свобод демократичних країн, але і визначає наступні

напрями реформування спецслужб, які займаються питаннями внутрішньої безпеки:

1. Демілітаризація (позбавлення її співробітників статусу військовослужбовців). Спецслужби не повинні організаційно мати військову структуру.

2. Відмова від підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю. Боротьба з організованою злочинністю та певні економічні завдання для спецслужб можуть надаватись виключно тоді, коли ці угруповання (завдання) мають чітко визначені актуальні ознаки загрози національній безпеці.

3. Відмова від підрозділів з економічної безпеки.

4. Позбавлення функції досудового слідства.

Основні завдання та цілі служб внутрішньої безпеки повинні бути чітко визначені законом та не використовуватись в якості політичного інструмента проти політичних опонентів, релігійних груп, національних меншин тощо. Основні суперечливі для суспільства та гілок влади питання повинні вирішуватись виключно в правовій площині.

Слід зазначити, що діюча концепція реформування СБУ 2008 року якраз і передбачала проведення зазначених реформ, однак замість її впровадження СБУ за допомогою радників НАТО та Європейського Союзу розробили новий проект «Концепції реформування СБУ», яка наразі не затверджена і не набула чинності. Наразі достеменно невідомо, якою буде СБУ в результаті реформ, та як вона буде взаємодіяти з іншими правоохоронними органами держави. 10 червня 2016 року «Концепцію реформування Служби безпеки України» передали на затвердження до Ради національної безпеки і оборони України. У серпні 2016 року робочий варіант цієї концепції був представлений для розгляду і затвердження. На сьогодні документ так і не затверджено. Станом на середину 2018 року відсутність комплексного підходу до питання реформування СБУ ставить під сумнів проведення реальної її трансформації відповідно до інтересів суспільства та міжнародних стандартів.

Застосування норм, притаманних розвинутим демократіям, вимагає створення демілітаризованої служби контррозвідки без функцій слідства та боротьби з корупцією і економічними злочинами. Для того, щоб досягти відповідності вимогам демократичної країни до спеціальної служби та критеріям вступу до ЄС і НАТО, у 2006-2007 та у 2014-2016 роках СБУ проводила огляди і, відповідно, розробляла нові концепції, але досі реформи не реалізовано.

У поданому Президентом України і нещодавно прийнятому Законі України «Про національну безпеку України» серед основних функцій СБУ

вже немає функції боротьби з корупцією, але залишається забезпечення економічної безпеки держави, однак група народних депутатів вже зареєструвала проект закону про обмеження функцій СБУ.¹³ Цим законопроектом передбачається передати частину економічно й фінансово спрямованих функцій від СБУ до Національної поліції та органів Державної фінансової служби.

У рамках ефективного демократичного контролю Резолюція ПАРЄ 1402/1999 про контроль за внутрішніми службами безпеки держав-членів Ради Європи крім іншого пропонує встановлення політичного контролю з боку виконавчого керівництва служб за їхніми діями на щоденному ґрунті. Призначене політичне керівництво служби повинно щорічно надсилати до парламенту письмовий звіт за діяльністю підпорядкованих структур для його подальшого розгляду та прийняття відповідних політичних рішень у разі необхідності.

Законодавча гілка влади повинна формувати і приймати чіткі та адекватні закони, які б регламентували оперативні дії спецслужб з високим ризиком порушення індивідуальних прав, визначали, в яких саме умовах вони повинні проводитись, та забезпечували реальне збереження захисту проти зловживань.

Разом зі щорічним звітом щодо дій спеціальних служб парламент повинен мати можливість ознайомитися з деталізованим використанням бюджету спецслужб, який розглядається у спеціально створених комітетах парламенту.

Судова гілка влади повинна мати зобов'язання щодо ретельного розгляду заходів як до їх початку, так і після їхнього завершення, за якими існує висока ймовірність порушення прав людини. За основу необхідно взяти правило, що людина, яка опинилася в ситуації порушення його права, повинна звернутися до відповідного суду з проханням щодо заподіяних збитків і отримання компенсації від спецслужби, яка порушила закон.

Слід підкреслити, що не менш важливою у цьому процесі є діяльність омбудсмена та громадян на отримання відповідної інформації по тій чи іншій справі.

Забезпечення контролю за виконанням бюджетів структур безпеки

Корупція і неефективне витрачання коштів відіграли значну, а іноді вирішальну роль у провалі попередніх планів професіоналізації армії, модернізації техніки, автоматизації управління, забезпечення військових

¹³ Відповідний законопроект за № 8057 зареєстровано у Верховній Раді України 23 лютого 2018 року.

житлом і навіть у зниженні колись позитивного іміджу України у сфері миротворчої діяльності. Якщо не забезпечити надійний контроль на всіх рівнях за цільовим і ефективним витрачанням бюджетних коштів (та інших ресурсів), то нам ніколи не вистачить ресурсів, щоб належним чином реформувати сектор безпеки і оборони і забезпечити гарантоване стримування агресора.

У цьому зв'язку необхідно звернути увагу також і на такий парламентський інструмент контролю, як Рахункова палата. Закладений в Законі України «Про Рахункову палату» механізм контролю є доволі дієвим, але використовується недостатньо. Рахункова палата проводить регулярні перевірки використання бюджетних коштів, аналізує стан виконання загальнодержавних програм і надсилає свої матеріали керівництву Верховної Ради України та зацікавлених відомств для реагування. Однак, які саме недоліки виявлені перевітками Рахункової палати, або яким чином відомства на них реагують, зазвичай невідомо, бо для громадськості, як правило, публікують лише дуже загальне повідомлення про перевірку, і зовсім нічого невідомо про вжиті заходи.

Відсутність інформації про адекватне реагування на виявлені Рахунковою палатою недоліки у секторі безпеки провокує недовіру до парламенту і не стимулює посадових осіб до бюджетної дисципліни, зберігає передумови для корупції й неефективного витрачання коштів.

У Законі України «Про Рахункову палату» визначено, що «Рахункова палата здійснює контроль на засадах законності, плановості, об'єктивності, незалежності та гласності». Водночас, безпосередньо в положеннях закону, де має бути детально прописана практична реалізація цих принципів, по суті нічого не сказано про реалізацію саме принципу гласності, хоча про необхідність збереження таємниці в законі написано дуже багато. Відповідно, громадяни-платники податків не мають незалежної інформації про те, як витрачаються їхні гроші, зокрема, в інтересах національної безпеки, а посадові особи не відчувають відповідальності перед громадськістю. А без довіри, підтримки й активної участі громадськості у демократичній країні подолати корупцію неможливо.

Вкрай важливим залишається і визначення в законодавчому полі держави практичних правових оцінок та механізмів за результатами перевірки Рахункової палати України. Звіт цього органу, що викриває розкрадання, нецільове використання бюджетних коштів, повинен базуватись на законодавчо регламентованому механізмі співпраці, передбачати питання інформування суспільства та за результатами роботи Генеральної прокуратури доповідатись парламенту про наслідки розслідування, а не просто «братися до уваги» керівництвом Верховної Ради України чи іншого державного органу.

Діяльність громадських об'єднань та ЗМІ в демократичному цивільному контролі

Найбільш контраверсійним для держави є питання громадського контролю та діяльності засобів масової інформації в системі національної безпеки України та демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

З прийняттям нового закону громадяни України, які беруть участь у демократичному цивільному контролі, отримали певні механізми та можливості для його проведення над Збройними Силами, але сфера громадського контролю може бути обмежена виключно Законом України «Про державну таємницю».

Як і раніше, громадським об'єднанням дозволено брати участь у дискусіях, відкритих парламентських слуханнях з питань діяльності і розвитку сектору безпеки і оборони. На жаль, Законом України «Про національну безпеку України» не передбачено участь у проведенні подібних дискусій під час засідань профільних урядових комітетів Кабінету Міністрів України. Цей механізм завжди був ключовим у вирішенні нагальних питань соціального захисту військовослужбовців, членів їхніх сімей та протидії зловживанням в секторі безпеки і оборони на рівні виконавчої гілки влади. Слід зазначити, що він потребує законодавчого закріплення.

Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» передбачається утворення громадських рад при центральних органах виконавчої влади та забезпечення їх функціонування.

Разом з тим, законодавець з прийняттям нового закону «Про національну безпеку України» не передбачив створення громадських рад в секторі безпеки і оборони. Чи означає це, що існування громадських рад в Міністерстві оборони, СБУ інших структурах буде нівельовано?

Громадські ради в секторі безпеки і оборони були важливим механізмом демократичного цивільного контролю та вирішували актуальні речі соціального захисту військовослужбовців, членів їх сімей та інші питання громадського контролю. Створення громадської ради оборони могло б сприяти процесу своєчасного реагування на виклики України.

В умовах гібридної агресії Російської Федерації проти України питання участі засобів масової інформації у висвітленні стану захисту національних інтересів України потребує також додаткової законодавчої регламентації. Сьогодні, як ніколи, потрібно створити умови, за яких засоби масової інформації укладали з виконавчою гілкою влади суспільну угоду щодо

контенту матеріалів, які розповсюджуються в медійному просторі України. Цей процес повинен відбуватись на партнерських засадах і дозволить зберегти певну конфіденційність щодо оперативної та бойової діяльності українського війська.

Судова гілка влади в системі демократичного цивільного контролю

Законом України «Про національну безпеку України» передбачено проведення судового контролю в рамках демократичного цивільного контролю.

Слід зазначити, що він обмежений тільки двома пунктами, які пов'язані діями або бездіяльністю державних органів та посадових осіб, які можна оскаржити в суді та контролю за виконанням цих рішень.

Водночас найкращі практики західних країн визначають в системі демократичного цивільного контролю значно ширші повноваження судової гілки влади. Наприклад, до таких повноважень можна включити визначення законності проведення військових операцій та законність рішень у сфері оборонної політики. Існування такого механізму дозволило б запобігти бездумному роззброєнню Збройних Сил України та тим самим забезпечити утримання Російську Федерацію проти агресії сьогодні.

Професійна підготовка державних службовців

Спільними зусиллями України та партнерів по НАТО вже зроблено чимало. Зокрема, постійну допомогу іноземні партнери України надавали і надають у питаннях професійної підготовки цивільних кадрів державних службовців для структур сектору безпеки. Для цього нам виділялися місця у Королівському коледжі оборонних досліджень (Лондон, Великобританія), Балтійському оборонному коледжі (Тарту, Естонія), Коледжі НАТО (Рим, Італія), Центрі Європейської безпеки імені Джорджа Маршалла у Гарміш-Партенкірхені та Школі НАТО в Оберамергау (Німеччина). За допомогою партнерів також налагоджено програми магістерського рівня в Україні — в Академії державного управління при Президентові України та в Інституті державного військового управління при Національному університеті оборони України. У 2017 році за підтримки Канади та Сполученого Королівства започаткували пілотну програму зі стратегічного лідерства у Києво-Могилянській бізнес-школі.

Водночас, прикладів успішного професійного кар'єрного зростання цивільних службовців дуже мало, адже на цих посадах у міністерстві

оборони та інших структурах безпеки переважно працюють або люди без відповідної спеціальної освіти, або звільнені у запас військові-пенсіонери. Тому, зазвичай, цивільні державні службовці або дуже довго працюють на одній посаді, або здобувають лише незначне підвищення. Адже для стабільного кар'єрного зростання потрібно, щоб працювала система, яка передбачає наявність не лише матеріальних стимулів в залежності від вислуги, але й створення дієвого кадрового резерву, а також гарантовану можливість отримання вищої професійної освіти для цивільних службовців.

Формально, такі кадрові резерви створюються, і можливості для навчання існують, але в реальному житті кар'єра цивільного посадовця значно менше залежить від професійної освіти, ніж військового. Як наслідок, підхід до професійного розвитку цивільних службовців, особливо високопосадовців, помітно менш дієвий і менше пов'язаний з критеріями кар'єрного росту. Водночас, від цивільного керівництва, наприклад, міністерства оборони або міністерства внутрішніх справ, очікують якісного вирішення важливих безпекових питань — розробки загальної політики, адміністративного керівництва, правового забезпечення, постачання, виконання бюджетних функцій — залишаючи військовим чи національним гвардійцям властиві їм завдання підготовки військ, оперативного планування і проведення операцій. Тому вже давно назріло створення дієвої системи не лише освіти, але й ефективної системи перепідготовки/підвищення кваліфікації для перспективних кандидатів з числа цивільних службовців.

3. Питання, вирішення яких відкладається

«Політична воля парламентарів підтримувати зміни та застосовувати передову практику — першочергова умова реформування і політичної парламентської системи, і сектора безпеки. Якщо парламентарі не бажають використовувати свої повноваження, щоби зробити уряд підзвітним, то їх конституційні та юридичні повноваження не мають сенсу»¹⁴.

Зміцнення повноважень Верховної Ради України у секторі безпеки і оборони

Парламентська діяльність має низку загальних рис, одна з яких — це здійснення нагляду за діяльністю державних структур та органів, до яких відносяться і структури сектору безпеки і оборони. Під час проведення пленарного засідання парламент повинен визначити своє ставлення до дій уряду, забезпечити прийняття законодавчих актів, затвердити використання державних коштів через бюджет, затвердити питання участі в міжнародних місіях, вийти із законодавчою ініціативою, здійснити вотум довіри та визначитись з ключовими кадровими питаннями.

Не менш важливою для народного депутата є робота в комітетах, в яких відбувається законотворча діяльність, надання певних оцінок та рекомендацій щодо законодавчих актів (дій) перед парламентом, проведення слухань, здійснення перевірок, інспекцій, розгляд клопотань.

Діяльність члена парламенту у цьому сенсі обмежена виступами з законодавчими ініціативами та внесенням правок, політичними виступами, підготовкою запитань і запитів та оформлення заявок на таємну інформацію.¹⁵

Слід зазначити, що з моменту прийняття Акту проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року поступово Верховна Рада України, отримавши під контроль залишки ЗС колишнього СРСР, почала його втрачати. На цей процес впливало багато зовнішньополітичних та внутрішніх факторів. Де-юре, отримавши незалежність, України, де-факто, ще перебувала в зоні впливу Російської Федерації, яка за старими стереотипами вважалася «старшим братом» та «стратегічним партнером». Російська Федерація утримувала чисельне угруповання військ Чорноморського флоту в Криму.

¹⁴ Иден Коул, Филипп Флури та Саймон Ланн “Контроль и руководство: парламенты и управление в секторе безопасности.” ДКВС, 2015. Женева, Швейцария.

¹⁵ Теодора Фуйор “Полномочия парламента и управление сектором безопасности.” ДКВС, 2014. Женева, Швейцария.

Із розформуванням Національної гвардії України у січні 2000 року Верховна Рада України остаточно позбавилась впливу на військове середовище та здійснення суттєвого контролю за Військовою організацією держави. Всі важелі впливу на той час були віддані Президентові України, який належав до верхівки виконавчої гілки влади.

До цього часу, парламентський контроль над військовими залишається слабким і малоефективним, оскільки Верховна Рада України має дуже обмежені повноваження у виконанні контрольних функцій. Ці обмеження стосуються кадрових питань, захисту прав військовослужбовців, бюджетних питань, питань щодо оборонного планування та політики. Традиційно низкою залишається функція контролю комітетами Верховної Ради України та діяльність народних депутатів. Слід підкреслити, що незважаючи на вкрай гостру необхідність прийняття закону про тимчасові слідчі комісії парламенту, це питання до цього часу так і не вирішено.

Незважаючи на формальний парламентсько-президентський конституційний устрій в Україні, повноваження Верховної Ради України у питаннях кадрової політики у секторі безпеки і оборони неспівставні, тобто набагато менші, ніж президентські.

Парламент може впливати лише на призначення міністра оборони і міністра внутрішніх справ під час формування нового Уряду, та Голови СБУ в разі подання Президента України, хоча після їх призначення системного контролю за ними законодавчий орган вже не має. А на призначення їхніх заступників, а також керівників інших військових формувань чи керівників провідних служб у складі цих відомств, український парламент впливу не має взагалі. Навіть символічного погодження чи заслуховування на комітеті кандидатів на призначення, наприклад, Голови Служби зовнішньої розвідки України чи інших структур безпеки зараз не передбачено, а контролюється виключно виконавчою гілкою влади.

Більш того, на відміну від широко розповсюдженої практики парламентів розвинених демократій, народні депутати України не можуть викликати і вимагати офіційних свідчень нікого з керівників структур безпеки, а можуть лише запрошувати на засідання комітетів чи ставити питання міністрам під час днів Уряду у Верховній Раді України.

Варто зазначити, що за чотири роки «гібридної війни» України з Російською Федерацією, незважаючи на чисельні запрошення, Головнокомандувач Збройних Сил України жодного разу не брав участь у засіданнях комітету Верховної Ради України з питань безпеки і оборони, а Міністр оборони зважився на це і зрозумів їх доцільність тільки після організованої західними партнерами його зустрічі з народними депутатами України, яка відбулась на території Німеччини.

Слід зазначити, що саме такі зустрічі і допомагають якомога швидше вирішувати нагальні питання Збройних Сил України та працювати двом гілкам влади ефективно та вирішувати державні питання задля захисту народу України, збереження її державного суверенітету та територіальної цілісності.

Сьогодні, як ніколи, необхідно збільшити контролюючі функції комітетів Верховної Ради України в розгляді кадрових питань, особливо щодо присвоєння найвищих військових, спеціальних і дипломатичних звань, у питаннях затвердження закупівель озброєння, техніки та іншого майна для Збройних Сил України і інших військових формувань, розгляду для затвердження Верховною Радою України Стратегії національної безпеки тощо.

Як мінімум, комітет Верховної Ради України з питань безпеки і оборони повинен розглядати кандидатів на призначення на посади зі штатною категорією «генерал-полковник», «адмірал», «генерал армії України» та присвоєння їм відповідних військових звань, робити свої висновки та застереження для подальшого направлення Президентові держави. Слід звернути увагу, що відповідно до статті 32 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України саме ця категорія військовослужбовців за своїми військовими званнями є начальниками для старших і молодших офіцерів, прапорщиків і мічманів, сержантів і старшин, солдатів і матросів, тобто майже до всього складу Збройних Сил України. Саме волюнтаристський підхід до призначення на вищі штатні посади і присвоєння вищих військових звань може створити державі невіправні наслідки або стати елементом корупції у вищих ешелонах виконавчої влади.

Розширення повноважень Верховної Ради України у питаннях оборонного планування

Стратегічним оборонним бюлетенем, окрім вже зазначених вище питань, констатується «недосконалість процедур оборонного планування, їх недостатня узгодженість з бюджетним процесом, недосконалість механізмів програмного управління оборонними ресурсами».

Основні причини такого стану — існування системних недоліків в існуючих процедурах прийняття й затвердження державних програм розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань, державних програм розвитку озброєнь або оборонно-промислового комплексу. Їх розробляє Уряд, затверджує Президент України, а фінансування перебуває в руках Верховної Ради України, де в депутатів є різні пріоритети, і немає персональної відповідальності за неналежне забезпечення ресурсами структур оборони, безпеки та розвідки. Як наслідок, оборонний бюджет та

бюджети військових формувань під час прийняття часто стають заручниками стосунків чи непорозумінь між Президентом, Урядом та Верховною Радою. Як показує вітчизняний досвід, особливо небезпечним може бути час, коли Президент з одного боку, а парламентська більшість з іншого, є політичними опонентами.

Слід нагадати, що саме через такий конфлікт фінансування Збройних Сил України здійснювалось на рівні 0,78 відсотка валового внутрішнього продукту. Стаття 35 закону України «Про національну безпеку України» збільшила обсяг видатків на фінансування сектору безпеки і оборони на рівні п'яти відсотків валового внутрішнього продукту, з яких не менш трьох відсотків на сили оборони.

Але це не вирішує власне питання, оскільки загроза внесення змін в закон існує, і парламентська більшість на чолі з прем'єр-міністром може дуже легко внести відповідні зміни в законодавчий акт, що, до речі, і було зроблено із законом «Про оборону України», коли з нього вилучили фінансування Збройних Сил України на рівні трьох відсотків валового внутрішнього продукту.

Незважаючи на те, що Конституційний суд визнав зміни незаконними, вони проіснували понад десятиріччя, і жодна з політичних сил так і не наважилась внести правки в існуюче законодавство.

Важливим моментом посилення повноважень Верховної Ради України у питаннях оборонного планування може стати участь представників комітетів контролю за органами сектору безпеки і оборони у комплексному огляді сектору безпеки і оборони, розгляду його результатів, затвердження перспективної моделі відповідного сектору та нарощування спроможностей його органів. Зазначений механізм дозволив би своєчасно та в обмежені строки започаткувати процес перспективного бюджетного планування задля посилення національної безпеки і прозорості в рамках демократичного цивільного контролю.

Не менш важливим фактором посилення парламентського контролю є впровадження Стратегії оборонної безпеки, яка б формувалася Міністерством оборони України та затверджувалася Кабінетом Міністрів України. Цей механізм дозволив, з одного боку, збалансувати намагання Президента України підпорядкувати Міністра оборони, а з іншого боку обмежувала б його вплив щодо використання бюджетних ресурсів, призначених для діяльності органів сектору оборони.

Дивує той факт, що розробники Закону України «Про національну безпеку України» «свідомо забули» про існування державного резерву України, куди входить мобілізаційний резерв, іншими словами, запаси матеріально-технічних та сировинних ресурсів, призначених для розгортання виробництва військової та іншої промислової продукції,

ремонту військової техніки та майна в особливий період, розгортання у воєнний час робіт по відновленню транспортної інфраструктури та зв'язку. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного матеріального резерву, на жаль, не визначений як суб'єкт комплексного огляду сектору безпеки і оборони.

Відсутність дієвого контролю за цим виконавчим органом з боку парламенту призводить до збитків з боку держави, корупції серед чиновників та послаблення оборонної спроможності країни на користь Російської Федерації.

Військовий Омбудсмен (захист прав військовослужбовців)

Питання підвищення рівня посадової особи, яка захищатиме права громадян-військовослужбовців, вже давно мало бути вирішене. І передовий досвід армій демократичних країн, і наш власний український досвід підтверджують, що мати лише окремого представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини для повноцінного забезпечення прав військовослужбовців — явно недостатньо. Адже обмеженість штату і повноважень представників секретаріату Уповноваженого зазвичай не дозволяють здійснювати постійний моніторинг дотримання прав військовослужбовців, а дозволяють лише фрагментарно реагувати на звернення чи події. Громадські ради також не можуть забезпечити потрібну ефективність у цій роботі, оскільки не мають необхідного доступу до інформації, не мають важелів впливу, не мають спроможностей покращувати правову базу, та й склад і процедура діяльності цих рад не дозволяє організувати роботу з необхідною системністю.

У поле зору майбутнього Військового Омбудсмена мають потрапити багато проблем прав військовослужбовців, які роками не вирішуються посадовими особами виконавчої влади загалом та міністерства оборони зокрема. І це не лише широко відомі проблеми нестатутних відносин, хамства керівників до підлеглих чи забезпечення військовослужбовців житлом. Війна поставила на порядок денний багато інших важливих питань, від яких суттєво залежить стан мотивації військовослужбовців до виконання службових обов'язків. До таких нагальних питань можна включити нормативно-законодавчі та інституційні обмеження на військову службу жінок, відновлення військових судів, надання системної допомоги інвалідам та сім'ям загиблих, визнання добровольців учасниками бойових дій тощо.

Враховуючи те, що військовослужбовець, в першу чергу, є громадянином держави, тільки при погонах, його основні права, свободи та обов'язки, які передбачені другим розділом Конституції України мають бути захищеними. А обмеження, пов'язані з його діяльністю у лавах

Збройних Сил, не мають порушувати конституційні права «громадянина в погонах».

Цікавим прикладом цього є практика, яка застосовується в Німеччині. Наприклад, під час жорсткої підготовки не можна принижувати людську гідність військовослужбовця; свобода слова може бути обмежена в рамках інтересів дієздатності збройних сил; військовослужбовець має право звернутись до суду задля захисту від неправомірних дій державних органів.

Слід підкреслити, що інститут Військового Омбудсмена повинен бути незалежним контролюючим органом парламенту і працювати спільно з комітетами Верховної Ради України з питань безпеки і оборони та іншими комітетами, де розглядається діяльність громадянина в погонах. Військовий Омбудсмен повинен звітувати перед парламентом, але не бути його часткою і може бути запрошеним в парламент або відповідний комітет задля спільного визначення щодо діяльності військовослужбовців та членів їх сімей.

Діяльність Військового Омбудсмена сьогодні вкрай потрібна в Україні особливо через низку несправедливих, на думку політиків та громадськості, засуджень судами військовослужбовців через сумлінне виконання ними службових обов'язків та через неодноразову загибель при використанні певного виду зброї. Лобізм представників зброярів та власників, на жаль, був і залишається завжди забезпечений представництвом різних державних структур на відміну від сторони захисту загиблих військовослужбовців.

Вирішенню цього важливого питання — впровадження інституту Військового Омбудсмена в Україні — впродовж значного часу багато уваги приділяють і експерти, і радники ОБСЄ, Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС), вітчизняного Центру Разумкова, Інституту Євро-Атлантичного співробітництва та ін. Вони постійно докладають зусиль щодо розповсюдження кращих міжнародних практик та привернення уваги органів влади в Україні до цієї проблеми. А ОБСЄ надала підтримку в розробці проекту «Концепції посилення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України», в якій у п.4.7. «Цивільна посада з захисту прав і свобод військовослужбовців» передбачається створення саме такого незалежного інституту.

Питання Верховного Головнокомандування і контролю за його діями

Одним із суперечливих питань в системі демократичного цивільного залишається проблема впровадження цього контролю за діями Верховного

Головнокомандувача в сфері національної безпеки і оборони держави. Конституцією України визначені його певні зобов'язання в якості президента, але разом з тим в Україні сьогодні немає документу, який би регламентував обов'язки Верховного Головнокомандувача. Але відповідно до Конституції України Президент і є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, і здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави.

Тобто він повинен бути не тільки суб'єктом, але і об'єктом демократичного цивільного контролю хоча б тому, що з метою узурпації влади він може використати збройні сили. Яку відповідальність він несе, коли не виконує свої повноваження і як Президент, і як Верховний Головнокомандувач? Показовий в цьому питанні був допит свідків по факту державної зради Януковичем В.Ф. та окупації військами Російської Федерації Криму. Представники апарату Ради національної безпеки і оборони України наводили в своїх доказах в Печерському суді м. Києва багато речей, які не дозволяли ефективно захистити територію Криму і України. Чи усунені ці проблемні питання в законодавчому та виконавчому полі в Україні? На жаль, скоріше навряд, ніж так.

Лишається невизначеним питання підготовки Президента України до виконання своїх зобов'язань у ролі Верховного Головнокомандувача. Виходить, що немає обов'язків, то не виникає потреби і навчатися.

Саме тому сьогодні необхідно ініціювати низку змін як до Конституції України, так і до окремих її законів щодо збільшення парламентського контролю, судового контролю над діями, які можуть вплинути на зниження рівня національної безпеки й оборони України. Виконавча гілка влади не буде гідно контролювати сама себе, для цього існують законодавча та судова гілки влади та громадськість.

Залишається відкритим питання ролі вищої військової посадової особи, Головнокомандувача Збройних Сил України, як радника Президента, Секретаря РНБіО та Міністру оборони. Всі ці питання законодавчо потребують регулювання.

Підпорядкованість військової контррозвідки

У контексті розбудови системи демократичного цивільного контролю і вітчизняні, і зарубіжні фахівці вже довгий час виділяють питання підпорядкованості військової контррозвідки, яка за своєю теперішньою природою повністю «військового» компоненту правоохоронної структури

має ознаки майже окремого військового формування. До сьогодні, як і в радянському КДБ — це структура СБУ.¹⁶

Водночас, після створення у 2002 році Військової служби правопорядку в Збройних Силах України, яка підпорядковується Міністру оборони, вже не існує формальних підстав проти передачі функції військової контррозвідки до Міністерства оборони. Однак, до цього часу залишаються суттєві застереження стосовно того, чи українська військова контррозвідка, особливо її агентурний потенціал, виграють від переходу до Міністерства оборони більше, ніж якщо вони ще залишаться в одній системі з СБУ.

Слід зазначити, що Військова контррозвідка в системі утримання та противаг відіграє дуже важливу роль для держави. Вона своєю діяльністю збалансовує ті негативні явища, які виникають у військовому середовищі (зрада, корупція, діяльність розвідувальних структур інших держав тощо). Але в існуючій системі протиборства на перехідному етапі її вкрай необхідно зберегти, позбавивши виконання неприбуткових функцій, наприклад, підміни діяльності керівного складу у збройних формуваннях. Як інститут державної влади, на погляд переважної більшості експертів, в першу чергу військова контррозвідка повинна відновити свій потужний інституційний потенціал перед тим, як його передати до складу МОУ під політичне цивільне керівництво. На жаль, після об'єднання з територіальною контррозвідкою СБУ, військова складова була звужена в системі відбору, підготовки та перепідготовки фахівців військової контррозвідки. На думку фахівців, на перехідному етапі цей інститут може утримуватись під «патронатом» Президента держави як політичної цивільної особи, яка контролює сектор «безпеки і оборони». Разом з тим, так званий «перехідний період» повинен бути обмеженим терміном середньострокового планування до 3-5 років. Принциповим також залишається питання подальшої інтеграції цієї структури в систему розвідки Міністерства оборони відповідно до стандартів НАТО або передачі її в систему військової поліції Міністерства оборони.

Якщо ж сформулюються відповідні умови, то це питання може бути знову розглянуте і вирішене тим або іншим чином. Однак поки що потрібно докласти більше зусиль для створення в Міністерстві оборони необхідних правових, соціальних та оперативних засад для того, щоб можливі трансформації були не даниною формальностям, а осмисленим кроком,

¹⁶ «Збройні Сили України, подібно до свого радянського попередника, все ще не мають права проводити власну контррозвідувальну діяльність (яку забезпечує департамент СБУ, спадкоємець третього головного управління КДБ СРСР). Чим ближче Україна наблизатиметься до своєї «довгострокової» мети вступу до НАТО, тим більше ця невідповідність буде помічатися у Брюсселі, як це було у випадку гострих дискусій між НАТО та Польщею, доки Польща не змінила своїх підходів.» – James Sherr. “Edging erratically forward”, NATO Review, AUTUMN 2003, www.nato.int.

який забезпечить більш ефективну безпеку та дієвий демократичний цивільний контроль.

Вже протягом трьох років розробляється і доробляється проект Закону України «Про військову поліцію», де хоч і передбачається надання військовим поліцейським повноважень оперативно-розшукової діяльності, але поки що невідомо, коли ця майбутня структура зможе реально зазначені повноваження застосовувати.

Судовий контроль та формування цілісної системи військової юстиції

Формування потужного судового контролю в системі демократичного цивільного контролю цілком і повністю залежить від рівня демократії в державі та готовності суспільства вимагати від держави захисту своїх прав і свобод. Багато факторів сьогодні впливають на формування «демократичного нагляду» з боку судової гілки влади за процесами, які відбуваються в секторі безпеки і оборони. Чи повинна ця гілка влади, носієм якої є народ відповідно до Конституції України, обиратись народом? Чи вона повинна залишатися в фарватері рішень верхівки виконавчої гілки влади, коли питання стосується сектору безпеки і оборони? Очевидним є те, що судова гілка влади повинна нести, з одного боку, делеговану народом України владу і захищати права і свободи громадянина в погонах, а з іншого боку — робити правову оцінку виконання спеціальними органами своїх повноважень.

На сьогодні у Верховній Раді України зареєстровані три законопроекти, якими їхні розробники намагаються відновити або вдосконалити питання оперативно-розшукової діяльності, слідства та судочинства у сфері військової юстиції. Ці напрями були або повністю зруйновані, коли у 2010 році було ліквідовано військові суди, або були піддані радикальним змінам нещодавно — після трансформацій у військовій прокуратурі та створення Державного бюро розслідувань.

Зокрема, мова йде не лише про багатостраждальний проект Закону України «Про військову поліцію», а й про нещодавно зареєстрований проект Закону України «Про Державне бюро військової юстиції», який містить пропозиції досить відмінні від положень проекту Закону України «Про військову поліцію». А також проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яким пропонується відновити систему військових судів.

Серед фахівців різних відомств немає консенсусу щодо найкращого варіанту по кожному з цих важливих питань військової юстиції, тому шанси

на швидке прийняття рішень наразі неоднозначні. А це також загрожує збереженням напруги у цій сфері й невирішеними проблемами.

Реалізація принципу позапартійності

Одним із невідрегульованих принципів функціонування та діяльності державних органів та військових інституцій в Україні є принцип позапартійності. Стаття 6 закону України «Про службу безпеки України» називається «Позапартійність Служби безпеки України». Стаття 3 закону України «Про розвідувальні органи України» визначає, що діяльність розвідувальних органів України здійснюється на основі позапартійності.

Разом з тим, у суспільстві є чисельні приклади діяльності і наближеності військовослужбовців до певних партійних осередків.

Існування України в таких умовах призводило як до позитивного, так і в край негативного результату такої діяльності. Слід зазначити, що принцип позапартійності потребує подальшого дослідження і регламентації через відсутність і чітку визначеність механізму контролю за його дотриманням. В умовах агресії Російської Федерації проти України іноді саме відношення до тих чи інших партійних осередків може призвести до певного хаосу та дестабілізації ситуації. Україна в цих умовах потребує вкрай виваженого, але потужного контролю за існуванням та імплементацією цього принципу у військовому середовищі. Слід зазначити, що досвід країн Балтії, які межують в безпосередній наближеності до РФ та їх досвід контролю за утриманням позапартійності у Збройних Силах був би дуже корисним задля імплементації в чинному законодавстві.

Висновки

Загалом, хоч і дуже повільно і неритмічно, але поступово система демократичного цивільного контролю над військовими в Україні розвивається і вдосконалюється. У цьому процесі важливим чинником є наявність на цей час значного обсягу передових міжнародних практик і критеріїв, прийнятих у арміях і спецслужбах розвинутих демократій. Зокрема, значну допомогу у досягненні цих критеріїв надають НАТО, ЄС, ОБСЄ, ДКЗС та деякі окремі країни окремо протягом багатьох років. Це не лише можливості відповідної освіти, але й експертна допомога в опрацюванні і запровадженні низки нагальних питань.

Разом з тим, Україна сьогодні вкрай потребує посилення демократичної складової в системі демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Перегини, невиправдане збільшення повноважень на користь виконавчої гілки влади приводить до аморфності та небажання виконувати свої конституційні обов'язки з боку законодавчої та судової гілок влади. Звідси й виникає проблема з корупцією та зловживанням в системі органів виконавчої гілки влади. Саме тому основні зусилля української держави повинні бути зосереджені на вирівнювання цього балансу і, як наслідок, підсилення контролю законодавчої гілки влади за діями в секторі безпеки і оборони.

Водночас, ряд необхідних практичних змін було неодноразово відкладено через пасивність, а іноді й спротив консервативних сил в Україні. До таких питань, що протягом багатьох років обговорюються, вирішуються, але ніяк остаточно не можуть вирішитися, можна віднести: зміцнення контролю Верховної Ради України над Збройними Силами України, реформування СБУ, ефективне «оцивільнення» керівництва Міністерства оборони та інших державних органів сектору безпеки і оборони, створення якісної системи професійної підготовки цивільного персоналу структур безпеки та деякі інші.

Протягом чотирьох років (2014-2018 рр.) після перемоги Революції Гідності саме життя змусило рухатися швидше, і Україні вдалося відреагувати на виклики та вирішити чимало проблем функціонування системи демократичного цивільного контролю, які не вирішувалися до війни. Однак для повноцінного забезпечення національних інтересів України потрібно докласти ще багато зусиль, особливо для запровадження дієвих практичних інструментів цивільного контролю і демократичного нагляду й подальшого наближення ситуації у цій сфері загалом до загальноприйнятих демократичних норм і політичної культури.

Рекомендації

(1) Провести реформу функцій Верховної Ради України, внаслідок якої створити необхідні умови для посилення демократичного цивільного контролю з боку законодавчої гілки влади над сектором безпеки і оборони, а саме:

- відповідно до статті 6 Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 року №2469-VIII провести якомога швидше створення комітету Верховної Ради України з питань контролю над державними органами спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронними органами, правоохоронними органами спеціального призначення та окремого комітету контролю над розвідувальними органами;

- ухвалити проект закону «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» № 1098 від 28.11.2014 року, який визначає правовий статус цих комісій, їх повноваження та організаційні основи діяльності. Саме діяльність цих комісій дозволить своєчасно реагувати на факти порушення Конституції та законів щодо діяльності сектору безпеки і оборони, недопущення їх використання для узурпації влади;

- внести зміни до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР, якими передбачити збільшення контрольних повноважень комітетів над сектором безпеки і оборони, а саме: виклик та заслуховування керівників та їх заступників міністерств, сил безпеки і сил оборони, видів та окремих родів Збройних Сил з питань реалізації стратегій, доктрин, концепцій, державних програм в сфері національної безпеки і оборони; стану укомплектованості, оснащеності та забезпеченості органів сектору безпеки і оборони; розгляду кадрових призначень військовослужбовців штатної категорії «генерал-полковник, адмірал, генерал-армії України» та присвоєння військових звань цієї категорії, а також розгляд кандидатів на посади керівників і їх заступників для призначення в органи сектору безпеки і оборони; ефективності використання ресурсів;

- внести зміни до Конституції України, якими встановити обов'язковість розгляду та прийняття Стратегії національної безпеки України та Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу у Верховній Раді України, що дозволить законодавчо забезпечити фінансування визначених Стратегією програм та показників, окреслених для реформування сектору безпеки і оборони;

- запровадити процедуру погодження з відповідними парламентськими комітетами Верховної Ради України планів фінансування державних програм розвитку, які розробляє Уряд і затверджує Президент

України. Встановити механізм розгляду та затвердження комітетами Верховної Ради України оборонних закупівель, наприклад, на суму більш ніж 100 млн дол, та документів, які містять в собі основні параметри реформування сектору безпеки і оборони, наприклад, Стратегічний оборонний бюлетень, Стратегія національної безпеки, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу програми щодо розвитку складових сектору безпеки і оборони України на довгостроковий та середньостроковий термін;

- включити до суспільно небезпечних діянь надання неправдивої інформації державними та посадовими особами під час слухань у Верховній Раді України та в комітетах, які караються в адміністративному та кримінальному порядку, а також питання несанкціонованого розголошення державної таємниці народними депутатами України, які працюють в комітетах Верховної Ради України, що контролюють сектор безпеки і оборони. Відповідні зміни необхідно внести в Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III з метою правового забезпечення охорони громадської безпеки, конституційного устрою від злочинних посягань, а також запобігання злочинам;

- переглянути Закон України «Про державну таємницю» 21 січня 1994 року № 3855-XII з метою приведення його у відповідність до найкращих практик держав-членів Організації Північноатлантичного договору, особливо в питаннях відкритості державних закупівель озброєння, військової техніки та майна для сектору безпеки і оборони;

- посилити секретаріат комітетів Верховної Ради України, що відповідають за контроль над сектором безпеки і оборони фахівцями, які проходили службу у відповідних органах сектору безпеки і оборони і є обізнаними з внутрішніми процедурами в спеціальних службах та збройних силах. Призначення в комітети повинно відбуватися не раніше ніж 5-10 років після звільнення з кадрового складу діючого органу. Це дозволить комплектувати тимчасові слідчі комісії і спеціальні комісії Верховної Ради України фаховими експертами комітетів;

- з урахуванням кращих міжнародних практик запровадити дієвий інститут захисту прав військовослужбовців — або як окремий (Військовий Омбудсмен), або шляхом паралельного розширення повноважень зовнішнього нагляду через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та повноважень, наприклад, Генерального Інспектора Міністерства оборони України. Зазначений інститут повинен бути підзвітним Верховній Раді України та знайти своє відображення в Конституції України;

- внести відповідні зміни та доповнення до Закону України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року № 576-VIII та «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII, якими передбачити звітування Генеральним прокурором України у Верховній Раді України щодо кожного

інформування Рахунковою палатою про факти зловживання з боку посадових осіб сектору безпеки і оборони незалежно від грифу обмеженості інформації. Передбачити в Законі України «Про Рахункову палату» повноцінне забезпечення реалізації принципу гласності та прозорості в роботі та за її результатами. Результати роботи Рахункової палати, за фактом яких виявлені порушення чинного законодавства, необхідно опублікувати на офіційному сайті палати у спеціальному розділі незалежно від грифу обмеженості інформації, а наступне реагування прокуратурою за цими повідомленнями необхідно відображати на сайті Генеральної прокуратури України. Механізм взаємодії Генеральної прокуратури України та Рахункової палати повинен стати частиною законодавчого поля України та визначати порядок направлення фактів привласнення грошей, матеріальних цінностей, нецільового використання державних коштів і майна, порушень фінансової дисципліни, інших зловживань, які мають ознаки злочину, до Генеральної прокуратури України.

(2) Реформування державного органу спеціального призначення з правоохоронними функціями з метою його демілітаризації та позбавлення невластивих економічних функцій необхідно провести якнайшвидше та з урахуванням кращих принципів, підходів та процедур, які існують в державах-членах Організації Північноатлантичного договору. Потрібно внести зміни в Закон України «Про службу безпеки України» від 25 березня 1992 року N 2229-XII виключно наділивши СБУ функція передбаченими статтею 19 Закону України «Про національну безпеку України».

Протягом реформування (демілітаризації) Служби безпеки України та реформування Міністерства оборони України спланувати відокремлення підрозділів і функцій військової контррозвідки від СБУ. Забезпечити інституційне оформлення військової контррозвідки протягом середньострокового періоду планування та її подальшу передачу до Міністерства оборони України після прийняття Закону України «Про Військову поліцію»;

(3) Законодавчо встановити обмежувальний термін для звільнених військових (співробітників правоохоронних органів) перед призначенням на цивільні посади вищого керівництва відомства сектору безпеки і оборони. Визначення обмежувального терміну повинно базуватися на принципі розірвання зв'язків між колишніми військовослужбовцями (правоохоронцями) та їхніми колегами, які ще проходять службу в складі органів сектору безпеки і оборони, метою якої є послаблення можливих корупційних зв'язків. За досвідом США, на початковому етапі цей термін може бути обмеженим 10 роками;

(4) Віднести центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного матеріального резерву, до структур,

які обов'язково проходять комплексний огляд сектору безпеки і оборони, для чого внести зміни в Закон України «Про національну безпеку України»;

(5) Запровадити для цивільних державних службовців обов'язковий повний курс підготовки оперативно-тактичного або оперативно-стратегічного рівня, а також регулярні короткотермінові курси підвищення кваліфікації при призначенні на нову посаду. Надалі, під час створення належних умов встановити обов'язкове застосування єдиних принципів професійної підготовки як для військових, так і для цивільних державних службовців міністерства оборони (та інших структур безпеки). Запропонувати проведення відповідних навчальних курсів для народних депутатів, їхніх помічників, які залучені для роботи в комітетах, до контрольних функцій яких відносяться органи безпеки і оборони;

(6) Провести додаткове дослідження (після завершення судової реформи) щодо посилення відповідальності судової гілки влади в системі демократичного цивільного контролю. Питання обрання на виборах ключових гравців судової гілки влади і відповідних змін в Конституції України повинно бути ключовим у цьому дослідженні. Разом з тим, питання законності військових операцій і рішень в сфері оборонної політики необхідно регламентувати у чинному законодавстві. Відновити дієву систему військового судочинства з урахуванням досвіду демократичних країн, що регулярно застосовують збройні сили та спеціальні служби під час воєнних конфліктів і миротворчих операцій;

(7) Ініціювати внесення в законодавче поле України окремих законів або внесення правок у діюче законодавство, яке б регламентувало обов'язки Верховного Головнокомандувача, посилило парламентський контроль за його діями, визначило роль, місце та обов'язки Головнокомандувача в якості радника Президентів, Секретареві РНБіО та Міністра оборони;

(8) Розглянути питання законодавчого закріплення створення, існування та регламентації діяльності громадських рад в органах сектору безпеки і оборони та створення Громадської ради оборони, куди б увійшли найбільш впливові (патріотичні) політики, громадські діячі, вчені та промисловці;

(9) Запровадити та законодавчо закріпити механізм здійснення суспільної угоди між органами сектору безпеки і оборони та засобами масової інформації щодо висвітлення діяльності силових структур в умовах агресії Російської Федерації проти України, особливо в районах оперативних та бойових дій. Залучати до цієї угоди засоби масової інформації, які практично довели свою державну відданість, неупередженість та соціальну об'єктивність і справедливість;

(10) Систематичне інформування суспільства про діяльність органів сектору безпеки і оборони, про стан виконання заходів розвитку та діяльності сектору залишається важливим завданням держави в системі демократичного цивільного контролю. Саме тому практика видання «Білих книг» органів сектору безпеки і оборони повинна мати щорічний характер, базуючись на показниках Державного бюджету України, стратегіях безпеки та програмах реформування відповідних структур. З цією метою необхідно внести зміни в статтю 10 Закону України «Про національну безпеку України» та продовжити практику щорічної публікації «Білих книг».

Проект, 22 липня 2018 р.