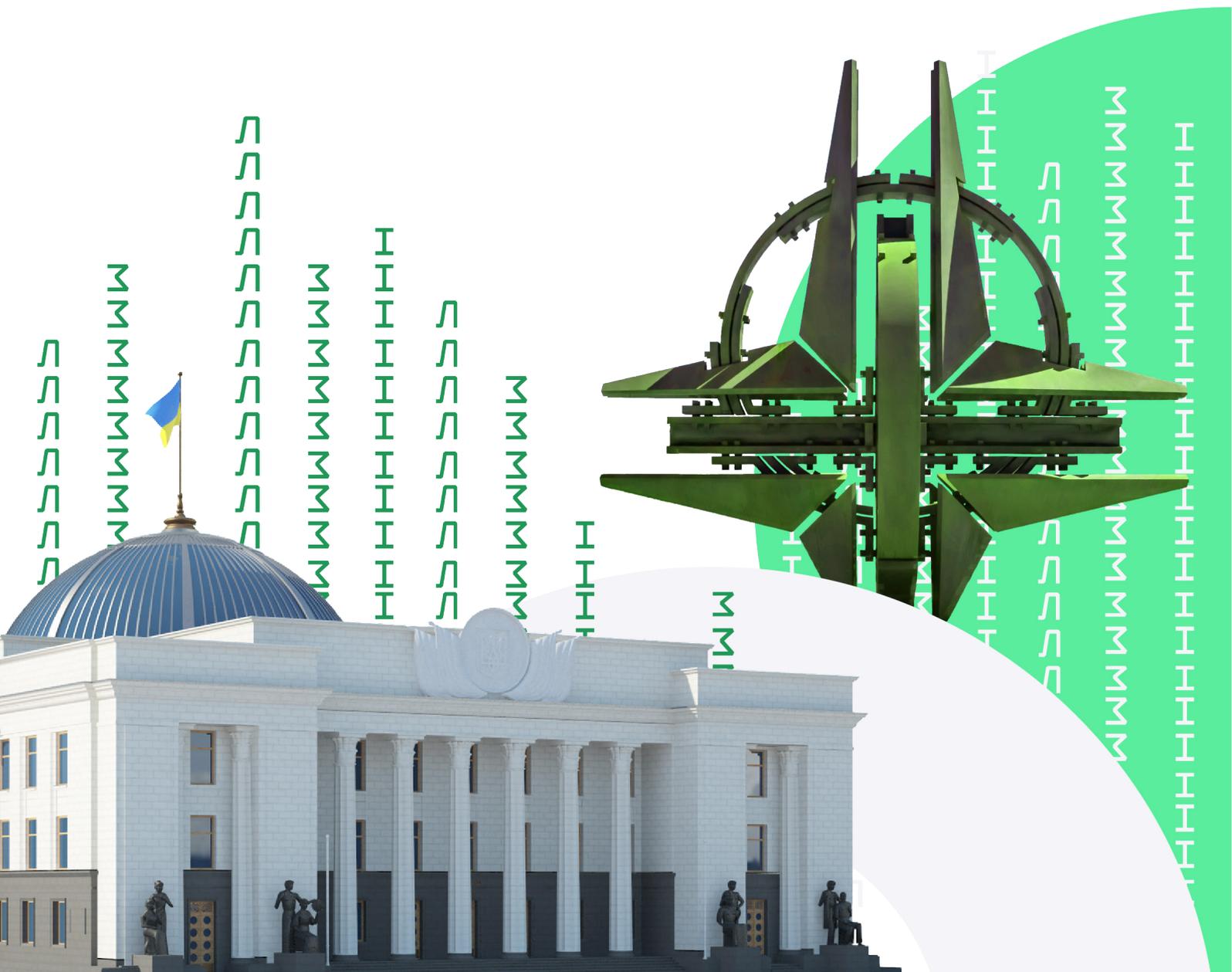


# Парламентський контроль за сектором безпеки й оборони в контексті співвідношення норм і практик НАТО та України

ЗЕЛЕНА КНИГА



Copyright © 2025 Парламентський центр та Лабораторія законодавчих ініціатив  
Усі права захищені

Цей аналітичний документ підготовлено в рамках проекту «Парламентська підзвітність сектору безпеки в Україні (PASS Ukraine)». Фінансова підтримка була надана Програмою розбудови миру та стабілізації (PSOPs) Міністерства міжнародних справ Канади (GAC). Жодна частина публікації не може бути відтворена, збережена в пошуковій системі або передана в будь-якій формі й будь-якими засобами, електронними, механічними, шляхом відеозапису або іншим чином, без попереднього дозволу Парламентського центру й Лабораторії законодавчих ініціатив.

Погляди, які викладені в цьому документі, не обов'язково відображають погляди Міністерства міжнародних справ Канади (GAC).

Звіт пройшов peer review таких експертів:

Роллер Вікторія Миколаївна  
Яковчук Ангеліна Олексіївна

Експертки проекту PROTECT2. Проект здійснює сприяння цілям реформ у сфері оборони через програму технічної експертизи та передачі потенціалу. Фінансується Міністерством національної оборони Канади.

# Зміст

Список скорочень .....	4
Анотація .....	5
Методологія .....	6
Резюме .....	7
<b>I. Демократичний цивільний контроль за сектором безпеки й оборони — передумови виникнення та закріплення в українському правовому полі .....</b>	<b>11</b>
<b>II. Парламентський контроль у сфері безпеки й оборони: теоретичні аспекти .....</b>	<b>14</b>
<b>III. Інструменти парламентського контролю: міжнародна практика та українські способи їх втілення .....</b>	<b>20</b>
1. Законодавчі повноваження парламенту в розрізі парламентського контролю .....	20
2. Діяльність комітетів щодо забезпечення контролю за діяльністю органів сектору безпеки й оборони .....	24
3. Роль тимчасових спеціальних та слідчих комісій Верховної Ради під час парламентського контролю за сектором безпеки й оборони .....	29
4. Участь Парламенту у формуванні кадрової політики сектору безпеки й оборони .....	34
5. Військовий омбудсмен як інструмент нагляду за дотриманням прав та свобод у сфері безпеки й оборони .....	39
6. Затвердження бюджетних асигнувань та прийняття рішень щодо звіту про їх використання .....	43
6.1. «Білі книги» у сфері безпеки та оборони .....	51
7. Інші інструменти парламентського контролю у сфері безпеки й оборони .....	53
7.1. «Година запитань до уряду» .....	54
7.2. Парламентські слухання .....	55
7.3. Щорічні звіти та заслуховування посадових чи службових осіб органів сектору безпеки й оборони .....	57
7.4. Депутатські запити та звернення .....	59
7.5. Інтерпеляція та парламентські дебати — потенційні інструменти в українському парламентаризмі .....	62
<b>Додатки .....</b>	<b>65</b>
Додаток 1 .....	65
Додаток 2 .....	67
Додаток 3 .....	74

# Список скорочень

- Верховна Рада, Парламент — Верховна Рада України
- ВОА — вищі органи аудиту
- ГКА — Генеральний контролер і аудитор
- ГНЕУ — Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України
- Держприкордонслужба — Державна прикордонна служба України
- Держспецзв'язку — Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України
- Держспецтрансслужба — Державна спеціальна служба транспорту
- ЄС — Європейський Союз
- ЗСУ — Збройні сили України
- Комітет — Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки
- МВС — Міністерство внутрішніх справ України
- Міноборони — Міністерство оборони України
- НАТО — Північноатлантичний альянс, Організація Північноатлантичного договору
- НАУ — Національне аудиторське управління
- Нацгвардія — Національна гвардія України
- Нацполіція — Національна поліція України
- Президент — Президент України
- Рахункова палата — Рахункова палата України
- СБУ — Служба безпеки України
- СЗРУ — Служба зовнішньої розвідки України
- Спеціальний контрольний комітет — комітет Верховної Ради України, до повноважень якого належить забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронними органами спеціального призначення та розвідувальними органами
- УДОУ — Управління державної охорони України
- Уповноважений — Уповноважений Верховної Ради України з прав людини
- Уряд — Кабінет Міністрів України
- CAF — Збройні сили Канади
- Cour des comptes — Рахункова палата/Суд аудиторів Франції
- DND — Міністерство національної оборони Канади

# Анотація

Дослідження присвячено комплексному аналізу парламентського контролю як частини демократичного цивільного контролю за сектором безпеки й оборони в контексті співвідношення норм і практик НАТО та України. Автори детально розглядають окремі інструменти парламентського контролю за сектором безпеки й оборони, що використовуються Верховною Радою України, та як аналогічні інструменти застосовуються в країнах-членах НАТО. Окрема увага дослідження зосереджена на особливостях та проблемах використання інструментів парламентського контролю за сектором безпеки й оборони в Україні в умовах повномасштабного вторгнення, а також запропоновано шляхи їх вирішення.

Дослідження дає відповіді на такі питання:

- Якою мірою задекларовані інструменти парламентського контролю за сектором безпеки й оборони використовуються Верховною Радою України й наскільки вони є ефективними?
- Наскільки парламентський контроль за сектором безпеки й оборони в Україні обмежується в умовах війни?
- Які практики країн-членів НАТО щодо парламентського контролю за сектором безпеки й оборони варто перейняти Україні в майбутньому?

# Методологія

Аналіз практики застосування інструментів парламентського контролю за сектором безпеки й оборони в Україні та їх співвідношення зі стандартами НАТО здійснювався з метою відображення сучасного стану справ під час реалізації цієї функції Верховною Радою України, проблем, пов'язаних із цим, а також запропоновано шляхи їх вирішення з урахуванням стандартів НАТО.

Дослідження, проведене в рамках підготовки цієї зеленої книги<sup>1</sup>, обмежене:

- часовими рамками — 1991–2024 роки;
- предметом цього дослідження є виключно парламентський контроль (як частина демократичного цивільного контролю) за сферою безпеки й оборони;
- міжнародний досвід, який вивчався в межах цього дослідження, зосереджувався виключно на країнах-членах НАТО.

Для досягнення поставленої мети експертами використаний такий метод кабінетного дослідження, як-от послідовний аналіз документів та інших відкритих джерел, даних, присвячених парламентському контролю за сектором безпеки й оборони, зокрема:

- національного законодавства України (законів, актів Президента, Уряду та центральних органів виконавчої влади, інших інституцій) та міжнародного законодавства (статутів, резолюцій, принципів тощо);
- національного законодавства країн-членів НАТО та досвіду його застосування;
- проєктів нормативно-правових актів України;
- досліджень, звітів, інших аналітичних матеріалів та статистичної інформації державних і громадських інституцій;
- судових рішень;
- матеріалів медіа та інформації із соціальних мереж із відповідної тематики.

Також із метою відображення найбільш актуальної інформації та верифікації окремих даних, отриманих із відкритих джерел, у рамках цього дослідження експертами проведені консультації з народними депутатами України, експертами та іншими заінтересованими сторонами у сфері парламентського контролю за сектором безпеки й оборони.

---

<sup>1</sup> Зелена книга — аналітичний документ, що розробляється з метою визначення та детального опису проблеми, яка існує у суспільних відносинах та потребує вирішення, а також для надання можливості заінтересованим особам надати свої пропозиції щодо способів вирішення такої проблеми (Закон України «Про правотворчу діяльність», п. 1 ч. 1 ст. 21).

# Резюме

Світовий досвід, зокрема і практика держав-членів НАТО, доводить, що демократичний цивільний контроль за сектором безпеки й оборони є необхідним елементом забезпечення стабільності держави та функціонування демократичного ладу. Ключовими суб'єктами демократичного цивільного контролю є органи судової влади, суспільний нагляд, президент, уряд та парламент.

Одним із завдань парламентського контролю (як складника демократичного цивільного контролю) є забезпечення ефективного функціонування всієї системи оборони країни. Для парламенту засобом досягнення такої цілі є контроль над органами виконавчої влади, яким підпорядковується сектор безпеки й оборони.

Інструменти парламентського контролю в Україні загалом тотожні загальноєвропейським та євроатлантичним відповідникам, однак з урахуванням особливостей власної правової системи та системи взаємодії у владному трикутнику (Парламент — Уряд — Президент). Водночас парламентський контроль в Україні не зміг стати надійним фундаментом для забезпечення бажаного рівня ефективності функціонування системи безпеки й оборони України.

Головною проблемою парламентського контролю над сектором безпеки й оборони є слабкий контроль Парламенту над діями всього Уряду. Слабкий парламентський контроль є ще слабшим для сектору безпеки й оборони у зв'язку з його закритістю та особливостями «конституційної архітектури». Відтак давно відомі недоліки законодавчого регулювання не усуваються, а слабка політична та інституційна взаємодія між стейкхолдерами сектору безпеки й оборони не налагоджується протягом тривалого часу. Повномасштабне вторгнення Російської Федерації на територію України та ризики, пов'язані із ним, лише посилили всі ці проблеми.

## Проблема № 1<sup>2</sup>:

Обмеженість інструментів парламентського контролю над СБУ та Міноборони у зв'язку з тривалим неухваленням законодавчих змін:

1. Щодо парламентського контролю над СБУ: (I) розгляд кандидатів на посаду Голови СБУ на рівні парламентського комітету перед їх призначенням, (II) затвердження призначення Голови СБУ Верховною Радою України, (III) звільнення Голови СБУ Верховною Радою України в разі незадоволеності його роботою. Ці новації передбачені законопроектом № 3196-д.
2. Щодо парламентського контролю над Міноборони: міністр оборони має бути не лише підзвітним, але й підконтрольним Верховній Раді України. Ці новації передбачені законопроектом № 4210.

2 Нумерація проблем не відображає їхньої пріоритетності або важливості.

**Можливий шлях вирішення:**

Повернення цих законодавчих змін до реального порядку денного реформ сектору безпеки й оборони, їх розгляд, доопрацювання та ухвалення.

Розроблення комплексного підходу задля подолання випадків тривалого перебування законопроектів, зокрема й тих, які стосуються сектору безпеки й оборони, на доопрацюванні між читаннями, що може включати налагодження діалогу та співпраці між інституціями, експертну підтримку та нормативні зміни.

**Проблема № 2:**

Неутворення протягом тривалого часу спеціального контрольного комітету, до повноважень якого мало б належати забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення.

Такий комітет мав би покращити парламентський контроль над відповідними органами через:

1. Збільшення рівня захищеності інформації, яку такі спеціальні органи будуть передавати Парламенту. Наслідком цього буде збільшення як рівня довіри до Парламенту, так і обсягу інформації, якою спеціальні органи будуть готові ділитися з Парламентом.
2. Збільшення рівня контрольованості рішень спеціальних органів із боку Парламенту завдяки розширеному звітуванню, сфокусованості лише на діяльності спеціальних органів, додатковому контролю за звітністю.

**Можливий шлях вирішення:**

Утворення Верховною Радою спеціального контрольного комітету<sup>3</sup>, надання йому людських та фінансових ресурсів для діяльності, запуск повноцінного парламентського контролю над спеціальними органами.

**Проблема № 3:**

Низька результативність тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій, яка зумовлена (I) неналежним матеріально-ресурсним забезпеченням, (II) обмеженістю повноважень та (III) інституціалізованими практиками та традиціями.

Низька результативність проявляється у (I) відсутності звітів у значній частини ТСК, (II) наданні недієвих рекомендацій, (III) відсутності контролю за виконанням рекомендацій та результатів роботи ТСК.

**Можливий шлях вирішення:**

Надання ТСК необхідного рівня матеріального забезпечення та розширення їхніх повноважень.

Впровадження практики обов'язкового звітування ТСК за виконану роботу.

Запровадження контролю за виконанням рекомендацій ТСК.

<sup>3</sup> Для контролю за діяльністю державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення.

**Проблема № 4:**

Формалізм у процесі призначення цивільних очільників Міністерства оборони України. Посади міністра оборони, його першого заступника, заступників, державного секретаря<sup>4</sup> часто займають чинні військовослужбовці або особи, які пішли з військової служби незадовго до приходу в Міноборони. Нинішній спосіб формування керівного складу Міністерства оборони України призводить до порушення логіки цивільного контролю над збройними силами, оскільки такий контроль фактично здійснюють [вчорашні] військові, які зберігають військові зв'язки, практики та патерни поведінки. Крім порушення логіки цивільного нагляду за збройними силами, така ситуація також підвищує корупційні ризики.

**Можливий шлях вирішення:**

Зміна законодавства та практик призначення військовослужбовців або вчорашніх військовослужбовців на керівні посади Міноборони (міністр, перший заступник міністра, заступники міністра, державний секретар міністерства). Запровадження «охолоджувального терміну» — строку, протягом якого особа не може займати керівні посади в Міноборони після свого звільнення зі Збройних сил.

**Проблема № 5:**

Недоукомплектованість складу Рахункової палати. Наразі Рахункова палата має 5 членів, водночас для ефективного функціонування потрібно 11. Це негативно впливає на інституційну спроможність Рахункової палати, одного з головних контрольних інструментів Парламенту. Нещодавня реформа Рахункової палати, що наділила Рахункову палату новими повноваженнями, не буде ефективною, якщо Рахункова палата залишиться недоукомплектованою. І хоча Рахункова палата є інструментом загального контролю, вона допомагає здійснювати парламентський контроль і над сектором безпеки й оборони, регулярно здійснюючи перевірки оборонних витрат. Тому проблеми діяльності Рахункової палати негативно впливають і на парламентський контроль за сектором безпеки й оборони.

**Можливий шлях вирішення:**

Імплементация Закону України № 4042-ІХ, особливо в частині якнайшвидшого оголошення та проведення конкурсу на посади членів Рахункової палати.

**Проблема № 6:**

Відсутність єдиного підходу до змісту та форми щорічних звітів органів державної влади перед Парламентом. Частина органів влади подає Парламенту формальні узагальнені звіти, за якими неможливо здійснювати контроль. Звіти можуть бути неповними, неінформативними, містити лише загальновідому інформацію, тобто фактично мати довільну форму. Такі звіти не допомагають здійснювати парламентський контроль.

---

4 Українське законодавство передбачає призначення на посаду державного секретаря Міноборони навіть чинних військовослужбовців. До того ж наразі на цю посаду призначаються здебільшого цивільні особи. Водночас у частині країн-членів НАТО посаду держсекретаря прямо заборонено займати військовослужбовцям.

**Можливий шлях вирішення:**

Розроблення уніфікованого формату та структури щорічних звітів органів державної влади щодо результатів реалізації відповідних програмних документів.

**Проблема № 7:**

Ігнорування окремими представниками органів сектору безпеки й оборони законних вимог Парламенту щодо надання пояснень, звітів та відповідей на депутатські запити та звернення. Досить гучними є випадки, коли представники органів влади не приходять до Парламенту для звітування після гучних скандалів, як-от з прослуховуванням журналістів. Менш відомими, але так само проблемними є випадки, коли депутатські запити та звернення, якщо й не ігноруються, то отримують відповіді у вигляді формальних відписок. Це послаблює парламентський контроль.

**Можливий шлях вирішення:**

Вдосконалення механізму виклику представників органів сектору безпеки й оборони для надання пояснень чи інформації щодо суспільно-важливих чи резонансних подій. Запровадження уніфікованої структури запитів та звернень народних депутатів України та відповідей органів влади на них.

# I. Демократичний цивільний контроль за сектором безпеки й оборони — передумови виникнення та закріплення в українському правовому полі

З початком повномасштабного вторгнення Російської Федерації на територію України стало очевидним, що для успішної оборони держави важливі не лише наявність озброєння та людський ресурс, а і здійснення ефективного управління та контролю.

У 2019 році Україна на конституційному рівні закріпила своє прагнення рухатися європейським та євроатлантичним курсом<sup>5</sup>, а отже, й переймати найкращі практики та стандарти країн-членів відповідних союзів, зокрема з метою посилення сектору безпеки й оборони. У розумінні українського законодавства стандарти НАТО — це стандарти, розроблені, ухвалені та опубліковані Організацією Північноатлантичного договору<sup>6</sup>. Водночас окрім стандартів НАТО в класичному їх розумінні (угоди зі стандартизації та союзні публікації), наявні євроатлантичні політики, стратегії, принципи, норми та підходи до всіх сфер діяльності держави, до яких належить зокрема застосування механізму демократичного цивільного контролю<sup>7</sup>.

Термін «демократичний цивільний контроль» є звичним для країн-членів Північноатлантичного альянсу та Організації з безпеки і співробітництва в Європі й передбачається низкою стратегічних документів відповідних утворень, хоча й може вживатися в різних варіаціях. Так, План дій щодо членства в НАТО, ухвалений на зустрічі глав країн-членів Північноатлантичної Ради у Вашингтоні від 24 квітня 1999 року (документ, що заклав загальну рамку вступу країн до Альянсу), також передбачає, що країни-претенденти будуть встановлювати належний демократичний та цивільний контроль над своїми збройними силами (пп. «г» п. 2 розд. I)<sup>8</sup>.

Україна та НАТО мають власну тривалу історію взаємовідносин, що знайшла своє відображення в різних документах, які також містять положення про необхідність

---

5 Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору): Закон України від 07.02.2019 № 2680-VIII.

6 Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII, абз. 22 ч. 1 ст. 1.

7 НАТО та документи: Стандартизація за загальними принципами. Україна до НАТО: вебсайт.

8 План дій щодо членства в НАТО від 24.04.1999.

зміцнення нашою країною демократичного цивільного контролю над збройними силами та підвищення їхньої оперативно-технічної сумісності зі збройними силами держав-членів НАТО та країнами-партнерами<sup>9</sup>. З метою реалізації зокрема й цих домовленостей протягом 1997–2023 років діяла Комісія Україна — НАТО<sup>10</sup>, яку надалі замінила Рада Україна — НАТО.

Окрім того, Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки, прийнятий на 91-му пленарному засіданні Спеціального комітету Форуму НБСЕ<sup>11</sup> з питань співробітництва в галузі безпеки в Будапешті 3 грудня 1994 року, задекларував, що держави-учасниці розглядають демократичний політичний контроль над військовими і 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 (п. 20 розд. VII)<sup>12</sup>.

В Україні вперше унормування демократичного цивільного контролю на законодавчому рівні відбулося у 2003 році з ухваленням Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»<sup>13</sup>. Сам законопроект розроблявся Міністерством оборони України (Міноборони) з метою «зробити підконтрольними суспільству військові формування та правоохоронні органи держави, що абсолютно відповідає міжнародним зобов’язанням України і стандартам демократичної держави»<sup>14</sup>.

У 2018 році Президент України Порошенко П. ініціював перед Парламентом Закон України «Про національну безпеку України» (далі — Закон про національну безпеку). На думку Глави держави, було невиправданим розділення законів України «Про основи національної безпеки України» та «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», оскільки забезпечення демократичного цивільного контролю є невід’ємною складовою реалізації державної політики у сфері національної безпеки<sup>15</sup>. Окрім того, прийнятий у червні 2018 року Закон про національну безпеку вкотре закріпив правові засади та принципи державної політики у сфері національної безпеки й оборони, фундаментальні національні інтереси України, серед яких — забезпечення державного суверенітету й територіальної цілісності, інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір, набуття членства в ЄС та НАТО.

---

9 Партнерство заради миру Рамковий документ, пп. «б» п. 3.

Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору від 09.07.1997, п. 3 розд. II.

10 Найвищий колективний орган, який ухвалював рішення стосовно розвитку відносин між Україною і НАТО та спрямовував заходи в плані практичного співробітництва.

11 Нарада з питань безпеки і співробітництва в Європі, з 1995 р. Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ).

12 Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки від 03.12.1994.

13 Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV.

14 Засідання Верховної Ради України від 05.03.2003 № 15.

15 Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про національну безпеку України», реєстр. № 8068 від 28.02.2018.

У розумінні чинного українського законодавства демократичний цивільний контроль — це комплекс здійснюваних відповідно до Конституції та законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки й оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їхній ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України<sup>16</sup>.

Серед складників системи демократичного цивільного контролю здебільшого вирізняють контроль, що здійснюється:

- парламентом;
- урядом;
- судовою владою;
- президентом;
- органами місцевого самоврядування;
- суспільством (громадський нагляд).

Реалізація всіма вказаними суб'єктами їхніх контрольних повноважень щодо збройних сил та інших силових структур є одним з елементів забезпечення безпеки держави, а також взаємодії останніх із суспільством.

Ця зелена книга присвячена реалізації лише парламентського контролю у сфері безпеки й оборони на прикладі України та країн-членів НАТО.

---

<sup>16</sup> Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII, п. 5 ч. 1 ст. 1.

## II. Парламентський контроль у сфері безпеки й оборони: теоретичні аспекти

Парламентський контроль над сектором безпеки й оборони є невіддільною частиною системи демократичного цивільного контролю. Наскільки б ефективно не була побудована система безпеки й оборони загалом чи органів, що реалізують відповідну політику, їхня діяльність однаково має підлягати контролю з боку законодавчої гілки влади, аби функціонування такої системи здійснювалося відповідно до вимог законодавства та не допускало порушення конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Українська науковиця Ільницька У. зазначає, що парламентський контроль у сфері безпеки й оборони передбачає створення системи обмежень, яка б унеможливила використання армії в антиконституційних цілях, а також недопущення політичної активності армії та функціонування її як самостійного суб'єкта політики<sup>17</sup>. Іншими словами, виконуючи функцію контролю, парламент має змогу, з одного боку, запобігти використанню органів сектору безпеки й оборони в незаконних цілях президентом чи урядом країни для узурпації влади, а з іншого — мінімізувати можливість її захоплення самими військовими<sup>18</sup>.

Засади та процедури застосування механізмів парламентського контролю містяться в нормах та принципах НАТО, законодавстві його країн-членів. Для України як потенційного члена Альянсу забезпечення ефективного контролю Верховною Радою України (Верховна Рада) у сфері безпеки та оборони є надважливим завданням.

Станом на сьогодні в міжнародному чи національному законодавстві немає єдиного визначення «парламентського контролю». Водночас парламентський контроль як явище політичного процесу в демократичних країнах є предметом постійного експертного та наукового дослідження.

---

17 Ільницька У. Парламентський контроль за сферою безпеки і оборони: сутність та механізми реалізації у демократичному суспільстві // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. 2009. Випуск 21. С. 82.

18 Наприклад, у липні 2016 року у Туреччині відбулася спроба військового перевороту, за наслідками якого декілька сотень людей загинуло, понад 3000 військових було затримано, численні об'єкти державної власності зазнали руйнувань. Вагому роль задля припинення узурпації влади військовими відіграли як Президент Туреччини Реджеп Тайїп Ердоган і уряд країни, так і парламент (Великі національні збори Туреччини). Парламент, чиє приміщення також зазнало атак та пошкоджень, провів екстрене позачергове засідання, під час якого усі чотири фракції (як провладні, так і опозиційні) засудили спробу військового перевороту.

Наприклад, український науковець Требін М. П. запропонував трактувати **парламентський контроль над сферою безпеки й оборони** як сукупність контрольних та керівних заходів, які здійснюються відповідно до Конституції із залученням представницьких державних органів (разом із громадськими організаціями), спрямованих на здійснення контролю за виконанням положень оборонної доктрини держави, воєнної політики, за оптимальними й раціональними витратами бюджетних коштів, дотриманням прав і свобод військовослужбовців і цивільних фахівців, їх соціально-правового захисту з метою ефективного функціонування всієї системи оборони країни<sup>19</sup>.

Законом про національну безпеку уточнено, що до складу сектору безпеки й оборони входять:

- Міністерство оборони України (Міноборони);
- Збройні сили України (ЗСУ);
- Державна спеціальна служба транспорту (Держспецтрансслужба);
- Міністерство внутрішніх справ України (МВС);
- Національна гвардія України (Нацгвардія);
- Національна поліція України (Нацполіція);
- Державна прикордонна служба України (Держприкордонслужба);
- Державна міграційна служба України;
- Державна служба України з надзвичайних ситуацій;
- Служба безпеки України (СБУ);
- Антитерористичний центр при СБУ;
- Служба судової охорони;
- Управління державної охорони України (УДОУ);
- Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України (Держспецзв'язку);
- Апарат Ради національної безпеки і оборони України;
- розвідувальні органи України; (*Служба зовнішньої розвідки України (СЗРУ), Головне управління розвідки Міноборони<sup>20</sup>, та Управління розвідки Адміністрації Держприкордонслужби<sup>21</sup>*);
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику<sup>22</sup> (*наразі таким органом є Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України*).

---

19 Цит. за: Савка І. І. Парламентський контроль як основа цивільного контролю над сектором безпеки та оборони держави // Механізми державного управління. 2019. Випуск 12. С. 65.

20 Розвідувальний орган Міністерства оборони України.

21 Розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону.

22 Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII, ч. 2 ст. 12.

Особливості парламентського контролю за розвідкою також регламентовані Законом України «Про розвідку»<sup>23</sup>, наприклад, створення спеціального парламентського комітету.

З огляду на те, що механізм парламентського контролю з кожним роком удосконалюється з урахуванням світової практики, то з аналізу українського та міжнародного законодавства вбачається, що самі інструменти парламентського контролю будь-якої демократичної країни загалом є однаковими. Різниця може полягати лише в способах реалізації цих інструментів, особливостях функціонування системи безпеки й оборони в країні, межах, встановлених у національному законодавстві.

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (DCAF)<sup>24</sup> визначає **інструменти парламентського контролю за сектором безпеки й оборони**. Для кращого розуміння змісту цих інструментів варто розглянути те, у який спосіб вони втілюються в українському законодавстві.

Інструменти парламентського контролю за сектором безпеки й оборони за DCAF	Інструменти парламентського контролю за сектором безпеки й оборони згідно з Конституцією та законами України
<p><b>Законодавчі повноваження:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ встановлення законодавчих рамок нагляду;</li> <li>➤ вплив на державну політику на широкому рівні.</li> </ul>	<p><b>Законодавчі повноваження:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ прийняття законів, які визначають основи національної безпеки, засади оборони України, організації її Збройних сил, функціонування органів сектору безпеки й оборони та їхні повноваження;</li> <li>➤ визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та НАТО.</li> </ul>
<p><b>Бюджетний контроль:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ нагляд/перевірка доцільності використання виділених коштів;</li> <li>➤ санкції у випадку неналежного використання бюджетних коштів.</li> </ul>	<p><b>Бюджетний контроль:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ затвердження бюджетних асигнувань та прийняття рішень щодо звіту про їх використання;</li> <li>➤ Рахункова палата:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1) надає Уряду пропозиції щодо притягнення до передбаченої законом відповідальності осіб, винних у порушенні вимог законодавства, нецільовому та неефективному використанні коштів, заподіянні матеріальної шкоди державі;</li> </ol> </li> </ul>

23 Про розвідку: Закон України від 17.09.2020 № 912-IX.

24 Born H. Parliamentary Oversight of the Security Sector / Hans Born // European Parliament – OPPD. 2013. P. 25.

	<p>2) у разі виявлення під час здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) ознак кримінального або адміністративного правопорушення повідомляє про них органи Бюро економічної безпеки України та інші відповідні правоохоронні органи.</p>
<p><b>Прямий нагляд:</b></p> <p>➤ Наглядові органи:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• комітет(и) парламенту;</li> <li>• незалежні наглядові органи, утворені для допомоги парламенту.</li> </ul> <p>➤ Участь у прийнятті важливих рішень:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• попереднє ухвалення рішень про направлення іноземних місій, оголошення війни, введення надзвичайного стану, підписання міжнародних договорів;</li> <li>• контроль рішень а posteriori (з можливістю їх скасування чи зміни). За допомогою різних механізмів нагляду (слухання, запити, запитання тощо) парламент може контролювати те, як виконавча влада виконує рішення, ухвалені парламентом. На практиці такий контроль може завершуватися скасуванням</li> </ul>	<p><b>Прямий нагляд:</b></p> <p>➤ Наглядові органи:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• створення комітетів Верховної Ради, зокрема Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки;</li> <li>• здійснення контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, а за цільовим використанням бюджетних коштів — Рахунковою палатою України.</li> </ul> <p>➤ Участь у прийнятті важливих рішень:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• оголошення за поданням Президента стану війни й укладення миру; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів ЗСУ до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; затвердження указів Президента про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні чи окремих її місцевостях; надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;</li> <li>• розгляд питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри більшістю від конституційного складу Верховної Ради (за пропозицією Президента або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради). Однак Верховна Рада не</li> </ul>

парламентом незаконних рішень уряду або навіть початком процедури імпичменту;

- призначення вищих посадових осіб;
- контроль за оборонними закупівлями.

➤ Доступ до (конфіденційної) інформації:

- отримання документа/проактивне розкриття — чим більше релевантної інформації має у своєму розпорядженні парламент, тим краще він може виконувати свої функції. Однак у розрізі сектору безпеки й оборони таку доступність важко забезпечити, враховуючи вимоги секретності. Тому має бути баланс між правом парламенту мати доступ до інформації та забезпечення вимог конфіденційності;
- виклики/слухання — парламент має право викликати міністрів чи інших посадових осіб для надання пояснень, а також проводити парламентські слухання з питань сектору оборони й безпеки;

наділена повноваженнями самостійно скасувати акт Уряду чи зупинити його дію;

- призначення та звільнення Прем'єр-міністра України, міністра оборони України, інших членів Уряду, голови СБУ;
- затвердження річних та трирічних планів закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення Комітетом Верховної Ради з питань національної безпеки, оборони та розвідки; аналіз та узагальнення практики застосування законодавства у сфері оборонних закупівель із метою виявлення корупційних факторів та удосконалення законодавства.

➤ Доступ до (конфіденційної) інформації:

- народні депутати України мають право знайомитися з будь-якою конфіденційною та таємною інформацією з питань депутатської діяльності. Однак якщо народному депутату потрібна інформація у зв'язку з виконанням ним повноважень у спеціальному контрольному комітеті<sup>25</sup>, доступ до державної таємниці йому надається після проходження відповідної перевірки;
- Верховна Рада розглядає **щорічні письмові звіти** Кабінету Міністрів України, СБУ, УДОУ про діяльність складників сектору безпеки й оборони; проводить **парламентські слухання** з питань національної безпеки та оборони, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання; офіційно запрошує або вимагає присутності на пленарному засіданні Верховної Ради для заслуховування посадових чи службових осіб органів сектору безпеки й оборони тощо;

<sup>25</sup> Комітет, що здійснює контроль за діяльністю органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• інформація/консультації — у деяких країнах виконавча влада інформує та/або консультується з парламентом перед ухваленням важливих рішень;</li> <li>• Заходи щодо збереження таємниці — у парламентській практиці різних країн наявні механізми, що регламентують доступ парламентарів до конфіденційної інформації.</li> </ul> <p>➤ Слідчі повноваження.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Кабінет Міністрів України інформує Верховну Раду про свою діяльність у сфері національної оборони під час «години запитань до Уряду», а також на засіданнях комітетів, діяльність яких пов'язана зі сферою безпеки й оборони. Крім того, до повноважень Верховної Ради належить схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України на строк його повноважень, що зокрема має містити положення щодо забезпечення національної безпеки й оборони<sup>26</sup>;</li> <li>• доступ до державної таємниці народний депутат отримує після взяття письмового зобов'язання щодо її збереження, а в окремих вище описаних випадках — після проходження перевірки.</li> </ul> <p>➤ Слідчі повноваження — створення тимчасових слідчих комісій для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес. Додатково Верховна Рада може також створювати тимчасові спеціальні комісії для вивчення, підготовки й попереднього розгляду окремих питань у відповідних сферах.</p>
---	---

**Докладніше** про зазначені інструменти парламентського контролю в контексті міжнародного досвіду та їхнього втілення в українській практиці — у наступних розділах.

<sup>26</sup> Востаннє Верховна Рада схвалила Програму діяльності Кабінету Міністрів України у жовтні 2019 року за каденції Прем'єр-міністра Олексія Гончарука. У березні 2020 року Прем'єр-міністром України було призначено Дениса Шмигала та сформовано новий Уряд. Протягом 2020–2021 років Уряд неодноразово подавав на схвалення Верховній Раді проекти Програми його діяльності, що поверталися Парламентом на доопрацювання. Отже, протягом останніх п'яти років Уряд України виконує свої повноваження без схвалення Парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

# III. Інструменти парламентського контролю: міжнародна практика та українські способи їх втілення

## 1. Законодавчі повноваження Парламенту в розрізі парламентського контролю

Парламентський контроль поєднується із законодавчою діяльністю Парламенту та сприяє удосконаленню законодавчого врегулювання соціальних комунікацій у сферах національної безпеки й оборони<sup>27</sup>. Розгляд та ухвалення законодавчих актів, зокрема й у сфері безпеки й оборони, є однією з основних функцій законодавчого органу будь-якої країни. Саме через прийняття законодавчих актів Парламент визначає засади політики у сфері безпеки й оборони України, встановлює інструменти та межі власного контролю, а також інших суб'єктів демократичного цивільного контролю.

Наприклад, через прийняття Закону про національну безпеку Верховна Рада:

- ▶ деталізувала, які саме державні утворення належать до складу сектору безпеки й оборони та їхній правовий статус (перелік основних повноважень, порядок призначення та звільнення очільників, питання підконтрольності та підзвітності вищим органам тощо);
- ▶ деталізувала, у яких стратегічних документах мають визначатися загрози національній безпеці України та пріоритети державної політики у відповідній сфері (Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегічний оборонний бюлетень України тощо), порядок їх розроблення та прийняття;
- ▶ передбачила вимогу про те, що вищий керівний склад Міноборони має призначатися з-поміж цивільних осіб.

На підставі прийнятого Парламентом закону про Державний бюджет на відповідний рік здійснюються бюджетні асигнування сфери безпеки й оборони. Так само відповідно до законів визначаються вимоги щодо соціального та пенсійного забезпечення

---

<sup>27</sup> Богуцький П. П. Парламентський контроль як основа демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони України // Матеріали першої Всеукраїнської науково-практичної конференції «Парламентський контроль в умовах децентралізації державної влади та цифрової трансформації в Україні: стан і проблеми». 30.03.2021. С. 45.

військовослужбовців, працівників та інших осіб, на яких поширюється законодавство у сфері безпеки й оборони<sup>28</sup>.

Усього станом на 3 лютого 2025 року за 12 сесій Верховної Ради IX скликання було зареєстровано 7299 законопроектів (462 — у сфері безпеки й оборони), з них прийнято було 1401 законопроект (131 — у сфері безпеки й оборони). Проте трапляються випадки, коли Парламент протягом декількох років не ухвалює важливі для державної політики у сфері безпеки й оборони рішення. Наприклад, станом на сьогодні через внутрішні дискусії та протилежні погляди парламентарів, заінтересованих центральних органів виконавчої влади, експертів та інших стейкхолдерів із 2020 року так і залишаються неухваленими законопроекти № 4210<sup>29</sup> та № 3196-д<sup>30</sup>. Саме ці два законопроекти наразі є найважливішими законодавчими ініціативами у сфері демократичного цивільного контролю.

**Законопроект № 4210**, прийнятий за основу на початку 2022 року, пропонує комплексне внесення змін до законодавства, що регулює діяльність у сфері безпеки й оборони, зокрема Закону про національну безпеку. Законопроект № 4210 пропонує:

- доповнити новою термінологією Закон про національну безпеку (наприклад, «підзвітність у сфері безпеки й оборони» та новим визначенням терміну «демократичний цивільний контроль»);
- оновити підходи до кадрових призначень військового керівництва, його підзвітності та підконтрольності:
  - міністр оборони буде не лише підзвітним Верховній Раді, а й перебуватиме під її контролем;
  - Головнокомандувач ЗСУ має бути підпорядкованим, підконтрольним та підзвітним міністру оборони (чинна редакція Закону про національну безпеку передбачає лише підзвітність Президенту та міністру оборони щодо конкретного кола питань<sup>31</sup>).

Саме виклад останньої тези в такій редакції і є, на думку окремих членів Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки, оборони та розвідки<sup>32</sup>, однією з причин зволікання з розглядом законопроекту № 4210 у другому читанні.

Євроінтеграційний **законопроект № 3196-д** був прийнятий за основу у 2021 році та з того часу перебуває на доопрацюванні в комітетах Верховної Ради. Положення цього законопроекту спрямовані на реформування СБУ за допомогою:

---

28 Перелік законодавчих актів у сфері безпеки й оборони, прийнятих Верховною Радою, наведено в Додатку 1.

29 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань національної безпеки і оборони щодо зміцнення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України, удосконалення об'єднаного керівництва силами оборони держави та планування у сферах національної безпеки і оборони: проект Закону України, реєстраційний № 4210 від 12.10.2020.

30 Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України: проект Закону України, реєстраційний № 3196-д від 10.03.2020.

31 Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII, абз. 2 ч. 3 ст. 16.

32 Чи б'є законопроект №4210-д по Головному Залужному? Дзеркало тижня. 2023.

- оптимізації організаційно-штатної структури та делегуванні окремих функцій іншим органам;
- посилення парламентського контролю за його діяльністю:
  - проведення парламентським комітетом співбесіди з кандидатом перед призначення на посаду голови СБУ;
  - звільнення Верховною Радою голови СБУ у випадку визнання його роботи незадовільною за результатами щорічного звіту про діяльність СБУ (якщо він перебував на цій посаді не менш як рік).

У положеннях законопроекту безпосередньо зазначається, що Верховна Рада приймає закони, які визначають і регулюють діяльність та повноваження СБУ, затверджує відповідні бюджетні призначення та ухвалює рішення щодо звіту про їх використання.

Станом на сьогодні, попри численні правки та пропозиції, що були опрацьовані під час підготовки законопроекту № 3196-д до другого читання, він залишається не розглянутим. За словами члена Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки, оборони та розвідки<sup>33</sup>, навколо окремих положень цього законопроекту досі тривають дискусії, зокрема щодо механізму проведення контррозвідувальних заходів і пов'язаних із цим можливих порушень прав людини.

Проблема тривалого відкладення розгляду законопроектів Верховною Радою після їх прийняття в першому читанні стосується не лише сфери безпеки й оборони. За підсумками 11-ї сесії Верховної Ради IX скликання середній строк між першим читанням законопроектів та ухваленням їх у другому читанні та в цілому становив 181 день<sup>34</sup>. А для 20% законопроектів цей строк становив понад 300 днів. І це якщо враховувати тільки ті законопроекти, які зрештою були ухвалені. Десятки інших законопроектів, ухвалених у першому читанні за основу, роками чекають свого розгляду в другому читанні. Це призводить до втрати актуальності законопроектів або їхніх окремих положень.

Деякі держави НАТО намагаються протидіяти затягуванню роботи над законопроектами через обмеження строків підготовки важливих законопроектів після прийняття їх у першому читанні за основу.

#### **Як це працює в країнах НАТО**

Відповідно до Регламенту Сабору **Хорватії**<sup>35</sup> остаточний проект закону ініціатор зобов'язаний подати протягом шести місяців із дня прийняття законопроекту в першому читанні. Якщо ініціатор не дотримається цього строку, процес ухвалення закону вважатиметься припиненим.

33 Нова редакція закону про СБУ готова до розгляду ВР у другому читанні на 95% — Веніславський. Українформ. 2023.

34 Моніторинг роботи Верховної Ради 11-та сесія IX скликання. Лабораторія законодавчих ініціатив. 2024. С. 37.

35 Регламент Сабору Хорватії від 2020, ст. 145-151 гл. V ч. 7.

З огляду на українську практику, є певні ризики запровадження таких нововведень, а саме:

1. Запровадження граничного строку підготовки законопроектів до другого чи третього читання не є запорукою того, що такі вимоги будуть дотримуватися. Відповідно до Регламенту Верховної Ради пропозиції та поправки до законопроекту, який готується до другого читання, вносяться в 14-денний строк після дня прийняття законопроекту за основу<sup>36</sup>. Однак навіть за умови внесення законопроекту до порядку денного сесії, це не гарантує його швидке потрапляння до зали засідань. Відповідне рішення приймається на засіданні Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп).
2. Запровадження будь-яких законодавчих обмежень, навіть із добрими намірами, у підсумку може призводити до свідомого їх ігнорування тими, на кого вони спрямовані. Наприклад, відповідно до проведеного Лабораторією законодавчих ініціатив моніторингу роботи Верховної Ради процедури розгляду до 53% (більше ніж половина) законів мали порушення протягом 11-ї сесії IX скликання Верховної Ради<sup>37</sup>.
3. Наявність виправданої ймовірності, що за таких умов ключові законопроекти будуть здебільшого прийматися в першому читанні та в цілому (що призведе до погіршення їхньої якості), у зв'язку з побоюванням щодо їх блокування опозицією під час підготовки до другого читання. Наприклад, аби затягнути строки підготовки законопроектів до другого чи третього читання і порушити граничні строки, народні депутати можуть вдаватися до парламентської обструкції<sup>38</sup>.

Окремо треба згадати закони, які Парламент приймає по суті з метою надання законної сили окремим рішенням, ухваленим Президентом чи Урядом, наприклад, щодо:

- 1) ратифікації та денонсації міжнародних договорів (станом на 20 січня 2025 року Парламентом IX скликання прийнято 171 закон, 8 з них стосувалися сфери безпеки й оборони);
- 2) введення надзвичайного чи воєнного стану (з 24 лютого 2022 року Парламент 13 разів голосував за введення (продовження) воєнного стану), оголошення загальної та часткової мобілізації, використання ЗСУ;
- 3) надання військової допомоги іншим державам та направлення підрозділів Збройних сил України до іншої держави тощо. Однак у зв'язку з початком повномасштабного вторгнення Росії весь національний контингент і національний персонал, який брав участь у міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки, відкликано до України з метою його участі в захисті суверенітету та територіальної цілісності держави<sup>39</sup>.

36 Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI, ч. 1 ст. 116.

37 Моніторинг роботи Верховної Ради 11-та сесія IX скликання. Лабораторія законодавчих ініціатив. 2024. С. 10.

38 Парламентська обструкція у світі та в Україні. Лабораторія законодавчих ініціатив. Часопис «ПАРЛАМЕНТ». 2021–2022. Випуск 1. С. 31.

39 Про відкликання національного контингенту і національного персоналу, які беруть участь у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки: Указ Президента України від 07.03.2022 № 114.

## 2. Діяльність комітетів щодо забезпечення контролю за діяльністю органів сектору безпеки й оборони

Основним парламентським комітетом, до відання якого належать питання контролю у сферах національної безпеки й оборони; демократичного цивільного контролю; законодавчого забезпечення діяльності відповідних органів, зокрема щодо впровадження принципів і стандартів НАТО та досягнення критеріїв, необхідних для набуття Україною членства в НАТО тощо, є **Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки** (Комітет).

Діяльність Комітету зокрема полягає у:

- розробленні, опрацюванні та фактично сприянні ухваленню законопроектів, спрямованих на удосконалення державних політик у відповідній сфері. Так, за період діяльності Верховної Ради IX скликання Комітет був головним щодо підготовки та розгляду 455 проектів законів<sup>40</sup>, з них 126 прийнято Парламентом у цілому;
- затвердженні річних та трирічних планів закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення;
- заслуховуванні кандидатів на посади міністра оборони, голови СБУ та міністра внутрішніх справ перед їх призначенням;
- розгляді на своїх засіданнях або під час слухань звітів, доповідей та інформації державних органів та посадових осіб, які в передбачених законом випадках подаються до Верховної Ради, та інших заходів, передбачених законодавством.

Наприклад, за декілька тижнів до початку повномасштабного вторгнення Комітет заслуховував інформацію СЗРУ, Головного управління розвідки Міноборони, Управління розвідки Адміністрації Держприкордонслужби, СБУ щодо поточної безпекової ситуації в Україні, а також щодо стану реформування СБУ<sup>41</sup>. Відповідне інформування в закритому режимі під час засідань Комітету<sup>42</sup> продовжується і сьогодні.

Комітет має у своїй структурі 9 підкомітетів<sup>43</sup> з фокусом на окремі інституції чи напрями діяльності<sup>44</sup>, зокрема підкомітет з питань демократичного цивільного нагляду і контролю (створено 1 листопада 2023 року).

---

40 Станом на 20.01.2025.

41 Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки заслухав інформацію щодо поточної безпекової ситуації в Україні. Верховна Рада України. 2023.

42 Наприклад, засідання Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки 03.04.2024.

43 Станом на 20.01.2025.

44 Питання, віднесені до відання підкомітетів Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки. Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки. 2024.

З проблемних аспектів, які раніше ідентифікувалися громадськістю, треба зазначити більшу закритість Комітету<sup>45</sup>, у порівнянні з іншими комітетами, та режимом роботи цього Комітету у зв'язку з введенням воєнного стану. Водночас така закритість була виправдана в умовах повномасштабного вторгнення з огляду на чутливість інформації, з якою працює Комітет. Якщо на початку вторгнення про діяльність Комітету було відомо фрагментарно, то наразі його офіційний сайт хоча б містить інформацію про минулі засідання та їхні порядки денні. Також певну інформацію можна почерпнути з інформаційних стрічок органів державної влади та з публікацій деяких народних депутатів — членів Комітету. Наприклад, остання згадка про проведення слухання в Комітеті, відповідно до його офіційного вебсайту, датується січнем 2018 року. Порядок денний комітетського слухання тоді стосувався питання наближення України до стандартів НАТО<sup>46</sup>. Натомість народні депутати-члени інших комітетів влітку 2023 року інформували громадськість про проведення спільних комітетських слухань щодо морської безпеки та свободи судноплавства в Азово-Чорноморському басейні<sup>47</sup>. Разом із цим наприкінці жовтня 2024 року ситуація кардинально змінилася, оскільки сторінка Комітету в соціальній мережі Facebook<sup>48</sup> цілком оновилася і відтепер містить актуальну інформацію про діяльність Комітету.

У 2020 році Верховна Рада, прийнявши Закон України «Про розвідку», передбачила створення *спеціального контрольного комітету*. Повноваження та особливості формування персонального складу спеціального контрольного комітету окреслені в окремій статті Закону України «Про комітети Верховної Ради України». Наприклад, спеціальний контрольний комітет може проводити закриті засідання та ініціювати створення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради з питань, що належать до його відання. У зв'язку із цим виникло дискусійне питання: хто має виконувати відповідні функції — Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки (у складі якого функціонує підкомітет з ідентичною назвою) чи все ж таки окремо створений контрольний комітет?

Проблема створення спеціального контрольного комітету, на думку як окремих експертів, так і представників органів державної влади, безпосередньо пов'язана зі ст. 89 Конституції України, якою визначаються положення створення та діяльності комітетів Верховної Ради та водночас не передбачається створення комітету з пріоритетною контрольною функцією. Згідно із частиною першою зазначеної статті, комітети створюються Верховною Радою для здійснення законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України. Водночас відповідно до ст. 11 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», контрольна функція є однією з функцій (поряд із законопроектною та організаційною), здійснення яких покладається на всі комітети Верховної Ради в межах визначеного предмета відання.

---

45 Вхід дозволено. Рейтинг відкритості парламентських комітетів-2024. Главком. 2024.

46 Слухання 8 скликання. Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки.

47 Публікація Клименко Ю. в соціальній мережі Facebook від 13.06.2023.

48 Сторінка Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки у соціальній мережі Facebook.

Прибічники такої позиції апелюють також до Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010<sup>49</sup>, у якому зазначено, що Основний Закон України не наділяє комітети самостійними контрольними повноваженнями, вони можуть лише сприяти Верховній Раді в здійсненні повноважень щодо парламентського контролю, виконуючи певні дії допоміжного (інформаційного, експертного, аналітичного тощо) характеру. Наведене узгоджується з правовою позицією Конституційного Суду України, за якою комітети не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. Вони беруть участь у його здійсненні лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до сфери парламентського контролю Верховної Ради.

Водночас у лютому 2023 року Верховна Рада уточнила предмет відання Комітету, видаливши з предмета відання питання *організації та діяльності органів служби безпеки, розвідки і контррозвідки*<sup>50</sup>. Натомість Верховна Рада у своїй Постанові<sup>51</sup> передбачила нові формулювання в частині повноважень Комітету, зокрема *«законодавче забезпечення діяльності органів сектору безпеки і оборони, у тому числі щодо впровадження принципів і стандартів Організації Північноатлантичного договору (НАТО) та досягнення критеріїв, необхідних для набуття Україною членства в НАТО» та «демократичний цивільний контроль».*

Тобто можна припустити, що згаданий у Законі України «Про розвідку» спеціальний контрольний комітет — це все ж таки Комітет Верховної Ради з питань національної безпеки, оборони та розвідки. Однак Закон України «Про комітети Верховної Ради України» чітко регламентує, що до складу спеціального контрольного комітету має входити *непарна кількість осіб*. Натомість станом на 20 січня 2025 року склад Комітету нараховує 20 народних депутатів<sup>52</sup>. Крім того, у цьому ж законі вказано, що *вимоги, яким повинен відповідати член комітету та працівник секретаріату комітету, а також порядок організації та проходження ними перевірки, періодичність такої перевірки та порядок оскарження її результатів визначаються Верховною Радою України*. Наразі Парламентом не було прийнято нормативно-правового акта, який би встановлював такі вимоги.

Отже, аби уникнути неоднозначного тлумачення норм законодавства та подальших суперечок щодо функціонування згаданого спеціального контрольного комітету, треба переглянути чинне регулювання та усунути відповідну правову колізію.

#### **Як це працює в країнах НАТО**

На відміну від української практики, де Комітет наразі опікується питаннями всього сектору безпеки й оборони, включно з розвідкою, країнам-членам ЄС та НАТО притаманна різна практика. У цій частині треба згадати про Рекомендацію

49 Рішення Конституційного Суду України від 10.06.2010 № 16-рп/2010, п. 3.1. мотивувальної частини.

50 Про внесення змін до додатка до Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання»: постанова Верховної Ради України від 23.02.2023 № 2929-ІХ, пп. 2 п. 1.

51 Там само.

52 Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки. Верховна Рада України.

Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1713 (2005)<sup>53</sup>, яка регламентує, що для здійснення контролю за розвідувальними (спеціальними) службами кожний парламент мусить мати відповідний спеціальний комітет. Мінімально необхідний обсяг їхніх повноважень має містити здійснення контролю за використанням бюджетного фінансування розвідувальних служб.

У рамках діяльності Бундестагу **Німеччини** функціонують два окремі комітети у сфері безпеки й оборони: Комітет із питань оборони та Комітет парламентського контролю. Комітет із питань оборони здійснює парламентський контроль за діяльністю Федерального міністерства оборони та підпорядкованих йому установ і відомств. Цей комітет відіграє важливу роль в ухваленні оборонного бюджету, а також у закупівлі озброєнь і матеріалів для Бундесверу. Як профільний комітет він також може займатися питаннями спеціальних служб. За необхідності проведення парламентського розслідування з питань, що належать до його компетенції, комітет наділяється правами слідчої комісії.

Поряд із цим центральну роль у контролі за діяльністю спецслужб (Федеральної розвідувальної служби, Служби військової контррозвідки та Федерального відомства із захисту конституції) відіграє Комітет парламентського контролю (Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr))<sup>54</sup>. Його існування передбачено не лише на рівні спеціального закону<sup>55</sup>, а й безпосередньо в Основному законі (ст. 45d)<sup>56</sup>. Федеральний уряд зобов'язаний надавати комітету вичерпну інформацію про загальну діяльність розвідувальних служб і про питання особливої важливості, а також з інших питань, що його цікавлять. Комітет збирається щоквартально, його засідання таємні, проте раз на рік проводиться публічне заслуховування очільників розвідувальних служб із дотримання вимог захисту таємної інформації. Водночас комітет звітує про свою контрольну діяльність Бундестагу принаймні в середині та наприкінці його каденції.

Комітет з питань безпеки та оборони **Чорногорії** здійснює парламентський контроль за роботою поліції, Армії Чорногорії, Агентства національної безпеки та інших органів і служб безпеки; надає висновок щодо пропозиції про призначення керівного складу воєнної розвідки, контррозвідки та служби безпеки в Міністерстві оборони; розглядає питання реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина під час реалізації повноважень зазначених інституцій тощо<sup>57</sup>.

Національні збори **Польщі** складаються з двох палат — верхньої (Сенат) та нижньої (Сейм), у рамках діяльності яких функціонують на постійній основі комісії<sup>58</sup>, що відповідають за різні сфери державних політик. Наприклад, у Сенаті наразі діє Комісія національної оборони<sup>59</sup>, що займається питаннями національної оборони та безпеки, збройної промисловості, діяльності та функціонування збройних сил. До складу цієї комісії входять сім парламентарів.

53 Democratic oversight of the security sector in member states: Recommendation PACE 1713 (2005), clause 13.

54 Parlamentarisches Kontrollgremium (PKGr).

55 Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiengesetz - PKGrG).

56 Основний закон Федеративної Республіки Німеччина від 23.05.1949.

57 Security and Defence Committee. Parliament of Montenegro.

58 Те саме, що і комітет.

59 Komisja Obrony Narodowej.

Водночас Сейм має у своїй структурі дві окремі комісії, що займаються питаннями оборони та діяльності спеціальних служб. Комісія з питань національної оборони наразі складається із 44 народних депутатів. До сфери діяльності цієї комісії належать питання оборони держави, зокрема щодо діяльності збройних сил; системи та функціонування територіальної оборони країни та цивільного захисту; виконання обов'язків у сфері зміцнення оборони державними органами й державними підприємствами, кооперативними й громадськими організаціями та громадянами, а також питання діяльності підприємств оборонної промисловості.

Діяльність Комісії в справах спеціальних служб безпосередньо окреслена в Регламенті Сейму Республіки Польща<sup>60</sup>. Зокрема до складу цієї комісії може входити не більш ніж сім депутатів, чії кандидатури вносяться Маршалку Сейму головами депутатських фракцій або групою в кількості не менше ніж 35 депутатів. Засідання комісії проводяться в закритому режимі, доступ до таємної інформації регулюється окремим законом. У питаннях, що стосуються спеціальних служб (Агентство внутрішньої безпеки, Розвідувальне агентство, Служба військової контррозвідки, Служба військової розвідки та Центральне антикорупційне бюро), комісія бере участь у розгляді проектів законів про бюджет та інших державних фінансових планів, а також у розгляді звітів про їх виконання, надає свої висновки відповідним комісіям.

Цікавим виявився досвід **Норвегії**. Стортинг (норвезький парламент) має у своєму складі 12 постійних комітетів, серед яких – комітет з питань закордонних справ та оборони (займається зокрема питаннями військової оборони) та комітет з контролю та конституційних прав (контролює виконання урядом прийнятих Стортингом рішень; розглядає звіти, документи та інші питання, що надходять зокрема від Комітету EOS, органу, який здійснює нагляд за розвідкою, та Ради омбудсмена Стортингу в справах збройних сил). Водночас уже згаданий Комітет EOS<sup>61</sup> створений Стортингом для безперервного нагляду за Норвезькою розвідувальною службою, Норвезькою службою безпеки поліції, Норвезьким управлінням національної безпеки й Норвезьким департаментом оборонної безпеки, які разом відомі як служби EOS. На відміну від постійних комітетів, Комітет EOS складається із семи членів, які призначаються Стортингом з-поміж науковців, колишніх парламентарів чи урядовців. Усі члени Комітету EOS мають допуск до державної таємниці найвищого рівня (за деяким винятком) відповідно до національних норм і правил НАТО. Такий комітет здійснює свою діяльність незалежно від Стортингу, але є підзвітним йому.

Дотичні до парламентського контролю за своїми напрямками також Комітет з питань антикорупційної політики, Комітет з питань правоохоронної діяльності, Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів, Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва та Комітет з питань бюджету. Наприклад, Комітет з питань правоохоронної діяльності відіграє важливу роль у сфері парламентського контролю за сектором безпеки й оборони, адже саме до його предмета відання належать зокрема питання військової юстиції, а також організація та діяльність деяких органів сектору безпеки й оборони, як-от Нацполіції, Нацгвардії, Держприкордонслужби тощо.

60 Регламент Сейму Республіки Польща від 30.07.1992, ст.ст. 137–142.

61 Norwegian Parliamentary Oversight Committee on Intelligence and Security Service.

У Верховній Раді є три комітети, які беруть участь у підготовці всіх законопроектів до розгляду, включно з проектами у сфері національної безпеки. Так, усі законопроекти після їх реєстрації направляються Комітету з питань бюджету, Комітету з питань антикорупційної політики та Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу для підготовки відповідних експертних висновків.

### 3. Роль тимчасових спеціальних та слідчих комісій Верховної Ради під час парламентського контролю за сектором безпеки й оборони

Верховна Рада може створювати не лише комітети, які діють на постійній основі, але й тимчасові комісії.

Тимчасові комісії не є українським ноу-хау. В інших державах парламенти так само можуть утворювати тимчасові органи (комітети або комісії). Вони створюються для розв'язання певного питання, яке не входить до предмета відання жодного постійного комітету. Це може бути розроблення або доопрацювання законопроектів, аналіз певної проблеми й напрацювання пропозицій для її розв'язання, вивчення стану справ у тій чи іншій галузі й інформування про це Парламенту тощо<sup>62</sup>.

Тимчасові слідчі комісії в країнах із парламентською або змішаними формами правління є основними суб'єктами парламентського розслідування. Таке розслідування є частиною контрольної функції парламенту й передбачає, що парламентарі окремо від судових органів або офіційного слідства можуть самостійно й незалежно проводити вивчення особливо резонансних справ, які пов'язані насамперед із діяльністю уряду, органів влади, державних підприємств, інколи — органів місцевого самоврядування. Парламентарі-члени тимчасових слідчих комісій здобувають широкі повноваження: вони мають право запитувати (і отримувати) усю необхідну для вивчення питання інформацію, запрошувати представників органів влади для надання пояснень і показань, допитувати свідків, збирати й досліджувати докази<sup>63</sup>.

Верховна Рада може утворювати тимчасові спеціальні комісії<sup>64</sup> та тимчасові слідчі комісії<sup>65</sup>. У випадку тимчасових слідчих комісій необхідно, щоб за таке рішення проголосували не менше однієї третини (тобто 150) народних депутатів від конституційного складу. Діяльність обох тимчасових комісій регулюється профільним Законом

---

62 Тимчасові комісії у парламенті: контроль без можливості впливу. Часопис «ПАРЛАМЕНТ». 2023–2024. Випуск 1. С. 8–9.

63 Там само.

64 Колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради, що створюється з-поміж народних депутатів для підготовки та попереднього розгляду питань, а також для підготовки та доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради на правах головного комітету (за деяким виключенням), якщо предмет правового регулювання таких проектів не належить до предметів відання інших комітетів.

65 Колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради, що утворюється з-поміж народних депутатів, завданням якого є здійснення парламентського контролю через проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес.

України № 400–IX<sup>66</sup>, який було прийнято у 2019 році. До цього діяльність відповідних утворень регулювалася Регламентом Верховної Ради.

У постанові про утворення тимчасової спеціальної або слідчої комісії зокрема зазначається завдання і коло питань, що підлягають дослідженню, кількісний і персональний склад тощо. Строк подання звіту відповідною комісією зазначається безпосередньо в постанові про її утворення, але не може перевищувати шести місяців із дня її утворення. Загальна тривалість функціонування комісій не може перевищувати одного року з дня її утворення. Народний депутат не може бути членом більш ніж двох слідчих комісій та однієї спеціальної комісії<sup>67</sup>.

В українській практиці утворенню тимчасових спеціальних чи слідчих комісій зазвичай передують певні резонансні події чи питання, що має широкий суспільний інтерес. Наприклад, після тогорічного наступу росіян на Харківському напрямку в громадськості виникло чимало питань щодо ефективності витрачання коштів Державного бюджету на будівництво оборонних споруд на кордоні. Для пошуку відповіді на ці питання Парламент утворив тимчасову спеціальну комісію<sup>68</sup>. Так само з огляду на масштабні збитки була утворена тимчасова слідча комісія для розслідування обставин пожеж на складах боеприпасів у п'яти областях України<sup>69</sup>.

Найбільш активно інструмент тимчасових спеціальних комісій використовується у сфері безпеки й оборони. Так, найбільша кількість тимчасових спеціальних комісій утворювалася саме з питань національної безпеки<sup>70</sup>. Станом на 20 січня 2025 року загальна кількість таких комісій, створених Верховною Радою у IV, VI та IX скликаннях, становить 13<sup>71</sup>. Водночас лише для чотирьох таких комісій були затверджені звіти. Щобільше, тільки у двох випадках надані рекомендації мали хоч якийсь вплив на розв'язання питання, що було об'єктом дослідження окремої комісії. Дві комісії, утворені під час IX скликання, досі очікують розгляду поданих звітів, хоча строк, на який їх було утворено, уже минув<sup>72</sup>.

Особливої уваги потребує Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань моніторингу отримання і використання міжнародної матеріально-технічної допомоги, що ілюструє, як можна обійти законодавче обмеження щодо однорічного строку функціонування тимчасових спеціальних комісій. Уперше її утворено в липні 2022 року, а протягом 2023–2024 років Верховна Рада кожного разу тією самою постановою завершувала роботу попередньої комісії та відразу утворювала аналогічну комісію в тому ж персональному складі<sup>73</sup>.

---

66 Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України від 19.12.2019 № 400–IX.

67 Відповідно до вимог Регламенту Верховної Ради України та законів України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» та «Про статус народного депутата України».

68 Див. Додаток 2, п. 11.

69 Див. Додаток 3, п. 18.

70 Тимчасові комісії у парламенті: контроль без можливості впливу. Часопис «ПАРЛАМЕНТ». 2023–2024. Випуск 1. С. 25.

71 Див. Додаток 2.

72 Там само, пп. 8–9.

73 Там само, пп. 7, 10, 12.

Подібна законодавча еквілібристика свідчить про недосконалість законодавства у сфері діяльності парламентських комісій. Частково цю проблему, принаймні на час дії воєнного стану, може вирішити законопроект № 7320<sup>74</sup>, яким передбачається діяльність тимчасових слідчих та спеціальних комісій понад один рік в умовах воєнного стану за умови прийняття відповідного рішення Верховною Радою. 23 лютого 2023 року Парламент прийняв законопроект у першому читанні за основу. Як зазначило Головне юридичне управління Верховної Ради у висновку до законопроекту № 7320, збереження положення щодо максимально можливого однорічного терміну роботи таких комісій і посилення механізмів його забезпечення матиме безпосереднім наслідком продовження практики неодноразового створення комісій з одним і тим предметом, а також тотожним персональним складом.

Утворення тимчасових слідчих комісій відбувалося в Парламенті майже всіх скликань, окрім першого. Станом на січень 2025 року лише одна комісія досліджує питання в секторі безпеки й оборони — Тимчасова слідча комісія з питань розслідування можливих фактів порушень законодавства України щодо фінансування лікування та реабілітації військовослужбовців у медичних закладах. Водночас її діяльність фактично продовжено понад один рік через утворення однойменної комісії в тому ж складі у вересні 2024 року<sup>75</sup>.

З 23 тимчасових слідчих комісій щодо сектору безпеки й оборони, що утворювалися протягом діяльності Верховної Ради, робота семи комісій завершилася прийняттям хоча б проміжного звіту<sup>76</sup>. У випадку інших двох комісій проекти їхніх звітів були відкликани з розгляду Верховної Ради. Ще одна комісія, хоч фактично і припинила свою діяльність, проте з 2022 року її проміжний звіт перебуває на ознайомленні у Верховній Раді.

Відповідно до Закону України № 400–ІХ, тимчасові слідчі та тимчасові спеціальні комісії мають доволі широкий перелік повноважень. Наприклад, тимчасові спеціальні комісії здійснюють повноваження головного комітету, а відтак їхня діяльність додатково регулюється Законом України «Про комітети Верховної Ради України». До прав тимчасових слідчих комісій належать зокрема:

- отримання інформації, документів, матеріалів, що стосуються предмета розслідування, від органів державної влади, їхніх посадових осіб;
- призначення необхідних експертиз та запрошення на засідання слідчої комісії експертів;
- залучення до участі в розслідуванні працівників органів прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України за згодою їхніх керівників.

Водночас її висновки та пропозиції не є вирішальними для органів, які здійснюють кримінальне провадження.

---

74 Про внесення змін до деяких законів України щодо строків повноважень тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України в умовах воєнного стану, надзвичайного стану проект Закону України, реєстраційний № 7320 від 26.04.2022.

75 Див. Додаток 3, п. 23.

76 Там само.

Також Кримінальний кодекс України містить ч. 2 ст. 351, що передбачає можливість притягнення до кримінальної відповідальності винної особи за невиконання службовою особою законних вимог комітетів Верховної Ради, тимчасових слідчих комісій Верховної Ради чи спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховної Ради, створення штучних перешкод у їхній роботі, надання недостовірної інформації. Відповідно до санкції статті до винної особи може бути застосовано декілька альтернативних видів покарання — штраф (від 34 000 до 51 000 грн), пробаційний нагляд на строк до п'яти років, обмеження волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Ефективність українських тимчасових комісій є спірною. **Їхня діяльність супроводжується проблемами: неналежним матеріально-ресурсним та кадровим забезпеченням; небажанням органів влади, зокрема і правоохоронних органів, співпрацювати<sup>77</sup>; часті випадки відсутності звітів за результатами такої діяльності всупереч вимогам законодавства.**

Однак у контексті IX скликання відмічається суттєве покращення як у кількості зареєстрованих у Парламенті звітів комісій, так і у якості таких документів. Протягом останніх років покращилася також ситуація з відкритістю діяльності комісій перед громадськістю.

Так, Тимчасова слідча комісія Верховної Ради з питань розслідування можливих фактів порушення законодавства України в Міністерстві оборони України, Збройних Силах України, інших утворених відповідно до законів України військових формуваннях, правоохоронних органах спеціального призначення, посади в яких комплектуються військовослужбовцями (існувала до жовтня 2024 року), на фоні інших комісій вирізнялася своєю публічністю як у засобах масової інформації, так і в соціальних мережах. Наприклад, у мережі Facebook було створено окрему сторінку, присвячену діяльності комісії. Ініціаторка утворення комісії і її голова (народна депутатка Анна Скороход) також час від часу публікувала на особистій сторінці в згаданій соціальній мережі новини щодо діяльності тимчасової слідчої комісії<sup>78</sup>. Звісно, особисті думки депутатів, опубліковані на їхніх особистих сторінках у соцмережах, не можуть вважатися кращими практиками інформування про роботу тимчасових комісій. Однак в умовах, коли такі дописи є чи не єдиним джерелом інформації про діяльність тимчасової комісії, суспільству не залишається нічого кращого, як послуговуватися такими джерелами.

Треба зазначити, що спостерігався супротив органів сектору безпеки й оборони у взаємодії з тимчасовою слідчою комісією під час її розслідувань. Наприклад, одне із засідань комісії, на якому розглядалися питання ймовірних випадків порушень у діяльності територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, зокрема під час проведення загальної мобілізації, було проігнороване як представниками цих органів, так і Міноборони<sup>79</sup>.

---

77 Тимчасові комісії у парламенті: контроль без можливості вплив. Часопис «ПАРЛАМЕНТ». 2023–2024. Випуск 1. С. 35–36.

78 Сторінка Анни Скороход у соціальній мережі Facebook.

79 У Міноборони ігнорують засідання ТСК щодо порушень під час мобілізації – Осадчук. Україна молода. 2024.

Натомість чи не вперше на практиці ця комісія порушила питання перед правоохоронними органами про те, що її законні вимоги ігноруються — і відповідні дії службових осіб можна кваліфікувати за ч. 2 ст. 351 Кримінального кодексу України. Так, у липні 2024 року в Єдиному державному реєстрі судових рішень з'явилися щонайменше сім ухвал Франківського суду м. Львова про тимчасовий доступ до речей та документів у кримінальному провадженні за ознаками кримінальних правопорушень, зокрема за вже згаданою статтею кримінального законодавства. У цих судових рішеннях вказується, що органу Нацполіції надійшло повідомлення від тимчасової слідчої комісії про можливі неправомірні дії службових осіб Національної академії сухопутних військ імені Гетьмана Петра Сагайдачного. В окремих ухвалах також згадується про ненадання академією документів, що запитувалися тимчасовою слідчою комісією<sup>80</sup>.

З метою посилення діяльності тимчасових слідчих комісій окремими парламентарями розроблено та зареєстровано у Верховній Раді **законопроект № 9186**<sup>81</sup>. Найбільш інноваційним у цьому законопроекті є те, що він наділяє тимчасові слідчі комісії правом здійснювати контроль за виконанням своїх рішень органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємств та організацій незалежно від форми власності. Висновки та пропозиції комісій матимуть обов'язковий характер, і про їх виконання орган досудового розслідування мусить інформувати Верховну Раду протягом 30 днів. Наразі складно говорити, що законопроект № 9186 буде прийнятий у такій редакції чи взагалі потрапить до зали засідань, оскільки містить суперечливі Конституції України положення щодо беззастережного виконання та відповідальності посадових осіб (включно з правоохоронними органами) за невиконання висновків і пропозицій тимчасових слідчих комісій<sup>82</sup>.

#### **Як це працює в країнах НАТО**

**Польський Сенат** має право створювати й розпускати надзвичайні комісії для розв'язання конкретних питань. Так, під час X каденції (2019–2023) він утворив Надзвичайну комісію для з'ясування випадків незаконного стеження, їх впливу на виборчий процес у Республіці Польща та реформу спецслужб. У полі зору цієї комісії були питання, присвячені проблемі використання спецслужбами програмного забезпечення Regasus для незаконного стеження за представниками опозиції, адвокатами, прокурорами та громадськими активістами. У фінальному звіті комісія надала Сенату низку пропозицій, спрямованих на усунення виявлених порушень, серед яких для підвищення ефективності парламентського контролю рекомендувала посилити Комісію в справах спецслужб Сейму й зобов'язати її співпрацювати з Омбудсменом. В означений період діяла також Надзвичайна комісія з розслідування впливу Росії на рішення органів державної влади в Польщі<sup>83</sup>.

80 Наприклад, ухвала Франківського суду м. Львова від 18.07.2024 у справі № 65/5470/24 про надання тимчасового доступу до речей і документів.

81 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо покращення ефективності діяльності тимчасових слідчих і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України: проект Закону України, реєстр. № 9186 від 06.04.2023.

82 Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 20.04.2023 № 16/03-2023/83646.

83 Komisje senackie.

Завдання останньої комісії полягало зокрема у виявленні можливих загроз із боку російських спецслужб та формування пропозицій щодо протидії цим загрозам, у тому числі через запровадження відповідних правових рішень.

Сейм (нижня палата Національних зборів Польщі) наділений повноваженнями утворювати як надзвичайні, так і слідчі комісії. Слідча комісія утворюється постановою Сейму, прийнятою абсолютною більшістю голосів у складі до 11 осіб. У рішенні про утворення слідчої комісії зазначається сфера її діяльності, можуть міститися детальні правила роботи та кінцевий строк подання звіту<sup>84</sup>. Наразі, наприклад, діє слідча комісія, яка, наслідуючи надзвичайну комісію Сенату, перевіряє законність, регулярність та цілеспрямованість проведених оперативно-розвідувальних заходів, у тому числі використання програмного забезпечення Regasus членами Ради міністрів, спецслужб, поліції, органів фіскального та митно-фіскального контролю, органів кримінального переслідування та прокуратури в період з 16 листопада 2015 року по 20 листопада 2023 року<sup>85</sup>.

В *Італії* є можливість створювати слідчі комісії як кожною палатою парламенту окремо (рішенням Палати депутатів чи Сенату), так і двопалатні комісії з розслідування окремих питань (через прийняття відповідного закону). Акт про утворення слідчої комісії має містити положення щодо її цілей, складу, повноважень та обмежень, дотримання таємниці інформації, внутрішньої організації та граничного розміру операційних витрат. Особливістю слідчих комісії є те, що вони можуть проводити розслідування та експертизу з тими ж повноваженнями та обмеженнями, що й судова влада. За результатами роботи слідча комісія має представити підсумковий звіт<sup>86</sup>. Протягом 2002–2006 років діяла двопалатна слідча комісія щодо «архіву Мітрохіна»<sup>87</sup> та діяльності італійської розвідки<sup>88</sup>, члени якої (20 сенаторів та 20 депутатів) досліджували зокрема питання, чи ухвалювалися рішення розвідувальними органами без консультацій з урядом, результати, досягнуті в пошуку військових матеріалів і підпільних складів зброї та приймально-передавального обладнання, пов'язаних із діяльністю КДБ в Італії тощо. За підсумками діяльності такої комісії було оприлюднено два звіти, представлені її Головою-сенатором та окремо лівоцентристськими депутатами. Водночас цю комісію свого часу звинувачували в заангажованості, політичній вмотивованості її створення з метою критики опозиціонерів.

## 4. Участь Парламенту у формуванні кадрової політики сектору безпеки й оборони

Серед інструментів парламентського контролю особлива увага зосереджується на участі законодавчої гілки влади в ухваленні рішення щодо призначення та звільнення очільників органів сектору безпеки й оборони.

84 Про слідчу комісію Сейму: Закон Республіки Польща від 21.01.1999, ст. 2.

85 SKPG.

86 Cosa sono e cosa fanno le commissioni d'inchiesta. Openpolis. 2023.

87 «Архів Мітрохіна» – збір нотаток та документів, таємно зроблених протягом 30 років, вивезених і схованих співробітником КДБ В. Мітрохіним. Це досє стало предметом парламентського контролю Великої Британії, Італії, Індії та сколихнуло ряд країн по всьому світу.

88 Commissione inchiesta «dossier Mitrokhin» e intelligence italiana.

### **Як це працює в країнах НАТО**

У **Румунії** прем'єр-міністра призначає президент після консультацій із партією/ями більшості парламенту. Члени уряду, зокрема й міністр національної оборони, також призначаються президентом на підставі вотуму довіри, висловленого парламентом<sup>89</sup>. Натомість парламент за поданням президента призначає директорів Служби розвідки та Служби зовнішньої розвідки Румунії.

Міністр оборони **Болгарії** призначається Національними зборами за поданням прем'єр-міністра. Водночас голова Державного розвідувального агентства призначається президентом за поданням Ради міністрів<sup>90</sup>.

У **США** директор національної розвідки<sup>91</sup>, директор Центрального розвідувального управління<sup>92</sup> та міністр оборони<sup>93</sup> призначаються президентом після консультацій та за згодою Сенату. Водночас щодо міністра оборони США в законодавстві передбачена імперативна норма про призначення на вказану посаду виключно цивільної особи. У випадку, якщо така особа раніше проходила військову службу, то до моменту її призначення на посаду міністра оборони має пройти сім років після звільнення з чинної служби як офіцера регулярного компонента збройних сил у ранзі нижче О-7; або десять років після звільнення з чинної служби як офіцера регулярного компонента збройних сил у ранзі О-7 або вище (хоча на практиці траплялися окремі винятки з цього правила<sup>94</sup>). Історично цей термін було започатковано в ст. 202 Закону про національну безпеку (National Security Act) від 26 липня 1947 року, як «...10 років із моменту звільнення з активної військової служби...», і 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 й чинним офіцерським складом, який міг сприяти встановленню неправомірної вигоди<sup>95</sup>.

Призначення очільників міністерства оборони з категорії цивільних осіб (як із багаторічним досвідом військової служби або взагалі без такого) протягом останніх десятиліть є звичним явищем у Франції, Німеччині, Італії, Канаді тощо. Такий підхід відповідає усталеній практиці для країн-членів ЄС та НАТО. Пов'язано це насамперед із намаганнями відокремити політичний складник від сфери військової служби, оскільки останній притаманна певна ієрархічна структура та відносини субординації. Натомість посада міністра оборони належить до категорії політичних, що передбачає зосередження на відповідній політиці та менеджменті, а також характеризується певною гнучкістю.

89 Конституція Румунії від 31.10.2003, ч. 2 ст. 103.

90 Конституція Болгарії від 13.07.1991, п. 6 ст. 84. Държавна агенция «Разузнаване».

91 Федеральний закон США «Про реформу розвідки та запобігання тероризму» від 17.12.2004 № 108-458.

92 Там само.

93 Кодекс Сполучених Штатів Америки, ст. 113 розд. 10.

94 У 2017 році Конгрес США ухвалив закон, що дозволив відставному генералу Джеймсу Меттісу стати міністром оборони за каденції президентства Дональда Трампа, навіть попри те, що він пішов у відставку з військової служби за чотири роки до призначення на відповідну посаду.

За аналогічних умов Президент США Джо Байден призначив у 2021 році на посаду міністра оборони відставного генерала Ллойда Остіна, що звільнився з військової служби лише у 2016 році.

95 Козій І., Поляков Л. Реформа демократичного цивільного контролю над Збройними силами та іншими військовими формуваннями в Україні: наступні кроки // Інститут Євро-Атлантичного співробітництва. 2018.

За часи незалежності України механізм призначення міністра оборони суттєво змінювався. З 1996 до 2006 року весь персональний склад Уряду, зокрема й міністр оборони, призначався Президентом за поданням Прем'єр-міністра України<sup>96</sup>. З 2006 року, у зв'язку з внесенням необхідних конституційних змін, очільника Міністерства оборони України призначає Парламент за поданням Президента.

У контексті персональних вимог до такої посадової особи варто звернути увагу, що до ухвалення Закону про національну безпеку положення законодавства конкретно не регламентували, що міністр оборони України має бути виключно військовослужбовцем або цивільною особою. Наприклад, першим цивільним міністром оборони України у 1994–1996 роках був В. Шмаров. З 1996 до 2018 року відповідну посаду переважно обіймали чинні військовослужбовці<sup>97</sup>.

Чи не вперше на законодавчому рівні положення щодо призначення міністра оборони з-поміж цивільних осіб з'явилася ще у 2002 році в першій редакції законопроекту «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (ст. 17)<sup>98</sup>: *«В разі призначення на посаду Міністра оборони України цивільної особи Міністр оборони України здійснює керівництво Збройними Силами України у відповідності зі схваленими Верховною Радою України засадами внутрішньої і зовнішньої політики, указами й розпорядженнями Президента України та рішеннями Уряду України в галузі національної безпеки й оборони держави»*. Однак уже під час підготовки відповідного законопроекту до другого читання один із його ініціаторів (народний депутат IV скликання Андресюк Б. П.) запропонував виключити ст. 17 з проєкту акту без жодного обґрунтування<sup>99</sup>.

У 2016 році Президентом України був введений у дію Стратегічний оборонний бюлетень, у якому зазначалося, що для узгодження з євроатлантичними нормами та стандартами до кінця 2018 року Україна посилить цивільний контроль над ЗСУ через міністра оборони та Міноборони, у тому числі **шляхом призначення цивільного міністра оборони, його заступників та державного секретаря Міноборони**<sup>100</sup>. Надалі відповідні положення, окрім вимог до державного секретаря, знайшли своє відображення в ст. 15 Закону про національну безпеку.

Щодо Державного секретаря Міноборони, то Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»<sup>101</sup> безпосередньо передбачає, що ним може бути й військовослужбовець. Водночас на практиці з кінця 2019 року державними секретарями цього міністерства призначалися виключно цивільні особи з-поміж колишніх військовослужбовців, науковців, правників тощо<sup>102</sup>. Навіть генерал-полковник Олександр Дубелян, що обіймав відповідну посаду у 2016–2019 роках, у листопаді 2018 року залишив

96 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, ч. 3 ст. 114 (у редакції від 28.06.1996).

97 Міністр оборони України.

98 Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: проєкт Закону України, реєстраційний № 2115 від 13.12.2002.

99 Там само, порівняльна таблиця до другого читання від 19.06.2003.

100 Стратегічний оборонний бюлетень України: введено в дію Указом Президента України від 06.06.2016 № 240/2016, п. 2.7. розд. II.

101 Про центральні органи виконавчої влади»: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI, ч. 6 ст. 10.

102 Державний секретар Міністерства оборони України. Вікіпедія.

військову службу<sup>103</sup> і продовжив працювати як цивільна особа. Ймовірно, загальна норма про оцивільнення керівництва Міноборони фактично вплинула й на призначення державних секретарів, що також відповідає практиці країн-членів НАТО (Велика Британія, Латвія, Швеція<sup>104</sup> тощо). Отже, наразі варто переглянути національне законодавство та виключити норми щодо можливості заняття посади державного секретаря Міноборони військовослужбовцями.

Після початку повномасштабного вторгнення та на фоні звільнення у 2023 році з посади цивільного міністра оборони Резнікова О. знову почали лунати пропозиції окремих високопосадовців та експертів про доцільність повернення на період воєнного стану до минулої практики призначення на таку посаду штатних військово-службовців<sup>105</sup>.

Водночас Президент, не дотримуючись імперативних норм законодавства, через внесення змін до переліку посад, що заміщуються військовослужбовцями<sup>106</sup>, передбачив можливість під час дії правового режиму воєнного стану призначати на посади першого заступника та заступника міністра оборони осіб з-поміж військовослужбовців. Використовуючи ці зміни, у 2023 році на посаду першого заступника міністра оборони Урядом було призначено генерала-лейтенанта Павлюка О.<sup>107</sup>. З травня 2024 року цю посаду обіймає генерал-лейтенант Гаврилюк І.<sup>108</sup>.

Одночасно у своєму ж Указі, яким внесено зміни до переліку посад, що заміщуються військовослужбовцями, Президент доручив Уряду внести на розгляд Ради національної безпеки і оборони України пропозиції щодо **зміцнення** демократичного цивільного контролю над органами та формуваннями сектору безпеки й оборони згідно зі стандартами НАТО<sup>109</sup>. Отже, за своєю суттю положення зазначеного акта Президента є дещо суперечливими і певною мірою нівелюють намагання «зміцнення» демократичного цивільного контролю у сфері безпеки та оборони.

Встановлення **обмежувального строку**, до спливу якого колишнім військовослужбовцям фактично заборонено обіймати посади міністра оборони чи його заступників, є важливим складником демократичного цивільного контролю. Це сприяє втраті військовими стійких військових зв'язків, насправді перетворюючи колишніх військовослужбовців на цивільних осіб, з більш цивільним складом розуму, які здатні здійс-

---

103 У Міноборони відбувся урочистий ритуал проводів Державного секретаря Міністерства оборони України у зв'язку зі звільненням з військової служби. Міністерство оборони України. 2018.

104 Secretary of State for Defence. State Secretary. State Secretary to Minister for Defence Pål Jonson.

105 Державне управління в сфері оборони України: який Міністр оборони має його здійснювати. Інформаційне агентство «Оборонно-промисловий кур'єр».

106 Перелік посад, що заміщуються військовослужбовцями Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення у державних органах, на підприємствах, в установах, організаціях, а також державних та комунальних навчальних закладах, та граничних військових звань за цими посадами: Указ Президента України від 03.05.2017 № 126/2017.

107 Уряд призначив Олександра Павлюка першим заступником міністра оборони України / LB.ua : веб-сайт. 2023.

108 Гаврилюк Іван Юрійович / Міністерство оборони України.

109 Про внесення змін до Указів Президента України від 3 травня 2017 року № 126/2017 та від 5 травня 2020 року № 166/2020: Указ Президента України від 13.02.2023 № 76/2023, п. 2.

новати контроль за чинними військовослужбовцями. Ризик корупційних практик так само знижується.

В Україні, на відміну від США, цивільні посади керівників Міноборони часто продовжують очолювати [буквально] вчорашні військовослужбовці. Наприклад, аби продовжувати очолювати міністерство, генерал армії України Полторак С. у 2018 році формально виконав вимоги ухваленого Закону, подавши рапорт на звільнення з військової служби<sup>110</sup>, і став цивільною особою. У цьому ж році звільнився з військової служби й генерал-лейтенант Петренко А. — заступник міністра оборони України з питань європейської інтеграції (2017–2022)<sup>111</sup>. Тобто фактично в діяльності колишніх військових нічого не змінювалося, окрім знятих погонів. З огляду на це варто розглянути можливість запровадження певного строку (2–3–5 років), до завершення якого колишній військовослужбовець не зможе очолити Міноборони. Відповідні обмеження в 5 років для осіб, що претендують на посади міністра оборони, його першого заступника та заступників, уже передбачені в законопроекті № 4210.

Конституція України також наділяє Верховну Раду повноваженнями щодо призначення та звільнення інших посадових осіб сектору безпеки й оборони (за поданням Президента — голови СБУ; за поданням Прем'єр-міністра України — міністра внутрішніх справ), затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій СБУ, ЗСУ, інших військових формувань, МВС<sup>112</sup> (ст. 85).

Протягом останніх десятиліть підходи до ухвалення рішень щодо затвердження чисельності ЗСУ змінювалися. До 2000 року Парламент затверджував відповідну чисельність через прийняття власних постанов і одразу на декілька років. З грудня 2000 року Верховна Рада змінила власні підходи та вперше прийняла закон про затвердження чисельності ЗСУ на 5 років<sup>113</sup>. Водночас після обрання Президентом Віктора Ющенка Парламент почав затверджувати чисельність ЗСУ на щорічній основі. Деякі експерти наголошують, що останній підхід був дещо сумнівним, оскільки не сприяв стратегічному баченню щодо розвитку ЗСУ<sup>114</sup>.

У 2015 році Верховна Рада затвердила чисельність ЗСУ<sup>115</sup> без обмежень у часі. Останніми змінами до цього Закону у 2021 році було визначено, що чисельність ЗСУ затверджена в кількості, яка не перевищує 261 000 осіб, у тому числі 215 000 військовослужбовців. З огляду на цю норму експертами<sup>116</sup> ще до повномасштабного вторгнення акцентувалася увага на доцільності окремого зазначення в Законі кількості цивільних осіб у складі ЗСУ. Без відповідної конкретизації спостерігалася тенденція до

---

110 Про звільнення С. Полторака з військової служби: Указ Президента України від 14.10.2018 № 332/2018.

111 Петренко Анатолій Григорович / Посольство України в Королівстві Саудівська Аравія.

112 Див. закони України «Про чисельність Збройних Сил України», «Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України», «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України».

113 Про чисельність Збройних Сил України на 2000–2005 роки: Закон України від 07.12.2000 № 2128-III.

114 Овдін О. В. Визначення граничної чисельності Збройних сил України у контексті захисту національної безпеки / Електронне видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». 2021.

115 Про чисельність Збройних Сил України: Закон України від 05.03.2015 № 235-VIII.

116 Овдін О. В. Визначення граничної чисельності Збройних сил України у контексті захисту національної безпеки / Електронне видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». 2021.

розширення чисельності цивільних осіб у ЗСУ внаслідок зменшення чисельності військовослужбовців<sup>117</sup>.

Верховна Рада затверджує чисельність також інших органів сектору безпеки й оборони. Наприклад, відповідні норми містяться в профільних законах щодо засад організації та діяльності:

- Держприкордонслужби (загальна чисельність — 60 000 осіб, у тому числі 52 000 військовослужбовців);
- Нацгвардії (загальна чисельність — до 60 000 осіб);
- Держспецтрансслужби (загальна чисельність — 5000 осіб, у тому числі 4600 військовослужбовців);
- Держспецзв'язку (загальна чисельність — 7500 осіб);
- СЗРУ (загальна чисельність — 4350 осіб, у тому числі 4010 військовослужбовців);
- УДОУ (загальна чисельність — 2993 особи).

## 5. Військовий омбудсмен як інструмент нагляду за дотриманням прав та свобод у сфері безпеки й оборони

Після Другої світової війни з метою контролю над арміями був започаткований інститут омбудсмена. Такий контроль може здійснювати як омбудсмен загальної юрисдикції (Румунія, Польща, Україна), так і омбудсмен із чітким спрямуванням щодо сектору безпеки й оборони (Канада, Німеччина, Австрія тощо). Приводом для створення посад спеціалізованих омбудсменів зазвичай є негативні події, що відбувалися в збройних силах<sup>118</sup>.

Структурно військовий омбудсмен може перебувати в складі збройних сил країни (США, Канада), не належати до них, але займатися виключно питаннями дотримання прав військовослужбовців (Німеччина), або ж відповідна сфера належить до компетенції омбудсмена загальної юрисдикції (Польща, Україна).

Статус і функції цих інститутів можуть змінюватися в широких межах залежно від кожної конкретної держави та, безумовно, визначаються національною військовою традицією, правовою системою та форматом цивільно-військових відносин, а також тим, для кого із самого початку створювався той чи інший інструмент<sup>119</sup>. Водночас можна виокремити спільні повноваження, що притаманні для омбудсменів різних типів:

- розгляд скарг про порушення прав і свобод людини і громадянина;
- проведення розслідування та надання рекомендацій за такими скаргами;
- підготовка та оприлюднення звітів про свою діяльність.

117 Там само.

118 Бакленд Б., Макдермотт В. Інститути омбудсмена у збройних силах: практичний посібник. 2015. С. 16.

119 Там само, С. 27.

### **Як це працює в країнах НАТО**

У **Німеччині** уповноважений у справах збройних сил (військовий омбудсмен) виконує свої обов'язки як допоміжний орган Бундестагу в здійсненні парламентського контролю, який діє за дорученням Бундестагу або Комітету з питань оборони для вивчення певних питань. Доручення може бути видане лише в тому випадку, якщо Комітет із питань оборони не зробить це питання предметом власного розгляду. Водночас уповноважений у справах збройних сил може вимагати від Комітету з питань оборони доручення щодо вивчення певних питань. Він має подавати індивідуальні звіти за результатами перевірки за дорученням (на вимогу), окремі доповіді Бундестагу або Комітету, а також загальний (щорічний) звіт. Уповноважений у справах збройних сил обирається Бундестагом таємним голосуванням більшістю голосів своїх членів та призначається на посаду його Президентом<sup>120</sup>.

Інститут омбудсмена в **Канаді** утворився внаслідок серії скандалів, пов'язаних із порушеннями, здійсненими канадськими військовослужбовцями під час участі в миротворчій операції ООН на території Сомалі (1992–1993 роки). Омбудсмен Міністерства національної оборони (DND) і Збройних сил Канади (CAF) входить до складу цих структур та фінансується коштом зазначеного міністерства<sup>121</sup>. Омбудсмен є незалежним від керівництва (крім міністра) та командної структури DND і CAF, підпорядковується безпосередньо міністру та є підзвітним йому<sup>122</sup>. Омбудсмен розслідує будь-яку справу, передану йому за письмовою вказівкою міністра, або відповідно до законодавства за власною ініціативою після консультацій із міністром. Омбудсмен подає міністру звіт про свою діяльність щорічно або в будь-який час на його вимогу. Особливістю канадського варіанта функціонування вказаного інституту є існування одночасно омбудсмена з питань національної оборони та Збройних сил Канади (розглядає звернення колишніх та чинних працівників DND і CAF, курсантів, осіб, які бажають вступити на військову службу тощо) й омбудсмена в справах ветеранів<sup>123</sup> (розглядає звернення ветеранів щодо дій та рішень Міністерства ветеранів Канади).

Ще одним прикладом інституту омбудсмена, діяльність якого поширюється лише на збройні сили, є Парламентська комісія в справах федеральних збройних сил **Австрії**. Голова цієї Комісії призначається Національною Радою, а члени — депутатами фракціями строком на шість років. Дорадчими органами без права голосу є начальник Генерального штабу, начальник Головного управління міністерства оборони та військово-медичний експерт. Комісія приймає та розглядає скарги від військовослужбовців або призовників. Якщо Комісія підозрює недоліки або порушення у військовій сфері, вона може розглянути їх ex officio без скарги<sup>124</sup>. Щорічно Комісія публікує звіти про свою діяльність.

Прикладом країни, де уповноважений із прав людини має повноваження зокрема й у частині розгляду звернень щодо дотримання прав та свобод військовослужбовців та інших представників сфери безпеки й оборони, тобто має загальну

120 Закон Німеччини «Про парламентського Уповноваженого у справах збройних сил» від 26.06.1957.

121 Бакленд Б., Макдермотт В. Інститути омбудсмена у збройних силах: практичний посібник. 2015. С. 16, 30.

122 Офіс Омбудсмена: постанова Уряду Канади 5047-1 від 17.08.1999, п. 2 ст. 3 Додаток А.

123 Office of the Veterans Ombud.

124 Parliamentary Commission for the Federal Armed Forces.

юрисдикцію, є Польща. Уповноважений із прав людини призначається Сеймом за згодою Сенату за пропозицією Співкерів Сейму або групи з 35 депутатів. Він має право вживати заходів щодо порушення прав та свобод за власною ініціативою, за зверненнями громадян або їхніх організацій тощо. Щорічно Уповноважений із прав людини інформує Сейм та Сенат про свою діяльність<sup>125</sup>.

В українському законодавстві наразі немає поняття «військового омбудсмена». Парламентський контроль за додержанням прав і свобод громадян України, зокрема і військовослужбовців та інших працівників у сфері безпеки й оборони, членів їхніх сімей, здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини (далі — Уповноважений). Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які отримує за зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їхніх представників, народних депутатів України або за власною ініціативою.

Станом на сьогодні Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»<sup>126</sup> має декілька колізійних і дискусійних норм. Так, ч. 1 ст. 5 цього Закону передбачає, що Уповноважений призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою **таємним** голосуванням через подання бюлетенів. Однак Регламент Верховної Ради після внесених до нього змін у 2017 році вказує, що такі рішення приймаються **відкритим** голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Парламенту. Парламентарі застосовують останній акт, бо його норми є новішими.

Так само профільним Законом гарантується дотримання принципу незалежності Уповноваженого, що зокрема проявляється в неможливості припинення чи обмеження його повноважень у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради або її розпуску (саморозпуску), введення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях (ч. 3 ст. 4 Закону). Натомість у травні 2022 року Парламент вніс зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», якими фактично надав собі можливість звільнити Уповноваженого на підставі висловлення йому чи їй недовіри. Деякі експерти зазначають, що й у першому, і в другому випадку законодавчі зміни ухвалювалися в контексті конкретної особи<sup>127</sup> і негативно впливали на сам інститут українського Омбудсмена й довіру до нього.

Можна по-різному ставитися до описаних парламентських ініціатив, але варто узгодити норми спеціального законодавства між собою, максимально гарантувати незалежність правового статусу Уповноваженого від впливу, навіть Парламенту, і відмовитися надалі від практики ухвалення наперед суперечливих із погляду законодавства рішень.

Свої повноваження в системі органів сектору безпеки й оборони Уповноважений здійснює **через свого представника**<sup>128</sup>, якого має право призначати та звільняти

125 Про Уповноваженого з прав людини: Закон Республіки Польща від 15.07.1987, п. 1 ст. 3, ст. 9.

126 Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР.

127 «Ми маємо можливість висловлювати недовіру, тому що зараз війна». Розбираємося, чому звільнили омбудсменку Людмилу Денісову і що буде з інститутом захисту прав людини. Заборона: вебсайт. 2022.

128 Представники Уповноваженого.

власним рішенням. Попри це, усе частіше в українському середовищі комунікуються пропозиції<sup>129</sup> про доцільність запровадження окремої посади військового омбудсмена. Хоча, на думку теперішнього Уповноваженого, саме його представника й можна вважати військовим омбудсменом<sup>130</sup>.

Водночас у вересні 2023 року Президент підтримав ідею Міноборони щодо утворення посади військового омбудсмена як нової інституції<sup>131</sup>. За інформацією Міноборони, станом на квітень 2024 року в цьому контексті утворено Центральне управління захисту прав військовослужбовців, яке безпосередньо підпорядковується міністру та відповідає за розгляд звернень та скарг військовослужбовців, надання первинної правничої допомоги, проведення перевірок та розслідування порушень прав військовослужбовців та членів їхніх сімей<sup>132</sup>. Окрім цього, в останні дні грудня 2024 року Президент призначив Ольгу Кобилянську на посаду Уповноваженого з питань захисту прав військовослужбовців та членів їхніх сімей<sup>133</sup>, яка одразу повідомила, що законопроект про військового омбудсмена перебуває на завершальній стадії розроблення<sup>134</sup>.

Однак поки діяльність військового омбудсмена не унормована, залишаються відкритими такі питання: у який спосіб його повноваження узгоджуватимуться з повноваженнями представника Уповноваженого в системі органів сектору безпеки й оборони; чи достатньою мірою військовому омбудсмену гарантуватиметься незалежність в ухваленні рішень у випадку, якщо він підпорядковуватиметься міністру оборони. Щодо останнього питання свої скептичні міркування висловлюють і самі військовослужбовці<sup>135</sup>. Якщо ж буде ухвалено рішення про надання військовому омбудсмену аналогічного правового статусу, як в Уповноваженого, то відповідні дії потребуватимуть внесення змін до Конституції України, що є неможливим в умовах воєнного стану<sup>136</sup>.

Аналогічно до міжнародної практики Уповноважений представляє Парламенту **щорічні та спеціальні доповіді** про стан справ додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні<sup>137</sup>, зокрема й щодо окресленої сфери, де наголошується на виявлених проблемах та надаються рекомендації для їх вирішення. Після початку повномасштабного вторгнення спостерігається значний приріст звернень

---

129 Марцеляк О.В. Військовий омбудсмен як інституційна гарантія захисту прав військовослужбовців (зарубіжний досвід). Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2024.

130 Військовий омбудсмен в Україні вже є: Лубінець пояснив, як і куди скаржитися військовим. New voice: вебсайт. 2024.

131 Зеленський підтримав ініціативу створення посади військового омбудсмена. Суспільне Новини. 2023.

132 Міноборони започатковує нову ініціативу з захисту прав військовослужбовців. Міністерство оборони України. 2024.

133 Про призначення О. Кобилянської Уповноваженим Президента України з питань захисту прав військовослужбовців та членів їх сімей: Указ Президента України від 30.12.2024 № 886.

134 Решетилова розповіла про перші кроки на посаді військового омбудсмена. Укрінформ. 2025.

135 YouTube.

136 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, ч. 2 ст. 157.

137 Щорічні та спеціальні доповіді.

(майже 17 тисяч звернень<sup>138</sup> у 2023 році проти 495<sup>139</sup> у 2021 році, тобто в 34 рази більше) представників сектору безпеки й оборони до Уповноваженого щодо порушення їхніх прав:

- під час звільнення з військової служби;
- виплат належного грошового забезпечення військовослужбовцям і членам їхніх родин;
- порушень під час проходження військово-лікарської комісії та отримання медичних послуг, зокрема у зв'язку з призовом на військову службу;
- порядку проходження служби, а також під час призову на військову службу під час мобілізації.

Важливою частиною таких звітів є рекомендації щодо вдосконалення механізму захисту прав і свобод громадян, а також оцінка виконання рекомендацій за попередні роки. Такі рекомендації **не є обов'язковими** для виконання, а тому не мають жодних правових наслідків їх невиконання. У зв'язку із цим стан виконання рекомендацій Уповноваженого залишається на доволі низькому рівні<sup>140</sup>. Відповідно до інформації Уповноваженого щодо захисту прав людини в секторі безпеки й оборони лише половина з 14 наданих ним у 2022 році рекомендацій Уряду та п'ятьом міністерствам, що відповідають за різні напрями державної політики, була виконана станом на кінець наступного року<sup>141</sup>. Ще дві рекомендації перебували в процесі виконання, а решта — або втратили свою актуальність (1), або так і не були виконані (4).

## 6. Затвердження бюджетних асигнувань та ухвалення рішень щодо звіту про їх використання

Бюджетування в секторі безпеки — це процес виділення фінансових ресурсів на діяльність сектору безпеки. Це широкий процес, який охоплює планування бюджету, виконання бюджету, звітність та аудит. Прозоре бюджетування в секторі безпеки й підзвітне управління фінансами є запорукою доброчесності діяльності сектору безпеки загалом та зменшення лазівок для корупції у сфері безпеки<sup>142</sup>.

У межах бюджетного процесу парламенти країн світу виконують дві функції — уже згадану законотворчу та контрольну. Перша полягає в удосконаленні процедур

---

138 Щорічна доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2023 році. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

139 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. 2021. С. 400.

140 Стеценко Д. Ю. Омбудсман як суб'єкт гарантування дотримання прав і свобод людини та громадянина в умовах воєнного стану. Наукові записки. Серія: Право.

141 Щорічна доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2023 році.

142 Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practice. DCAF. 2010. P. 57.

фінансової звітності, затвердженні державного бюджету на відповідний рік та прийнятті інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини в секторі безпеки та оборони.

Контрольна функція парламентів реалізується через дослідження бюджету органів безпеки. У багатьох країнах законодавчий орган та його спеціалізовані комітети мають право вносити зміни в державний бюджет до його затвердження. Багато парламентів регулярно обговорюють на пленарних засіданнях, чи доречні запити на фінансування, представлені урядом. Парламент також включений до процесу порівняння загроз національній безпеці та фінансового стану країни. Законодавчий орган також може провести заслуховування осіб, що діють в органах безпеки. З цією метою парламентарі можуть організувати громадські слухання, під час яких чиновники, відповідальні за окремі видатки в секторі безпеки, можуть пояснити, чому і як були витрачені державні кошти<sup>143</sup>.

Закон про Державний бюджет України передбачає бюджетні видатки на сферу безпеки та оборони, зокрема на утримання відповідних органів (оплата праці, матеріально-технічне забезпечення тощо) та оснащення ЗСУ (фінансування програм закупівлі основних видів озброєння і техніки).

Крім власне затвердження Державного бюджету, Верховна Рада має право вносити зміни до нього, у тому числі щодо збільшення фінансування сектору безпеки та оборони. Наприклад, у 2024 році зміни до Державного бюджету вносилися лише один раз<sup>144</sup>, однак вони передбачали збільшення видатків за загальним фондом державного бюджету окремим головним розпорядникам коштів державного бюджету сектору національної безпеки й оборони, у 2023 було прийнято чотири закони про внесення змін до бюджету, у 2022 — 15 таких законів.

Парламенти **Швеції** та **Фінляндії** мають право вносити зміни до будь-яких статей бюджету, у тому числі тих, що стосуються сектору безпеки та оборони, зокрема й у бік збільшення. Натомість парламенти у **Великобританії** та **Канаді** можуть тільки зменшити бюджетні витрати<sup>145</sup>.

Найбільша увага в рамках парламентського контролю щодо фінансування сфери безпеки й оборони зосереджена на ефективному використанні таких коштів. Окрім щорічного звітування органів безпеки й оборони, зокрема в частині цільового та ефективного витрачання виділених їм коштів, такий аналіз здійснюють спеціально уповноважені парламентами органи — **вищі органи аудиту (ВОА)**.

Базові принципи функціонування ВОА містяться в Лімській декларації керівних принципів контролю, ухваленій у жовтні 1977 року на IX INCOSAI (міжнародна організація вищих контрольних органів, що діє під егідою Організації Об'єднаних Націй або її

143 Массон Н., Андерссон Л., Салах Алдін М. Зміцнення фінансового контролю у секторі безпеки. 2011. С. 30.

144 Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2024 рік" щодо фінансового забезпечення сектору безпеки і оборони» №3978-IX від 18 вересня 2024 року.

145 Там само, С. 33.

спеціалізованих агенцій). Так, відповідно до ст. 8 Лімської декларації<sup>146</sup>, незалежність вищих органів фінансового контролю, передбачена конституцією і законом, також гарантує дуже високий ступінь ініціативності та автономії навіть тоді, коли вони діють як представники парламенту і проводять аудит за його дорученням. Відносини між вищим органом фінансового контролю і парламентом мають визначатися конституцією відповідно до умов і вимог кожної країни.

Експертами використовується різна система класифікації ВОА, однак загалом у світовій практиці виокремлюють три моделі функціонування таких органів. Вестмінстерська (англосаксонська), або парламентська модель характеризується тим, що ВОА взаємопов'язаний із системою фінансового контролю парламенту, зокрема через спеціальний комітет. Очолює ВОА зазвичай генеральний аудитор, який може бути працівником апарату парламенту. За такої моделі аудиту основна увага зосереджується на дослідженні доцільності, ефективності та раціональності витрачання державних коштів у проведених фінансових операціях, а не на дотриманні норм законодавства.

У **Великобританії** функціонує Національне аудиторське управління (НАУ)<sup>147</sup>, що є незалежним органом контролю за державними витратами. Очолює НАУ генеральний контролер і аудитор (ГКА), який є посадовою особою Палати громад та наділений повноваженнями проводити аудит і перевірку фінансових звітів усіх державних відомств та інших державних органів, вивчати та звітувати про співвідношення ціни та якості того, як були витрачені державні кошти. ГКА призначається Главою держави (Королем/Королевою) строком на 10 років. Сприяє ГКА в реалізації його повноважень виконавча команда, що складається із шести виконавчих директорів, які відповідають за різні функціональні напрями роботи. Аудиторські висновки підписується ГКА одноосібно, але рішення про планування роботи НАУ може ухвалювати колегіально. Нагляд за НАУ здійснює Комісія з державних рахунків, парламентський комітет, що складається із членів парламенту<sup>148</sup>. НАУ на своєму офіційному сайті щороку публікує огляди та звіти в контексті сфери безпеки й оборони (щодо управління оборонними запасами, витрат Міністерства оборони, діяльності Служби безпеки тощо). Наприклад, у вересні 2024 року НАУ опублікувало звіт про співвідношення ціни та якості за результатами розслідування військової підтримки України<sup>149</sup>.

Наступною виокремлюють судову аудиторську модель, за якої ВОА є частиною судової системи країни та лише опосередковано взаємодіє з парламентом. Притаманна ця модель для певних країн Європи та колишніх французьких колоній Африки. Діяльність ВОА загалом зосереджена на перевірці законності витрачання державних коштів.

146 The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts.

147 National Audit Office.

148 Budget Responsibility and National Audit Act. 2011.

149 Investigation into military support for Ukraine. 2024. National Audit Office.

Рахункова Палата (Cour des comptes) **Франції** є незалежною від уряду та парламенту, має допомагати парламенту в моніторингу дій уряду і водночас має допомагати парламенту та уряду контролювати виконання законів про фінанси та фінансування соціального забезпечення, а також в оцінюванні державної політики. Відповідний ВОА також наділений судовими повноваженнями. Очолює Рахункову Палату перший президент, який призначається на посаду Президентом Франції за рекомендацією Ради міністрів. У її структурі функціонує сім палат, кожна з яких спеціалізується за певною галуззю (наприклад, питання оборони, внутрішньої безпеки та розвідки належать до повноважень 4-ї палати). Судді, які є членами палат, ухвалюють рішення колегіально. Своїми публічними звітами Рахункова Палата сприяє інформуванню громадян. Наприклад, у Річному звіті за 2020 рік Рахункова Палата надала пропозиції щодо доцільності удосконалення процесів використання безпілотних літальних апаратів (дронів), а в Річному звіті за 2021 рік — щодо оборонних інновацій Франції<sup>150</sup>.

Третьою є корпоративна аудиторська модель (Німеччина, Нідерланди), за якої звіти та висновки ВОА приймаються колегіальними рішеннями її членів. Ця система схожа за своєю суттю на парламентську модель. Основні відмінності між ними полягають у внутрішній структурі аудиторської установи — ВОА має раду правління, що складається з призначених членів та очолюється президентом<sup>151</sup>.

Федеральна рахункова палата (Bundesrechnungshof) **Німеччини** — самостійний орган фінансового контролю, члени якого мають імунітет від судових позовів, що перевіряє правильність ведення рахунків, а також контролює бюджетне фінансування та управління економікою федерації. Членами цього ВОА є президент, віцепрезидент, керівники департаментів та відділів аудиту. Рішення в межах діяльності Федеральної рахункової палати ухвалюються колегіально. Бундестаг і Бундесрат обирають президента і віцепрезидента Федеральної рахункової палати без обговорення за пропозицією федерального уряду<sup>152</sup>, а призначає їх Федеральний президент. У Річному звіті за 2023 рік Федеральна рахункова палата присвятила два розділи питанням Бундесверу, а саме ефективному витрачання коштів на функціонування технічних шкіл для військовослужбовців та закупівлю батарей для мовленнєвих гарнітур<sup>153</sup>.

Парламентський контроль за цільовим використанням бюджетних коштів Верховна Рада здійснює, зокрема через **Рахункову палату України** (Рахункова палата), яка відповідно до Конституції України контролює надходження коштів до бюджету і їх використання через здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

150 Publications. Cour des comptes.

151 Массон Н., Андерссон Л., Салах Алдін М. Зміцнення фінансового контролю у секторі безпеки. 2011. С. 30.

152 Закон Німеччини «Про Федеральну рахункову палату» від 11.07.1985.

153 Time for more efficiency: 2023 Annual Report supplemented by a spring report. Bundesrechnungshof.

Окремо треба звернути увагу, що на початку свого утворення та протягом першого року діяльності, Рахункова палата була постійно діючим вищим органом державного фінансово-економічного контролю Верховної Ради<sup>154</sup>. Крапки щодо дискусійності її статусу як органу Верховної Ради розставив Конституційний Суд України в грудні 1997 року, ухваливши рішення про неконституційність таких положень чинного на той момент закону<sup>155</sup>. Цікаво, що на рівні українського законодавства Рахункова палата до грудня 2024 року не мала статусу вищого органу аудиту, як згадані інституції іноземних країн, проте в контексті міжнародних взаємовідносин саме її визнавали таким органом.

Рахункова палата за особливостями організації її діяльності тяжіє до третьої аудиторської моделі, оскільки приймає рішення колегіально та має відповідну структуру. Ця інституція здійснює свої повноваження, керуючись положеннями ст. 98 Конституції України та Закону України «Про Рахункову палату». Рахункова палата має незалежний статус, що прямо регламентується профільним Законом (ст. 3), та є підзвітною Верховній Раді, регулярно її інформує про результати своєї роботи (щороку до 1 травня подає Верховній Раді звіт за попередній рік).

Орган працює в режимі засідань, під час яких члени Рахункової палати розглядають та затверджують колегіальними рішеннями звіти за результатами аудиту. Наприклад, у травні 2022 року Рахунковою палатою було затверджено звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Міноборони на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців<sup>156</sup>. У 2023 році за напрямом безпека та обороноздатність держави Рахункова палата затвердила три звіти, зокрема аудит ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерства оборони для придбання речового майна та забезпечення харчування військовослужбовців Збройних сил України<sup>157</sup>. У своїх звітах аудиторами зазначено про низку виявлених недоліків під час використання коштів Міноборони на вказані потреби та надано рекомендації щодо їх усунення.

Звіти Рахункової палати, зокрема й зазначені, часто стають підставами для відкриття кримінальних проваджень<sup>158</sup>, а також мають спонукати парламентарів до удосконалення наявного законодавства. Однак на практиці такі звіти, принаймні в минулому, потенційно могли ставати й засобами політичного тиску на окремі інституції чи їхніх очільників<sup>159</sup>.

---

154 Про Рахункову палату Верховної Ради України: Закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР, ч. 1 ст. 1.

155 Рішення Конституційного Суду України від 23.12.1997 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату).

156 Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Міністерству оборони України на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Збройних Сил України: затверджений рішенням Рахункової палати від 24.05.2022 № 11-2.

157 Звіт Рахункової палати за 2023 рік. С. 36.

158 Інформаційне повідомлення на виконання рішення Рахункової палати від 24.10.2023 № 23-2. Рахункова палата. 2024.

Інформаційне повідомлення на виконання рішення Рахункової палати від 24.05.2022 № 11-2. Рахункова палата.

159 «Смотрящий за бюджетом: чим насправді займається Рахункова палата. Інститут законодавчих ідей. 2023.

Водночас окремими експертами стверджувалося, що рекомендації Рахункової палати насправді не є настільки дієвими, наскільки б цього хотілося, і виконувалися об'єктами контролю в міру їхнього бажання<sup>160</sup>. Досить критично в цьому розрізі висловилися і Європейська комісія у Звіті про Україну 2023 року, зазначивши, що поточний вплив аудиторської роботи Рахункової палати був мінімальним, оскільки його ефективність оцінювалася на основі кількості проведених аудитів, а не фактичного впливу аудиторських рекомендацій. Відсутня формальна процедура контролю за виконанням рекомендацій Рахункової палати з аудиту. Ця інституція не готувала аудиторські звіти, які б відповідали визнаним міжнародним стандартам. Це радше були звіти про перевірки, які не мали на меті просування реформ чи виявлення системних проблем<sup>161</sup>.

Можливо, саме через це один із пріоритетів діяльності, визначених Стратегією розвитку Рахункової палати на 2019–2024 роки<sup>162</sup>, полягав у підвищенні рівня виконання рекомендацій, удосконаленні процесу моніторингу їх імплементації та посиленні відповідальності за невиконання або неналежне виконання. З цією метою у 2024 році Рахунковою палатою проведено аналіз реалізації її рекомендацій та оцінено їхній вплив на систему змін у сфері управління правоохоронних та антикорупційних органів. Цим дослідженням охоплено стан виконання рекомендацій Рахункової палати, наданих за результатами 16 заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) на 10 об'єктах контролю у сфері правоохоронної та антикорупційної діяльності<sup>163</sup>, серед яких — СБУ, МВС, Нацполіція, Нацгвардія та Держприкордонслужба, що також належать до сектору безпеки й оборони України. Згідно зі звітом, затвердженим Рахунковою палатою наприкінці серпня 2024 року за результатами відповідного аналізу, рівень виконання раніше наданих рекомендацій згаданими органами становив від 50 % до 96 %<sup>164</sup>. Наприклад, для ефективної реалізації повноважень Нацгвардією розв'язано питання щодо виділення їй діапазону радіочастот для організації роботи безпілотних авіаційних комплексів, врегульовано порядок припинення масових заворушень тощо.

У травні 2024 року Рахункова палата набула нових повноважень<sup>165</sup>, а саме: проводити аудит відповідності, що полягає в перевірці законності, своєчасності та повноти прийняття управлінських рішень, відповідності діяльності об'єктів контролю законодавству та кращим практикам у відповідній сфері. Здавалося, такі зміни є позитивним зрушенням для підвищення ефективності діяльності цієї інституції. Однак Головне юридичне управління Верховної Ради у своєму висновку зазначило, що такі зміни мають несистемний характер, є точковими та такими, що спричиняють неповноту

---

160 Незалежність та підзвітність: мета реформи Рахункової палати. Економічна правда : вебсайт. 2023.

161 Ukraine 2023 Report. P. 85.

162 Стратегія розвитку Рахункової палати України на 2019–2024 роки: рішення Рахункової палати України від 29.07.2019 № 18-1.

163 Звіт про результати аналізу реалізації рекомендацій Рахункової палати та оцінки їх впливу на систему змін у сфері управління правоохоронних та антикорупційних органів. Рахункова палата України. 2024. С. 7.

164 Там само, С. 14.

165 Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прав військовослужбовців та поліцейських на соціальний захист: Закон України від 21.03.2024 № 3621-IX.

правового регулювання відповідних суспільних відносин<sup>166</sup>. Попри це, Рахункова палата у 2024 році вже провела декілька аудитів нового виду у сфері безпеки та оборони щодо:

- діяльності Міноборони у сфері закупівлі, розроблення й модернізації озброєння та військової техніки;
- реалізації проекту із закупівлі безпілотних авіаційних систем та засобів моніторингу державного кордону;
- здійснення оборонних закупівель безпілотних систем Адміністрацією Держспецзв'язку<sup>167</sup>.

Наприклад, за результатами першого із зазначених аудитів Рахунковою палатою в червні 2024 року був затверджений звіт. У відповідному засіданні участь узяли також керівництво Міноборони, народні депутати, зокрема з Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки, оборони та розвідки<sup>168</sup>. Тобто Рахункова палата намагалася тісно взаємодіяти як з об'єктами контролю у сфері безпеки й оборони, так з і комітетами Верховної Ради, що здійснювали парламентський контроль за їхньою діяльністю.

Постійною публічною критикою громадськості супроводжувався і процес призначення та звільнення Верховною Радою 13 членів та з їх числа Голови Рахункової палати. Так, Закон України «Про Рахункову палату» містив вичерпний перелік підстав для звільнення Голови та інших членів Рахункової палати. Проте Верховна Рада, як і у випадку з Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, скористалася нововведеннями Закону України «Про правовий режим воєнного стану» й у квітні 2023 року застосувала механізм висловлення недовіри<sup>169</sup> до тодішнього очільника відповідної інституції та на цій підставі звільнила його із займаної посади. Попри оскарження такого рішення в суді першої інстанції, Велика Палата Верховного Суду в листопаді 2024 року все ж підтвердила правомірність ухвалення відповідного рішення Парламентом<sup>170</sup>.

Аналогічній критиці піддавалася і конкурсна процедура призначення членів Рахункової палати через формальність її дотримання на практиці<sup>171</sup>. У контексті призначення останніх членів та Голови цієї інституції висловилися навіть міжнародні партнери, що рекомендували спочатку ухвалити законодавчі акти щодо реформування Рахункової палати, а надалі вже призначати її членів<sup>172</sup>. Попри це, наприкінці 2023 року парламентарі все ж призначили чотирьох нових членів Рахункової палати.

---

166 Зауваження до проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прав військовослужбовців та поліцейських на соціальний захист (реєстр. № 10313 від 04.12.2023 р.). Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України.

167 План роботи Рахункової палати на 2024 рік.

168 Рахункова палата затвердила Звіт за результатами аудиту діяльності Міноборони у сфері закупівлі, розробки і модернізації озброєння та військової техніки. Рахункова палата. 2024.

169 Про висловлення недовіри Пацкану В.В.: постанова Верховної ради України від 23.04.2023 № 3014-IX.

170 Рішення Великої Палати Верховного Суду від 07.11.2024 у справі № 990/108/23.

171 Оновлення Рахункової палати: три основні сценарії. Transparency International Ukraine. 2024.

172 Рада проголосувала за призначення нової голови Рахункової палати: хто вона. УНІАН. 2024.

З квітня 2024 року постала нова проблема в реалізації Рахунковою палатою її завдань, пов'язана із закінченням строку повноважень сімох її членів та їх наступне звільнення Верховною Радою. Рахункова палата продовжила свою діяльність у складі п'яти членів, замість 13. Щодо цього і Рахункова палата, і представники експертної спільноти тоді наголошували, що, попри недоукомплектацію, орган міг і надалі виконувати свої повноваження. Адже перехідні положення профільного Закону передбачали, що засідання Рахункової палати є правомочним у разі присутності на ньому не менш як двох третин від фактично призначеної Верховною Радою кількості членів Рахункової палати<sup>173</sup>.

Водночас наприкінці 2024 року відбулася важлива подія як у сфері здійснення контролю за використанням державних коштів, так і подальшого функціонування Рахункової палати. У жовтні 2024 року Верховна Рада прийняла Закон України № 4042–ІХ<sup>174</sup>, що має на меті розв'язати ті проблеми, на які неодноразово вказували представники національної та міжнародної експертної спільноти. Так, за Рахунковою палатою нарешті на законодавчому рівні закріплено статус вищого органу аудиту, що посилить її роль та значення у взаємодії з подібними органами на міжнародній арені.

На особливу увагу заслуговують також положення Закону України № 4042–ІХ, що посилюють взаємодію Рахункової палати з Парламентом та відповідно сприяють підвищенню ефективності виконання її рекомендацій. Наприклад, передбачається, що парламентські комітети зобов'язані будуть розглядати на своїх засіданнях за участю представників Рахункової палати та об'єктів контролю рішення Рахункової палати за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), якщо це рекомендовано самою палатою, а також інформацію про неналежне виконання або невиконання наданих нею рекомендацій. Голова Комітету Верховної Ради з питань безпеки Роксолана Підласа вказала, що це є елементом парламентського контролю, на запровадженні якого наполягали і Міжнародний валютний фонд, і США, і SIGMA. Розгляд у комітетах Парламенту навіть був частиною умови для отримання бюджетного фінансування<sup>175</sup>.

Закон України № 4042–ІХ, з-поміж іншого, посилив незалежність Рахункової палати від Парламенту на рівні політичної та фінансової складової. Наприклад, відповідно до конкретизованих положень цього Закону повноваження Рахункової палати не можуть бути припинені чи обмежені. Так само у випадку виникнення розбіжностей між запропонованим Рахунковою палатою обсягом її фінансового забезпечення та проектом Державного бюджету України, Уряд має обґрунтувати свою позицію<sup>176</sup>.

Закон України № 4042–ІХ також зменшив кількість членів Рахункової палати з 13 до 11 осіб та встановив новий порядок відбору членів органу за участю Дорадчої групи експертів, у складі шести осіб, призначених Верховною Радою на підставі пропозицій депутатських фракцій (депутатських груп). Упродовж перших восьми років після набрання чинності Законом України № 4042–ІХ половина складу такої

---

173 Там само, п. 4<sup>1</sup> розд. VIII.

174 Про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» та деяких інших законодавчих актів України: Закон України від 30.10.2024 № 4042–ІХ.

175 Публікація Підласої Р. у соціальній мережі Facebook.

176 Про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» та деяких інших законодавчих актів України: Закон України від 30.10.2024 № 4042–ІХ.

групи визначатиметься Урядом на підставі пропозицій міжнародних партнерів. Водночас усі процедури конкурсів на зайняття посад членів Рахункової палати, розпочаті та не завершені станом на день набрання чинності цим законом, вважаються припиненими, а щодо вакантних посад розпочинається конкурс за новими процедурами.

19 грудня 2024 року Роксолана Підласа, голова Комітету Верховної Ради з питань бюджету, повідомила, що офіційно звернулася до Уряду з проханням направити запити міжнародним організаціям для отримання пропозицій щодо кандидатур до складу Дорадчої групи експертів<sup>177</sup>. Очікується, що після завершення формування Дорадчої групи експертів конкурс на посади нових членів Рахункової палати орієнтовно триватиме дев'ять-десять місяців. Отже, протягом 2025 року Рахункова палата продовжить працювати обмеженим складом, що негативно впливає на інституційну спроможність цього органу, особливо з огляду на збільшення обсягу його повноважень.

Суперечливою новацією Закону України № 4042-IX є нові повноваження Рахункової палати, які дозволяють їй проводити заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо управління державними підприємствами, здійснення публічних закупівель, надходження і використання коштів місцевих бюджетів тощо. Як експерти, так і Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради (ГНЕУ) вказують на вразливість таких змін, оскільки відповідно до Основного закону Рахункова палата має здійснювати контроль лише за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням<sup>178</sup>. Крім того, реалізація запропонованих змін може призвести до дублювання функції та повноваження Рахункової палати з повноваженнями Державної аудиторської служби України<sup>179</sup>.

Загалом положення Закону України № 4042-IX, у разі їх ефективної реалізації на практиці, мають позитивно вплинути на майбутню діяльність Рахункової палати, зокрема й підвищити довіру до цієї інституції та результатів проведених нею аудитів.

## 6.1. «Білі книги» у сфері безпеки й оборони

Одним із допоміжних джерел отримання інформації про ефективність витрачання бюджетних коштів може слугувати аналітичний документ «Біла книга», що видається періодично з метою інформування суспільства про діяльність Міноборони, ЗСУ та Держспецтрансслужби, стан виконання заходів розвитку, забезпечення обґрунтованості рішень органів військового управління з питань національної безпеки й оборони, а також військового будівництва. Уперше таку книгу планувалося опублікувати у 1998 році, однак через різні обставини вдалося це здійснити лише у 2005 році. Від того часу вийшло вже шістнадцять видань «Біла книга. Збройні Сили України».

Експертне середовище вважає, що такий механізм комунікації зарекомендував себе досить ефективно, враховувався під час щорічного бюджетного планування і фактично

---

177 Публікація Підласої Р. у соціальній мережі Facebook.

178 Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради від 17.09.2024 № 16/03-2024/202027 на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» та деяких інших законодавчих актів України».

179 Лист Асоціації міст України від 01.10.2024 № 5-772/24.

є інструментом підзвітності сектору безпеки й оборони перед громадськістю та Верховною Радою в контексті демократичного цивільного контролю<sup>180</sup>. Попри таку вдалу практику, у 2018 році Парламентом були внесені зміни до Закону і встановлено, що «Білі книги» або інші аналітичні документи (огляди, національні доповіді тощо) видаються органами сектору безпеки й оборони періодично, але не рідше ніж раз на три роки. Наразі останньою виданою у 2022 році Міноборони є «Біла книга — 2021. Оборонна політика України».

Використання практики білих книг притаманне й іншим органам сектору безпеки й оборони України, а саме: Держприкордонслужба публікувала власні білі книги у 2019 та 2020 роках; Нацгвардія<sup>181</sup> видала три книги протягом 2015–2017 років; СБУ — дві білі книги у 2007–2008 роках<sup>182</sup>. У 2021 році окремі аспекти своєї діяльності презентувала також Служба зовнішньої розвідки, видавши власну білу книгу<sup>183</sup>.

Практика різних органів щодо змістовного наповнення білих книг загалом була схожа та послідовно змінювалася протягом років<sup>184</sup>. На початку такі книги містили загальний опис поточного стану органів безпеки й оборони, перспектив та основних напрямів подальшого розвитку. Поступово зміст цих документів змінювався в частині доповнення статистичними та ілюстраційними матеріалами, вдалими прикладами реалізації повноважень, оцінкою викликів у діяльності конкретного органу, а також інформацією щодо міжнародного співробітництва. Загалом такі документи можна назвати окремою формою звітності про свою діяльність перед Парламентом і Урядом, але більшою мірою — перед громадськістю.

#### **Як це працює в країнах НАТО**

Білі книги в країнах-членах НАТО, на відміну від українського аналога, є стратегічними документами, які допомагають визначати політику оборони та національної безпеки. Вони є офіційно затвердженими й часто — зі встановленими строками розробки. Основний фокус білих книг у більшості країн-членів НАТО — це визначення стратегічних оборонних цілей і пріоритетів розвитку збройних сил. Вони є основним документом, який надає рамки для реалізації оборонної стратегії, окреслюючи бюджетні пріоритети, модернізацію та в деяких країнах — інвестиції в новітні технології. Варто зауважити, що документи необов'язково мають назву «Біла книга». Розрізнення відбувається саме за змістом документа та його метою<sup>185</sup>.

180 Яценко В. А., Пилипчук В. Г., Богущкий П. П., Довгань О. Д., Доронін І. М., Петришин О. В. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони: теорія і практика: навчальний посібник / Науково-дослідний інститут інформатики і права НАПрН України. Київ; Одеса: Фенікс. 2020. С. 103.

181 Ukrainian Military Pages.

182 Біла книга «Служба безпеки та розвідувальні органи України». 2007.  
Біла книга «Служба безпеки України». 2008.

183 Біла книга «Служба зовнішньої розвідки України». 2021.

184 Доронін І.М. Оборонні «Білі книги»: правові аспекти інформування суспільства про діяльність сектору безпеки і оборони у контексті громадського контролю / Інформація і право. Випуск № 4(27). С. 90–97.

185 Відповідно до матеріалів, наданих Проектом «PROTECT2».

Біла книга з питань оборони та національної безпеки<sup>186</sup> **Франції** має на меті визначити загрози та сили протидії. Вона окреслює загальні напрями оборони та національної безпеки, у такий спосіб визначаючи стратегічну доктрину країни. Вона також служить інструментом для роздумів для розроблення законів щодо військового програмування.

У **Румунії** Біла книга оборони 2021 року<sup>187</sup> є найважливішим документом для реалізації Стратегії національної оборони на 2020–2024 роки та водночас основним відомчим плановим документом на рівні Міністерства національної оборони Румунії, який слугує основою для інших документів (наприклад, Воєнної стратегії та Директиви оборонного планування).

Водночас щорічні звіти оборонних відомств країн-членів НАТО розглядаються як інструмент для інформування суспільства та парламенту про виконання бюджетів, реалізацію цілей і управління ресурсами. Окрім того, у них значна увага приділяється управлінським викликам і ризикам, що надає можливість ідентифікувати слабкі сторони та планувати покращення<sup>188</sup>.

Наприклад, Міністерство національної оборони **Литви** щорічно звітує перед урядом про діяльність і досягнення за попередній рік<sup>189</sup>. Звіт структуровано так, щоб надавати оцінку цілей і окремих завдань, а не описувати статус діяльності. Метод і підхід орієнтовані на кінцевий результат. Крім того, Міністерство національної оборони готує річні та щоквартальні фінансові звіти<sup>190</sup>.

З огляду на повномасштабне вторгнення припинення практики видання білих книг чи інших аналітичних документів, що описують поточний стан справ та перспективи розвитку сектору безпеки й оборони, можливо, є виправданим задля збереження важливої інформації від ворога, однак після закінчення воєнних дій таку практику треба відновити. Водночас треба визначити єдину структуру змісту білих книг для органів безпеки й оборони й долучати до розроблення експертів, науковців та інших фахівців у відповідній сфері.

## 7. Інші інструменти парламентського контролю у сфері безпеки й оборони

Для реалізації контрольної функції Парламент має можливість використовувати й інші механізми: «година запитань до уряду»; щорічні звіти; парламентські слухання; заслуховування посадових чи службових осіб органів сектору безпеки й оборони, депутатські запити та звернення.

186 French white paper. 2013.

187 Carta albă a apărării, P. 7. Ministerul apărării naționale.

188 Відповідно до матеріалів, наданих Проектом «PROTECT2».

189 2023 METU VEIKLOS ATASKAITOS PATEIKIMO.

190 Відповідно до матеріалів, наданих Проектом «PROTECT2».

## 7.1. «Година запитань до уряду»

«Година запитань до уряду» — це інструмент, що використовується парламентами різних країн світу й полягає в адресуванні питань членам уряду, включно з прем'єр-міністром, щодо ухвалених ними політичних рішень. Такі питання можуть ставитися урядовцям як у письмовій (направляються у визначений наперед строк для підготовки відповіді), так і в усній формі.

Історично такий інструмент парламентського контролю виник у вестмінстерській системі у Великій Британії та з часом поширився на інші країни. У більшості демократичних країн час для запитань відводиться принаймні один раз на тиждень (рідше — один раз на місяць (Туніс, Сенегал тощо), коли засідає парламент. Водночас «година запитань до уряду» може безпосередньо включатися до щотижневих графіків засідань парламентів або ж відбуватися кожного дня (як щоденна функція).

### **Як це працює в країнах НАТО**

У **Великій Британії** година усних запитань членів Палати громад до представників урядових відомств триває одну годину з понеділка по четвер після проведення попередніх процедур. Перелік питань направляється відповідному відомству щонайменше за три дні до «години запитань до уряду». Цікаво, що порядок, у якому ставитимуться питання, визначається випадковим чином за допомогою комп'ютерних систем. У день проведення «години запитань до уряду» перелік питань публікується в газеті Business Today. Палата громад має можливість поставити запитання Прем'єр-міністру щосереди з 12:00 до 12:30. Судячи з офіційного вебсайту британського парламенту, протягом 2024 року міністра оборони Великої Британії щонайменше шість разів заслуховували в подібному форматі. Питання, що ставилися очільнику оборонного відомства, стосувалися і військової підтримки України<sup>191</sup>.

Запитання лордів у Палаті лордів можуть стосуватися лише уряду загалом, а не окремих відомств (на відміну від практики Палати громад), й адресуються на початку робочого дня тривалістю до 30 хвилин із понеділка по четвер<sup>192</sup>.

Члени Сейму **Литви** під час години запитань мають ставити членам уряду відповідні запитання суспільного значення. Головуючий на засіданні може дозволити не відповідати на запитання, яке, на його думку, є неактуальним і не має суспільного значення<sup>193</sup>.

В Україні «година запитань до Уряду» має відбуватися щоп'ятниці в дні проведення пленарних засідань з урахуванням попередньо визначеної тематики, зокрема й щодо безпеки та оборони. До повномасштабного вторгнення «година запитань до Уряду» була важливим елементом комунікації Парламенту з урядовцями, де народні депутати мали змогу отримати відповіді на свої питання. Однак у зв'язку з повномасштабним вторгненням така практика призупинилася на тривалий період (до жовтня 2023 року).

191 UK Parliament.

192 Question Time. UK Parliament.

193 Статут Сейму Литовської Республіки від 17.02.1994 № I-399, ч. 2 ст. 200.

Протягом 2024 року відбулося **13** «годин запитань до Уряду»<sup>194</sup>, в останніх із яких участь брав перший заступник міністра оборони Іван Гаврилук. Загалом питання парламентарів стосувалися переважно демобілізації військовослужбовців, спрямування податку на дохід фізичних осіб на військові потреби, а також резонансних справ щодо діяльності окремих територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки. Водночас народним депутатам наголошувалося, що питання, відповіді на які могли містити інформацію з обмеженим доступом в умовах дії воєнного стану, треба адресувати сектору безпеки й оборони в письмовому вигляді.

Деякою мірою обмеження у використанні такого інструменту може виправдовуватися необхідністю захисту конфіденційної інформації від ворога та компенсуватися іншими механізмами (проведення зустрічей із депутатами в рамках діяльності комітетів тощо), як це і відбувається на практиці. Водночас після завершення війни треба якнайшвидше повноцінно відновити «годину запитань до Уряду», зокрема й у частині питань на адресу органів сектору безпеки й оборони.

## 7.2. Парламентські слухання

Парламентські слухання проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання. Експертами Лабораторії законодавчих ініціатив ще на початку 2000-х років зазначалося про важливе значення парламентських слухань, зокрема вони логічно доповнюють механізми парламентського контролю за діяльністю Уряду та позитивно впливають на здійснення Парламентом законодавчих, контрольних та кадрових повноважень<sup>195</sup>.

Парламентські слухання у Верховній Раді проводяться в сесійний період, як правило, не більш ніж один раз на місяць у дні тижня, що відводяться для роботи в комітетах, депутатських фракціях (депутатських групах). Зі 143 парламентських слухань, що відбулися протягом 2003–2020 років, лише **5** стосувалися питань сектору безпеки й оборони<sup>196</sup>, наприклад: «Про стан і перспективи розвитку воєнної організації та сектору безпеки України (2012 рік); «Обороздатність України у XXI столітті: виклики, загрози та шляхи подолання» (2014 рік); «Про військово-медичну доктрину України» (2016 рік) тощо. Після початку пандемії Covid-19 парламентські слухання не проводилися, а щодо запланованих слухань було ухвалено рішення про їх перенесення<sup>197</sup>.

Самі собою парламентські слухання мають позитивно впливати на формування державної політики загалом, зокрема як інструмент контролю. Однак, з огляду на **низький рівень подальшої імплементації рекомендацій, отриманих у підсумку таких слухань заінтересованими органами державної влади, складно стверджувати про ефективність такого інструменту контролю на практиці**. Навіть Верховна Рада визнавала, що прийняті нею рішення, зокрема й ті, що були окреслені

---

194 Згідно з інформацією, розміщеної на офіційному сайті Верховної Ради України.

195 Світова практика та український досвід використання механізму парламентських слухань та слухань у комітетах як інструменту контрольної функції парламенту. Інформаційно-аналітичне дослідження. – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив. 2004. С. 5.

196 Хроніка проведення парламентських слухань (IX скл.). Верховна Рада України.

197 «Про деякі особливості проведення парламентських слухань у період дії карантину в Україні»: Постанова Верховної Ради України від 05.11.2020 № 975-ІХ.

в Рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Про стан та перспективи розвитку Воєнної організації та сектору безпеки України», виконувалися дуже мляво, а частина з них взагалі не виконувалася<sup>198</sup>.

Хоча окремі рекомендації парламентських слухань усе ж мали певний вплив на сектор безпеки й оборони. Так, саме з урахуванням Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Обороздатність України у XXI столітті: виклики, загрози та шляхи їх подолання»<sup>199</sup> Рада національної безпеки і оборони України в серпні 2014 року прийняла рішення про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності<sup>200</sup>, де визначила пріоритетним національним інтересом України у сфері зовнішньополітичної діяльності у 2014 та наступних роках подальший розвиток відносин стратегічного партнерства України зі США, ЄС та НАТО. Результатом реалізації цього рішення стало прийняття Верховною Радою Закону України від 23 грудня 2014 року № 35–VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості», затвердження нової Воєнної доктрини України, ліквідація Президентом Комітету з реформування і розвитку Збройних сил України та оборонно-промислового комплексу тощо.

Наприкінці 2020 року парламентарі вирішили все ж таки додати юридичної ваги рекомендаціям парламентських слухань та передбачили в Регламенті Верховної Ради України, що постанова, якою схвалюються такі рекомендації, має містити:

- ▶ строки надання інформації про стан реалізації рекомендацій;
- ▶ у разі необхідності, план проведення обговорень («круглих столів», громадських обговорень, слухань у комітетах тощо) щодо стану їх реалізації;
- ▶ список законопроектів, необхідних для реалізації рекомендацій, орієнтовний строк їх розробки та внесення;
- ▶ перелік комітетів, яким Верховна Рада доручає розробити відповідні законопроекти;
- ▶ перелік інших заходів, спрямованих на реалізацію рекомендацій та контроль за їх виконанням<sup>201</sup>.

Та наразі важко прогнозувати дієвість таких норм, з огляду на те, що останні ініціативи народних депутатів щодо проведення парламентських слухань надходили до Верховної Ради ще у 2021 році й згодом були зняті з розгляду<sup>202</sup>. Фактично згадані нововведення ще не мали своєї практичної реалізації.

---

198 Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Обороздатність України у XXI столітті: виклики, загрози та шляхи їх подолання»: Постанова Верховної Ради України від 12.08.2014 № 1639–VII.

199 Там само.

200 Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28.08.2014.

201 Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю: Закон України від 03.12.2020 № 1052–IX, пп. 5 п. 7 розд. I.

202 Наприклад, проект Постанови Верховної Ради України «Про проведення парламентських слухань на тему: "Про засади державної політики сталого розвитку України" (15 грудня 2021 року)», реєстраційний № 6066 від 16.09.2021. Верховна Рада України.

**Як це працює в країнах НАТО**

Загалом така форма контрольної діяльності парламенту, як-от парламентські слухання, не набула поширення в інших країнах — зазвичай контроль у формі слухань здійснюється комітетами, а не парламентом, що сприяє звуженню тематики слухань та ефективному витрачання часу<sup>203</sup>.

Оскільки парламентські слухання не проводилися вже понад чотири роки, можливо, варто переглянути доцільність використання такого інструменту парламентського контролю загалом. У такому випадку заслуховування думок представників органів державної влади, експертів та інших заінтересованих сторін із суспільно важливих питань, зокрема щодо безпеки й оборони, обмежуватиметься комітетськими слуханнями, що наразі є звичною практикою. Таке рішення, по-перше, сприятиме підвищенню продуктивності таких слухань внаслідок зменшення кількості сторонніх учасників; по-друге, підвищить рівень виконання наданих рекомендацій.

### 7.3. Щорічні звіти та заслуховування посадових чи службових осіб органів сектору безпеки й оборони

Відповідно до вимог законодавства<sup>204</sup> СБУ, Держприкордонслужба та УДОУ щороку подають до Парламенту письмові звіти про свою діяльність. Такі звіти надаються народним депутатам та одночасно направляються комітетам, зокрема й Комітету з питань національної оборони, безпеки та розвідки, з метою підготовки питань про розгляд звітів на пленарному засіданні Парламенту. Самі звіти до 2022 року також раніше розміщувалися на офіційному вебсайті Верховної Ради<sup>205</sup>, однак з очевидних причин наразі такі матеріали для широкого загалу недоступні.

Єдиного підходу до змісту та форми щорічних звітів органів державної влади наразі немає. Здебільшого законодавство лише вказує на вимогу про звітування. Проте є певні випадки, коли безпосередньо на рівні закону вказується, яку саме інформацію має містити письмовий звіт певного органу (наприклад, Державне бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України)<sup>206</sup>. Також вимоги до структури письмового звіту, як і особливості його розгляду, передбачені в загаданому законопроекті № 3196-д.

З цього приводу Місія Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса у своїй Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інститу-

203 Парламентський контроль: практичні поради та рекомендації для підвищення ефективності. С. 42.

204 Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII, ст. 31.

Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV, ст. 29.

Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 04.03.1998 № 160/98-ВР, ст. 25.

205 Здійснення контрольних функцій Верховною Радою України. Верховна Рада України.

206 Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII, ч. 3 ст. 23.

Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX, ч. 2 ст. 35.

ційної спроможності Верховної Ради<sup>207</sup> ще майже 10 років тому зазначала про те, що Парламент разом з Урядом мають розробити уніфікований формат та структуру щорічних звітів міністерств щодо результатів реалізації відповідних програмних документів (рекомендація 14, наразі не реалізована). Цю ж рекомендацію варто застосувати й до звітів органів сектору безпеки й оборони.

#### **Як це працює в країнах НАТО**

Міністр оборони **США** щороку письмово звітує Президенту та Конгресу про витрати, роботу та досягнення міністерства оборони протягом звітного періоду, додаючи: доповідь кожного виду збройних сил про витрати, роботу та досягнення цього виду; постатейні звіти, де показано економію державних коштів та усунення непотрібного дублювання; рекомендації, які він вважає необхідними. Окрім цього, міністр оборони включає до своєї річної доповіді Конгресу опис значних військових місій та структури Збройних сил США на наступний фінансовий рік; пояснення зв'язку між цими військовими місіями та структурою сил; обґрунтування цих військових місій та структури сил<sup>208</sup>.

Керівники державних установ, які призначаються Сеймом **Литви** або призначення яких вимагає схвалення Сейму, щорічно (зазвичай до 1 травня) подають комплект річних звітів установи, яку вони очолюють, разом із висновком аудиту, якщо аудит є обов'язковим. Такі звіти подаються комітетам Сейму відповідно до напрямку їхньої діяльності. У разі потреби комплект річних звітів державної установи також представляється на засіданні Сейму. Після представлення річного звіту відповідним органом публічної влади в комітеті та/або на засіданні Сейму депутати Сейму можуть ставити керівнику органу публічної влади запитання, що стосуються представленого річного звіту<sup>209</sup>. Наприклад, у лютому 2024 року Інститутом контролерів розвідки Литовської Республіки направлено Сейму щорічну незасекречену оцінку законності діяльності розвідувальних органів та дотримання вимог щодо захисту прав і свобод людини у 2023 році та Звіт про діяльність розвідувального органу Литовської Республіки<sup>210</sup>.

З метою з'ясування окремих питань, що зокрема пов'язані з резонансними подіями в суспільстві, Парламент також має право запрошувати або викликати для заслуховування інформації посадових осіб сектору безпеки й оборони. Наприклад, для з'ясування ситуацій щодо переслідування окремих представників суспільства, у зв'язку зі здійсненням ними певної діяльності чи поширення власних поглядів про певні події (справа щодо переслідування та агресії СБУ проти українських істориків Національного

207 Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. 2015–2016. С. 13.

208 Кодекс Сполучених Штатів Америки, ст. 113 розд. 10.

209 Статут Сейму Литовської Республіки від 17.02.1994 № I-399.

210 Щорічна незасекречена оцінка законності діяльності розвідувальних установ та дотримання вимог щодо захисту прав і свобод людини за 2023 рік, Звіт контролерів розвідки Литовської Республіки. Інститут контролерів розвідки Литовської Республіки. 2024.

музею-меморіалу жертв окупаційних режимів «Тюрма Лонцького» (2010 рік)<sup>211</sup> або справа щодо тиску на працівників проекту журналістських розслідувань Bihus.Info (2024 рік)<sup>212</sup>). Так само предметом обговорення можуть бути події, пов'язані з окремими суперечливими рішеннями органів державної влади в умовах дії воєнного стану (мобілізаційні заходи щодо працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій (2024 рік)<sup>213</sup>). Однак на практиці **такі виклики та запрошення Парламенту можуть ігноруватися посадовими** особами органів сектору безпеки й оборони. Прикладом цього факту є нез'явлення Голови СБУ на виклик Верховної Ради в лютому 2024 року<sup>214</sup>.

Окремо треба згадати звіти керівників органів сектору безпеки й оборони перед їхнім звільненням. У такому випадку Верховна Рада, що наділена повноваженнями звільнити чи надати погодження на звільнення відповідного посадовця, має можливість заслухати звіт про підсумки його діяльності на посаді, як у межах комітету, так і безпосередньо на пленарному засіданні. Наприклад, 4 вересня 2024 року колишній міністр із питань стратегічних галузей промисловості Камишін О. у межах процедури звільнення звітував про свої досягнення на посаді перед парламентськими комітетами з питань національної безпеки, оборони та розвідки та з питань економічного розвитку, а після цього — загалом перед Парламентом<sup>215</sup>.

Такого роду звіти є швидше винятком із правил, адже ні Закон України «Про Кабінет Міністрів України», ні інше спеціальне законодавство не вимагає звітування керівників сектору безпеки й оборони перед їх звільненням. Хоча законопроект № 3195<sup>216</sup> пропонується зобов'язати членів Уряду у випадку поданнями заяви про відставку звітувати перед Верховною Радою про результати своєї діяльності на посаді. Цей законопроект після його прийняття Парламентом за основу у 2020 році досі перебуває на доопрацюванні в Комітеті з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

## 7.4. Депутатські запити та звернення

Як прояв парламентського контролю можна розглядати й право народних депутатів направляти депутатські запити та звернення, яке, судячи з інформації Верховної Ради, вони активно використовують.

---

211 Про заслуховування звіту Голови Служби безпеки України Хорошковського Валерія Івановича щодо переслідування та агресії Служби безпеки України проти українських істориків Національного музею-меморіалу жертв окупаційних режимів «Тюрма Лонцького» та інших дій, спрямованих на приховання історичної правди від суспільства (24 вересня 2010): проект Постанови Верховної Ради України, реєстраційний № 7135 від 17.09.2010.

212 Засідання Верховної ради України від 06.02.2024. Верховна Рада України.

213 Засідання Верховної Ради України від 04.06.2024. Верховна Рада України.

214 Публікація народного депутата України Железняк Я. у застосунку Telegram від 06.04.2024.

215 Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України від 04.09.2024.

216 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення порядку призначення та звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України: проект Закону України, реєстраційний № 3195 від 10.03.2020.

Відповідно до українського законодавства, **депутатський запит** — це вимога народного депутата або групи народних депутатів до президента, уряду в цілому чи конкретного міністра або посадової особи підприємства, установи, організації, яка заявляється на сесії Верховної Ради, дати офіційну відповідь із питань, віднесених до їхньої компетенції. Натомість **депутатське звернення** трактується як пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади (іншим установам, підприємства та організаціям) здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їхньої компетенції. Часто направлення запитів та звернень є певною реакцією народних депутатів на звернення громадян чи окремих юридичних осіб щодо реалізації ними їхніх прав та свобод.

На відміну від звернення, яке депутат самостійно направляє певному адресату, депутатський запит, як і відповідь на нього, проходять окрему процедуру їх розгляду та фіксації на засіданні Парламенту. Різниця також полягає і в строках їх розгляду: на запит адресат зобов'язаний відповісти протягом 15 днів, а звернення може опрацьовуватися від 10 до 30 днів залежно від складності порушеної теми<sup>217</sup>.

Окрім того, сам депутатський запит та відповідь на нього з дотриманням умов законодавства щодо захисту персональних даних та охорони державної таємниці публікуються на офіційному сайті Верховної Ради<sup>218</sup>. Так, із **650** депутатських запитів, направлених народними депутатами з 1 вересня 2023 року до 20 січня 2025 року, лише **57** адресувалися органам сектору безпеки й оборони: СБУ — **9**, Міноборони — **19**, Держспецзв'язку — **6**, Генеральному штабу ЗСУ — **11**, Раді національної безпеки і оборони України — **4**, УДОУ — **1**, МВС — **2**, Командуванню Сухопутних військ ЗСУ — **1**, Держприкордонслужбі — **2**, Міністерству з питань стратегічних галузей промисловості України — **2**. Ще **17** депутатських запитів від вказаної загальної кількості направлено Уряду. **56** запитів були направлені Президенту України, у більшості з яких порушується питання про нагородження військовослужбовців державними нагородами.

Переважно народні депутати запитували інформацію щодо військовослужбовців та захисту їхніх прав (розшуку військовослужбовців, отримання одноразової грошової допомоги та інших виплат тощо); обсягів закупівлі та виробництва безпілотних літальних апаратів; пропуску громадян України та іноземців через державний кордон; підвищення обороноздатності окремих територій, прилеглих до державного кордону з країнами-агресорами тощо. Водночас окремі запити щодо одного й того ж питання направлялися відразу декільком адресатам або повторно.

#### **Як це працює в країнах НАТО**

*У Франції депутати можуть ставити запитання всім міністрам, у тому числі міністру оборони. Ці запитання, письмові та усні, є важливим інструментом інформування депутатів та контролю за діяльністю уряду. На письмові запитання міністр має надати відповідь протягом двох місяців. Водночас запитання та відповіді публікуються щотижня в Офіційному журналі<sup>219</sup>.*

217 Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII, ст.ст. 15-16.

218 Верховна Рада України.

219 Відповідно до матеріалів, наданих Проектом «PROTECT2»

Експерти Громадської мережі ОПОРА у 2018 році наголошували на окремих проблемах, пов'язаних із використанням такого інструменту парламентського контролю, як депутатський запит:

- несвоєчасна відповідь;
- формальний розгляд без належного обґрунтування;
- відсутність фінансово-економічних та юридичних аспектів у відповіді;
- брак фахової аналітики, рекомендацій щодо вирішення проблеми;
- неналежний контроль за виконанням запитів народних депутатів;
- дублювання компетенцій та сфер відповідальності державних органів влади<sup>220</sup>.

Загалом окреслені проблеми притаманні й розгляду депутатських звернень.

Навіть попри те, що Кодекс України про адміністративні правопорушення містить окремий склад адміністративного правопорушення — недодержання встановлених законом строків надання відповіді на звернення або запит народного депутата України, ненадання, надання неправдивої або неповної інформації на таке звернення чи запит (ч. 1 та 2 ст. 18819), окремі установи, підприємства та організації продовжують порушувати відповідні законодавчі приписи. Згідно з офіційною статистикою, суди першої інстанції у 2023 році розглянули **11** справ про вчинення адміністративного правопорушення за вказаною статтею в цілому. З них лише в 3 випадках до правопорушників застосовувалося адміністративне стягнення у вигляді штрафу на загальну суму 17 000 гривень<sup>221</sup>. У 2022 році таких справ на розгляді судів перебувало вдвічі більше (**22**), з яких лише в **1** справі ухвалено рішення про стягнення з винної особи штрафу в розмірі 8500 гривень<sup>222</sup>.

Окрім того, у випадку невиконання службовою особою законних вимог народного депутата України (наприклад, ненадання відповіді на депутатський запит), надання завідомо неправдивої інформації народний депутат має право звернутися до правоохоронних органів у зв'язку з вчиненням щодо нього кримінального проступку за ч. 1 ст. 351 Кримінального кодексу України. У 2023 році на розгляді судів першої інстанції перебувало **3** справи за цією статтею.

Отже, аби покращити ситуацію з розглядом депутатських звернень та запитів **вартو на законодавчому рівні передбачити, які відомості обов'язково має містити відповідь адресата, а також покращити контроль за наданням таких відповідей.**

---

220 А як у них? Депутатський запит. Рада ОПОРА ЮА : вебсайт. 2018.

221 Звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Судова влада. 2023.

222 Звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Судова влада. 2022.

## 7.5. Інтерпеляція та парламентські дебати — потенційні інструменти в українському парламентаризмі

У європейських країнах, окрім окреслених у зеленій книзі інструментів парламентського контролю, зокрема за сектором безпеки й оборони, застосовують також інтерпеляцію та парламентські дебати.

**Парламентські дебати** (від франц. *debattre* — сперечатися) це усний обмін думками з метою полегшити ухвалення колективного рішення парламенту з певних питань. Дебати можуть відбуватися в особливих випадках, наприклад, під час вступних промов або на різних етапах розгляду законопроектів. Крім того, парламентські дебати можуть бути присвячені питанням, обраним самими парламентарями, або висвітлювати роботу парламентських комітетів. Регламент парламентських дебатів надає можливість парламентським політичним групам висловити свою думку або привернути увагу до певних питань<sup>223</sup>.

*Наприклад, у Португалії дебати призначаються Президентом Асамблеї після консультацій із Конференцією Лідерів та урядом. Водночас виокремлюють різні види парламентських дебатів: щодо звіту про прогрес у здійсненні контролю за діяльністю уряду, дебати з прем'єр-міністром, галузеві дебати з міністрами, європейські дебати, екстрені, тематичні тощо.*

*Галузеві дебати з міністрами охоплюють усі питання, що належать до сфери компетенції конкретного міністра. Водночас дебати з одним і тим же міністром не можуть повторюватися протягом однієї й тієї ж законодавчої сесії, а також у двох дебатах поспіль<sup>224</sup>. У контексті сектору безпеки й оборони останні дебати з міністром національної оборони датуються 2007 роком<sup>225</sup>.*

Регламент Верховної Ради не передбачає застосування парламентських дебатів як окремого інструменту контролю. Єдина згадка про дебати мимохіть згадується в ч. 2 ст. 27 цього акту і стосується окремих аспектів обов'язків головуючого на пленарному засіданні<sup>226</sup>. Також Закон України «Про статус народного депутата України» зазначає, що народний депутат на пленарному засіданні Верховної Ради зокрема має право брати участь у дебатах. Однак, як і у випадку з Регламентом, цей Закон не надає жодної деталізації проведення таких дебатів.

223 Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments / Written and edited by Hironori Yamamoto. – Geneva: Inter-Parliamentary Union. 2007. 62 p.

224 Регламент Асамблеї Республіки Португалія від 31.08.2020 № 1/2020, ст. 224-В, розділ IV.

225 Згідно з аналізом інформації, що міститься на вебсайті Асамблеї.

226 «На час доповіді, співдоповіді, виступу в **дебатах** головуючого на пленарному засіданні, розгляду внесеної ним пропозиції не з процедурного питання та прийняття рішення щодо неї, а також розгляду питання персонально щодо головуючого на пленарному засіданні ведення пленарного засідання дорукається Першому заступнику чи заступнику Голови Верховної Ради України».

На розгляді в Парламенті перебуває зареєстрований у жовтні 2019 року групою народних депутатів законопроект № 2267<sup>227</sup> щодо введення парламентських дебатів в українське законодавство. Цим законопроектом передбачається можливість застосування парламентських дебатів під час розгляду у першому читанні законопроектів, які мають велике суспільне значення, зачіпають об'єкти права власності Українського народу або прямо впливають на конституційні права громадян. Водночас сам законопроект № 2267 містить низку дискусійних питань, зокрема і процедурних, на які у своєму висновку звернуло увагу ГНЕУ. У лютому 2020 року Головний комітет ухвалив рішення рекомендувати Верховній Раді за наслідками розгляду законопроекту в першому читанні повернути його на доопрацювання.

**Інтерпеляція** — це одна з форм парламентського контролю, яка полягає в обговоренні депутатами діяльності виконавчої влади. Загалом її можна описати так: члени парламенту здобувають право запросити представників уряду до парламенту, щоб урядовці (або один конкретний урядовець) пояснили свою політику, певні документи чи дії. Члени парламенту можуть ставити запитання урядовцям чи проводити дебати за результатами виступу члена уряду. Іноді за результатами таких дебатів парламент може висловити вотум недовіри<sup>228</sup>.

Загалом інтерпеляція подібна до «години запитань до уряду», за наслідками якої в окремих випадках настає відповідальність уряду або певних його членів. Такий інструмент парламентського контролю притаманний багатьом країнам ЄС, а відтак і НАТО: Польщі, Німеччині, Франції, Іспанії, Італії, Нідерландам, Чехії, Хорватії, Румунії тощо з урахуванням специфіки конкретної країни.

*У Хорватії для ініціювання інтерпеляції не менше десяти депутатів мають звернутися до голови парламенту (Сабору). Інтерпеляцією відкривається на сесії Сабору обговорення роботи уряду загалом або окремих його рішень чи рішень міністерства (якщо вони відхиляються від загальної позиції уряду) щодо реалізації законів або визначеної політики. Інтерпеляція може бути подана також у разі, коли депутат не влаштовує подальша додаткова письмова відповідь уряду або її члена на поставлене запитання. Парламент завершує обговорення інтерпеляції визначенням позиції щодо порушеного в інтерпеляції питання та зроблених висновків. Після визначення позиції щодо інтерпеляції Сабор може поставити питання про відповідальність уряду або про довіру прем'єр-міністру, окремому члену уряду чи уряду загалом<sup>229</sup>.*

*Прикладом застосування такого інструменту Сабором у частині сектору безпеки й оборони є інтерпеляція щодо дій уряду Республіки Хорватія із закупівлі ескадрильї багатополітних бойових літаків<sup>230</sup>.*

227 Про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (щодо застосування спеціальної процедури парламентської дебати): проект Закону України, реєстраційний № 2267 від 16.10.2019.

228 Інтерпеляція: що пропонують запровадити в Україні? Лабораторія законодавчих ініціатив. 2020.

229 Регламент Сабору Хорватії від 2020, ст. 145-151 гл. V ч. 7.

230 Interpelacija o radu Vlade Republike Hrvatske radi postupanja Vlade Republike Hrvatske vezanih uz nabavku eskadrile višenamjenskih borbenih aviona - podnositelji: 16 zastupnika u Hrvatskome saboru. Hrvatski Sabor. 2019.

В українському правовому полі немає поняття «інтерпеляція», але, як і у випадку з парламентськими дебатами, народними депутатами вчинялися спроби його запровадження.

У травні 2020 року група народних депутатів зареєструвала законопроект № 3499<sup>231</sup> про інтерпеляцію з метою здійснення парламентського контролю за діяльністю уряду в частині встановлення відповідальності окремих членів Кабінету Міністрів України та реалізації повноваження Верховної Ради на звільнення їх із посад.

Законопроектом № 3499 передбачалося, що ініціювати перед Головою Верховної Ради проведення інтерпеляції мають право щонайменше 45 народних депутатів або комітет Парламенту, до предмета відання якого належить сфера діяльності окремого члена уряду. Якщо за наслідками проведення інтерпеляції роботу члена уряду буде визнано незадовільною, Прем'єр-міністр має внести на розгляд Верховної Ради подання про звільнення цього члена Кабінету Міністрів України. Щодо міністра оборони таке подання мало вноситися Президентом.

Однак, попри схвальні відгуки щодо самої ідеї запровадження інтерпеляції в діяльність Парламенту, через чотири місяці після подання на реєстрацію цей законопроект було знято з розгляду через критичні зауваження як ГНЕУ, народних депутатів, так і представників експертного середовища.

---

231 Про інтерпеляцію: проєкт Закону України, реєстраційний № 3499 від 18.05.2020.

# Додатки

## Додаток 1

### **Перелік національних законодавчих актів у сфері безпеки й оборони**

1. Конституція України
2. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України»
3. Закон України «Про Кабінет Міністрів України»
4. Закон України «Про національну безпеку України»
5. Закон України «Про Збройні Сили України»
6. Закон України «Про господарську діяльність у Збройних Силах України»
7. Закон України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України»
8. Закон України «Про використання земель оборони»
9. Закон України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України»
10. Закон України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України»
11. Закон України «Про Стройовий статус Збройних Сил України»
12. Закон України «Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України»
13. Закон України «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України»
14. Закон України «Про оборону України»
15. Закон України «Про Службу безпеки України»
16. Закон України «Про державну таємницю»
17. Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України»
18. Закон України «Про Державну спеціальну службу транспорту»
19. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»
20. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»
21. Закон України «Про Національну гвардію України»
22. Закон України «Про правовий режим воєнного стану»
23. Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України»
24. Закон України «Про оборонні закупівлі»
25. Закон України «Про розвідку»
26. Закон України «Про контррозвідувальну діяльність»
27. Закон України «Про основи національного спротиву»

28. Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»
29. Закон України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України»
30. Закон України «Про Державну прикордонну службу України»
31. Закон України «Про прикордонний контроль»
32. Закон України «Про державний кордон України»
33. Закон України «Про Національну поліцію»
34. Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»
35. Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»
36. Закон України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний статус»
37. Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»
38. Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу»
39. Закон України «Про альтернативну (невійськову) службу»
40. Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»
41. Закон України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання»
42. Закон України «Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки»
43. Закон України «Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав»
44. Закон України «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України».

## Додаток 2

**Тимчасові спеціальні комісії, діяльність яких стосується розгляду питань  
у сфері національної безпеки й оборони**

№	Скликання	Назва тимчасової спеціальної комісії	Реквізити акта про утворення комісії	Звітування про діяльність	Реквізити акта про затвердження звіту	Результат діяльності комісії	Стан виконання рекомендацій комісії
1	IV	Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України для аналізу стану справ у Збройних Силах України, ходу їх реформування, узагальнення проблем, які є у цій сфері, та підготовки пропозицій у зв'язку з проведенням 12 листопада 2002 року «Дня Уряду України»	Постанова Верховної Ради України від 26.09.2002 № 167-IV	Звіту немає	_____	_____	_____
2	IV	Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з моніторингу виконання Рекомендацій парламентських слухань «Про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО» та Плану дій Україна — НАТО	Постанова Верховної Ради України від 06.02.2003 № 479-IV	Звіту немає	_____	_____	_____
3	IV	Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України щодо	Постанова Верховної Ради України від 23.10.2003 № 1235-IV	Звіту немає	_____	_____	_____

		забезпечення парламентського контролю за режимом державного кордону України в районі острова Коса Тузла					
4	VI	Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань реформування Служби безпеки України та його законодавчого забезпечення	Постанова Верховної Ради України від 19.02.2009 № 1156-VI	Звіт взято до відома	Постанова Верховної Ради України від 18.06.2010 № 2361-VI	Визначено Комітет з питань національної безпеки і оборони головним з підготовки та доопрацювання законопроекту про Службу безпеки України (реєстр. № 4839).	Законопроект відкликано 02.11.2010.
5	IX	Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань правового статусу ветеранів війни	Постанова Верховної Ради України від 02.10.2019 № 137-IX	Попередній звіт взято до відома  Звіт не прийнято	Постанова Верховної Ради України від 03.06.2020 № 659-IX  Проект Постанови Верховної Ради України від 15.09.2020 № 4097	Надані рекомендації Уряду щодо забезпечення функціонування госпіталів ветеранів війни.	Прийнято Постанову Верховної Ради України від 16.06.2020 № 706-IX «Про недопущення зупинення функціонування госпіталів ветеранів війни під час запровадження другого етапу медичної реформи».

6	IX	Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань формування і реалізації державної політики щодо відновлення територіальної цілісності та забезпечення суверенітету України	Постанова Верховної Ради України від 17.10.2019 № 211-IX	Звіту немає	—	—	—
7	IX	Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань моніторингу отримання і використання міжнародної матеріально-технічної допомоги під час дії воєнного стану	Постанова Верховної Ради України від 19.07.2022 № 2424-IX	Звіт взято до відома  Звіт взято до відома	Постанова Верховної Ради України від 20.03.2023 № 2966-IX  Постанова Верховної Ради України від 13.07.2023 № 3242-IX	— Посилити співпрацю з міжнародними партнерами з метою забезпечення прозорості та законності процесу використання наданої міжнародної матеріально-технічної допомоги (ММТД) під час дії воєнного стану;  — прискорити запровадження програм та інформаційних систем з метою автоматизації логістики у ЗСУ, що сприятиме встановленню високого	— У ЗСУ запроваджено автоматизовану систему управління оборонними ресурсами на базі System Analysis Program Development;  — утворено Тимчасову спеціальну комісію з питань моніторингу отримання і використання міжнародної матеріально-технічної допомоги строком на 1 рік.

						<p>ступеня довіри в міжнародних партнерів;</p> <p>— розглянути можливість розроблення механізму оцінки вартості деяких засобів ММТД;</p> <p>— продовжити здійснення парламентського контролю через утворення відповідної тимчасової спеціальної комісії.</p>	
	IX	Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань міжнародного гуманітарного та міжнародного кримінального права в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України	Постанова Верховної Ради України від 01.07.2022 № 2351-IX	<p>Звіт прийнято</p> <p>Звіт очікує розгляду</p>	<p>Постанова Верховної Ради України від 23.03.2023 № 2965-IX</p> <p>Проект Постанови Верховної Ради України від 30.06.2023 № 9449</p>	Комісія зареєструвала проект Закону № 8268 від 05.12.2022 та рекомендувала Верховній Раді прийняти його за основу.	
8	IX	Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України для підготовки та комплексного врегулювання питань	Постанова Верховної Ради України від 09.08.2023 № 3308-IX	Звіт очікує розгляду	Проект Постанови Верховної Ради України від 08.02.2024 № 11004	—	—

		надання соціальних гарантій ветеранам війни, Захисникам і Захисницям України та членам їх сімей, членам сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членам сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України			Проект Постанови Верховної Ради України від 07.08.2024 № 11467		
9	ІХ	Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань правового статусу, соціальної підтримки, медичного забезпечення ветеранів війни, військовослужбовців, Захисників і Захисниць та членів їх сімей	Постанова Верховної Ради України від 09.08.2023 № 3309-ІХ	Звіт очікує розгляду	Проект Постанови Верховної Ради України від 09.02.2024 № 11005	—	—
10	ІХ	Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань моніторингу отримання і використання міжнародної матеріально-технічної допомоги	Постанова Верховної Ради України від 13.07.2023 № 3242-ІХ	Попередній звіт взято до відома  Звіт взято до відома	Постанова Верховної Ради України від 23.02.2024 № 3592-ІХ  Постанова Верховної Ради України від 16.07.2024 № 3851-ІХ	Рекомендацій у Звіті не представлено	

11	IX	Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань використання коштів державного бюджету України, спрямованих на облаштування фортифікаційних споруд та інженерних загороджень на лінії зіткнення, а також на виготовлення та закупівлю безпілотних літальних апаратів та засобів радіоелектронної боротьби для військових частин і підрозділів Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань	Постанова Верховної Ради України від 22.05.2024 № 3726-IX	Звіт очікує розгляду	Проект Постанови Верховної Ради України від 22.11.2024 № 12229	—	—
12	IX	Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань моніторингу отримання і використання міжнародної матеріально-технічної допомоги	Постанова Верховної Ради України від 16.07.2024 № 3851-IX	—	—	—	—

13	IX	Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань правового статусу, медичного забезпечення, психологічної допомоги та соціального захисту ветеранів війни, військовослужбовців та членів їх сімей	Постанова Верховної Ради України від 30.10.2024 № 4043-IX	—	—	—	—
----	----	---	---	---	---	---	---

## Додаток 3

## Тимчасові слідчі комісії, діяльність яких стосується розгляду питань у сфері національної безпеки й оборони

№	Скликання	Назва тимчасової спеціальної комісії	Реквізити акта про утворення комісії	Звітування про діяльність	Реквізити акта про затвердження звіту	Результат діяльності комісії	Стан виконання рекомендацій комісії
1	II	Тимчасова слідча комісія по перевірці можливих фактів несанкціонованої торгівлі зброєю	Постанова Верховної Ради України від 18.02.1997 № 78/97-ВР	Попередню інформацію взято до відома	Постанова Верховної Ради України від 24.03.1998 № 211/98-ВР	Рекомендовано: 1) утворити таку комісію у наступному скликанні; 2) матеріали комісії направити Президенту, Уряду та Генеральній прокуратурі для вжиття відповідних заходів реагування.	Утворено Тимчасову слідчу комісію Верховної Ради України по перевірці фактів незаконної торгівлі зброєю і військовим майном та їх незаконної передачі в інші країни у період 1991–1998 років.  Інформації про відкриття кримінальних проваджень немає.
2	III	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України по перевірці фактів незаконної торгівлі зброєю і військовим майном та їх незаконної передачі в інші країни у період 1991–1998 років	Постанова Верховної Ради України від 15.12.1998 № 315–XIV	Звіту немає	_____	_____	_____

3	III	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України для розслідування обставин порушень конституційних прав людини та громадянина стосовно таємниці телефонних розмов	Постанова Верховної Ради України від 07.03.2002 № 3072-III	Звіту немає	_____	_____	_____
4	IV	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України по перевірці фактів незаконної торгівлі зброєю і військовим майном та їх незаконної передачі в інші країни	Постанова Верховної Ради України від 11.07.2002 № 87-IV	Попередню інформацію взято до відома	Постанова Верховної ради України від 16.12.2005 № 3231-IV	Рекомендовано Уряду провести перевірку та поінформувати про її результати Верховну Раду.  Направлено Генеральній прокуратурі України матеріали, що свідчать про наявність ознак складу злочину, для їх перевірки та вжиття відповідних заходів.	Інформації про проведення Урядом перевірки немає.  Інформації про відкриття кримінальних проваджень немає.
5	IV	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України по перевірці достовірності фактів незаконної торгівлі зброєю з Республікою Ірак	Постанова Верховної Ради України від 17.11.2005 № 182-IV	Звіту немає	_____		

6	IV	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України для розслідування обставин видання Указу Президента України «Про звільнення В. Сацюка з посади першого заступника Голови Служби безпеки України»	Постанова Верховної Ради України від 21.12.2004 № 2270-IV	Звіту немає	_____		
7	IV	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з розслідування обставин організації касетного скандалу та його впливу на стан національної безпеки України	Постанова Верховної Ради України від 06.10.2005 № 2950-IV	Звіту немає	_____		
8	V	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з розслідування обставин організації підготовки та видання посадовими особами Служби безпеки України незаконних наказів щодо прослуховування телефонних розмов та стеження за народними депутатами України, суддями Конституційного Суду України, суддями судів загальної юрисдикції і членами Центральної виборчої комісії та виконання цих наказів	Постанова Верховної Ради України від 09.04.2007 № 910-V	Звіту немає	_____		

9	VI	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань з'ясування обставин поставки до Грузії української військової техніки з метою встановлення фактів порушення законодавства України та норм міжнародного права	Постанова Верховної Ради України від 02.09.2008 № 344-VI	Звіт взято до відома	Постанова Верховної Ради України від 19.12.2008 № 776-VI	Направлено матеріали Генеральній прокуратурі для вжиття заходів реагування та оцінки дій посадових осіб окремих органів державної влади, які блокували, ігнорували та перешкоджали діяльності комісії.	Інформації про вжиті заходи немає.
10	VI	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України для розслідування корупційних дій посадових осіб, які перешкоджають поверненню 16-ти вертольотів MI-8 MT (MTB) до складу Сухопутних військ Збройних Сил України, переданих в оренду закритому акціонерному товариству «Українські вертольоти»	Постанова Верховної Ради України від 15.01.2009 № 897-VI	Звіту немає	_____	_____	_____
11	VI	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань з'ясування обставин порушення посадовими особами, керівництвом Служби безпеки України	Постанова Верховної Ради України від 05.03.2009 № 1079-VI	Звіту немає	_____	_____	_____

		Конституції та законів України при виконанні ними своїх службових обов'язків (щодо подій навколо функціонування Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» та газотранспортної системи України)					
12	VII	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань перевірки використання коштів, перерахованих громадянами України на підтримку Збройних Сил України та інших військових формувань, та видатків Державного бюджету України, спрямованих на потреби Збройних Сил України та інших військових формувань	Постанова Верховної Ради України від 05.06.2014 № 312–VII	Звіту немає	_____	_____	_____
13	VII	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування обставин знищення військово-транспортного літака Повітряних Сил Збройних Сил України ІЛ-76, що заходив на посадку в аеропорту міста Луганська	Постанова Верховної Ради України від 17.06.2014 № 1676–VII	Звіту немає	_____	_____	_____

14	VII	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування обставин трагічних подій, що призвели до загибелі та захоплення в полон бійців добровольчих батальйонів, а також військовослужбовців Збройних Сил України, Національної гвардії України біля міста Іловайськ Донецької області	Постанова Верховної Ради України від 04.09.2014 № 1676-VII	Звіту немає	_____	_____	_____
15	VIII	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування обставин конфлікту в Закарпатській області	Постанова Верховної Ради України від 14.07.2015 № 598-VIII	Звіт не прийнято	Проект Постанови Верховної Ради України від 17.09.2015 № 3135	_____	_____
16	VIII	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України для проведення розслідування відомостей щодо фактів розкрадання в Збройних Силах України та підриву обороноздатності держави у період з 2004 по 2017 роки	Постанова Верховної Ради України від 07.06.2018 № 2455-VIII	Попередній звіт взято до відома  Звіт не прийнято	Постанова Верховної Ради України від 07.06.2018 № 2647-VIII  Проект Постанови Верховної Ради України від 06.06.2019 № 10374	Окрім доручень різним органам державної влади, зокрема й сектору безпеки й оборони, комісія рекомендувала розробити та внести проект закону про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо незастосування строків давності в разі притягнення	Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо незастосування строків давності до злочинів, вчинених з метою особистої наживи та незаконного збагачення під час Операції Об'єднаних Сил (ООС), а також

						до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочини, що завдали шкоди обороноздатності держави, крім злочинів проти основ національної безпеки України, передбачених статтями 109–1141 Кримінального кодексу України, за якими давність не застосовується.	посилення кримінальної відповідальності за злочини, скоєні при виконанні державного оборонного замовлення або при продажу військового майна» (реєстр. 1176 від 29.08.2019) у лютому 2021 року знято з розгляду.
	IX	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України для проведення розслідування відомостей щодо дотримання вимог законодавства під час зміни власників інформаційних телеканалів та забезпечення протидії інформаційному впливу Російської Федерації	Постанова Верховної Ради України від 17.10.2019 № 212–IX	Звіт не прийнято	Проект Постанови Верховної Ради України від 17.04.2020 № 3363	—	—
17	IX	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування пожежі (вибухів) на складах боєприпасів в м. Ічня (Чернігівська обл.),	Постанова Верховної Ради України від 31.10.2019 № 262–IX	Попередній звіт взято до відома	Постанова Верховної Ради України від 30.04.2020 № 574–IX	Рекомендовано: 1) Верховній Раді вирішити питання щодо законодавчого забезпечення	Інформації про вжиті заходи на виконання рекомендацій комісії немає.

		м. Калинівка (Вінницька обл.), м. Балаклія (Харківська обл.), м. Сватове (Луганська обл.), м. Кривий Ріг (Дніпропетровська обл.) у період із 2014 по 2018 роки				<p>посилення гарантій незалежності судового експерта та належного забезпечення здійснення судово-експертної діяльності;</p> <p>2) Офісу Генерального прокурора вжити заходів щодо реагування за фактами, наведеними в попередньому звіті Тимчасової слідчої комісії.</p>	
18	ІХ	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих протиправних дій представників органів державної влади та інших осіб, що могли сприяти порушенню державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності України і становити загрозу національній безпеці України	Постанова Верховної Ради України від 19.05.2021 № 1454-ІХ	Попередній звіт взято до відома	Постанова Верховної Ради України від 30.11.2021 № 1911-ІХ	Рекомендовано Офісу Генерального прокурора взяти на окремий контроль розслідування кримінальних проваджень щодо питань, розслідуваних комісією.	Інформації про вжиті заходи на виконання рекомендацій комісії немає.

19	IX	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування фактів, які сприяли тимчасовій окупації Автономної Республіки Крим	Постанова Верховної Ради України від 01.02.2022 № 2032-IX	Попередній звіт очікує розгляду	Проект Постанови Верховної Ради України від 01.08.2022 № 7623	—	—
	IX	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування фактів сексуального насильства, вчинених внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України	Постанова Верховної Ради України від 20.09.2022 № 2602-IX	Звіт очікує розгляду	Проект Постанови Верховної Ради України від 18.09.2023 № 10061		
20	IX	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів порушення законодавства України у Міністерстві оборони України, Збройних Силах України, інших утворених відповідно до законів України військових формуваннях, правоохоронних органах спеціального призначення, посади в яких комплектуються військовослужбовцями	Постанова Верховної Ради України від 21.09.2023 № 3393-IX	Звіт очікує розгляду	Проект Постанови Верховної Ради України від 21.03.2024 № 11106  Проект Постанови Верховної Ради України від 23.09.2024 № 12056	—	—

21	IX	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів порушень законодавства України щодо фінансування лікування та реабілітації військовослужбовців у медичних закладах	Постанова Верховної Ради України від 21.09.2023 № 3397-IX	Попередній звіт взято до відома  Звіт взято до відома	Постанова Верховної Ради України від 16.07.2024 № 3850-IX  Постанова Верховної Ради України від 19.09.2024 № 3987-IX	Звіт направлено для вжиття наступних заходів заінтересованим органам державної влади, зокрема сектору національної безпеки й оборони.  Майже всі рекомендації, викладені у Попередньому звіті, залишилися актуальними.  Запропоновано утворити нову аналогічну комісію.	_____  Постанова Верховної Ради України від 19.09.2024 № 3987-IX
22	IX	Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів порушень законодавства України щодо фінансування лікування та реабілітації військовослужбовців у медичних закладах	Постанова Верховної Ради України від 19.09.2024 № 3987-IX	Звіту наразі немає	_____	_____	_____