

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

БАРЧУК В. Б.,

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

ЛОГІНОВ О. А.,

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

УДК 349.3:355.64

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.1.1>

**СПІВПРАЦЯ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ
ЛЮДИНИ З ОРГАНАМИ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ УКРАЇНИ
ЯК СКЛADOVA ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ**

Стаття присвячена дослідженню окремих питань здійснення демократичного цивільного контролю над органами сектору безпеки і оборони України. Звертається увага на те, що серед цілей демократичного цивільного контролю, відповідно до визначення цього поняття, що подане у Законі України «Про національну безпеку України», є сприяння ефективній діяльності органів сектору безпеки і оборони й виконанню покладених на них функцій та зміцненню національної безпеки України. У зв'язку з цим стверджується, що досягти цих цілей можливо не тільки шляхом пошуку порушень в діяльності зазначених органів, а й за умов тісної співпраці між контролюючими та підконтрольними органами. Одним із суб'єктів демократичного цивільного контролю є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Наголошується, що незважаючи на те, що питання демократичного цивільного контролю, а також діяльності омбудсмена досліджувались у працях науковців, проте проблема саме співпраці омбудсмена з органами сектору безпеки і оборони в рамках такого контролю залишається ще малодослідженою. Звертається увага на те, що Уповноважений і органи сектору безпеки і оборони можуть співпрацювати на різних напрямках і у різноманітних формах, а результативність такої співпраці залежить від того наскільки систематично та комплексно вона буде здійснюватися. Важливою передумовою досягнення цього є правильне і повне розуміння учасниками співпраці усіх її складових, якими автори вважають мету, принципи, напрями та форми співпраці, зміст яких також розкривається у статті. Окрім того наголошується, що оскільки означені питання співпраці між вказаними органами не регулюються детально національним законодавством, їх необхідно врегулювати спільним правовим документом, який може бути підписаний як між Упов-



новаженим та окремим органом, так і між Уповноваженим і всіма органами сектору безпеки і оборони.

Ключові слова: демократичний цивільний контроль, сектор безпеки і оборони, омбудсмен, забезпечення прав людини, національна безпека.

Barchuk V. B., Loginov O. A. The cooperation of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights with the security and defence sector bodies of Ukraine as a component of democratic civilian control

The article is devoted to the study of certain issues of the implementation of democratic civilian control over the security and defence sector bodies of Ukraine. Attention is drawn to the fact that the goals of democratic civilian control include the promotion of the effective operation of security and defence sector bodies and the performance of the functions assigned to them, as well as the strengthening of the national security of Ukraine, in accordance with the definition of this concept given in the Law of Ukraine «On the National Security of Ukraine». It is argued in this regard, that these goals may be achieved not only by searching for violations in the activities of the specified bodies, but also under conditions of close cooperation between controlling and controlled bodies. One of the subjects of democratic civilian control is the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights. It is emphasized that despite the fact that the issues of democratic civil control, as well as the activities of the ombudsman, have been studied in the works of scientists, however, the problem of the ombudsman's cooperation with the security and defence sector bodies remains understudied within the framework of such control. Attention is drawn to the fact that the Commissioner and the security and defence sector bodies may cooperate in various directions and in various forms, and the effectiveness of such cooperation depends on how systematically and comprehensively it will be carried out. An important prerequisite for achieving this is a correct and complete understanding by the participants of cooperation of all its components, which the authors consider to be the purpose, principles, directions and forms of cooperation, the content of which is also disclosed in the article. In addition, it is emphasized that since the specified issues of cooperation between the specified bodies are not regulated in detail by national laws, they must be regulated by a joint legal document, which can be signed both between the Commissioner and a separate body, and between the Commissioner and all security and defence sector bodies.

Key words: democratic civilian control, security and defence sector, ombudsman, insurance of human rights, national security.

Вступ. Відповідно до п. 1 ст. 4 Закону України «Про національну безпеку України» сектор безпеки і оборони, у межах повноважень, наданих відповідно до Конституції України, підлягає демократичному цивільному контролю. Визначення поняття демократичного цивільного контролю, що містить Закон, дає нам можливість зрозуміти три важливі цілі, заради яких він здійснюється. По-перше, це забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини; по-друге – сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій; по-третє, як наслідок реалізації першого та другого – сприяння зміцненню національної безпеки України.

Не викликає сумнівів твердження про те, що реалізація двох останніх цілей відбувається не стільки через пошук контрольними органами порушень в діяльності відповідних органів, скільки за допомогою позитивних заходів, метою яких є, наприклад, вдосконалення існуючих форм і методів діяльності, правозастосовної практики, допомога у більш ефективному здійсненні окремих видів діяльності. Такі позитивні заходи можливі, на нашу думку, за умов тісної співпраці між контролюючими та підконтрольними органами.



Одним із суб'єктів демократичного цивільного контролю відповідно до п. 4 ст. 5 Закону України «Про національну безпеку України» є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина [1]. Для правової практики наукове розв'язання проблеми співпраці Уповноваженого з прав людини з органами сектору безпеки і оборони України набуває особливого значення в умовах воєнного стану, коли рівень реальних і потенційних загроз правам людини суттєво зростає.

Питання демократичного цивільного контролю у своїх працях розглядали такі вчені як Богуцький, П.П., Василенко В.М., Вичалківська Ю.С., Довгань О.Д., Доронін І.М., Дорошенко В.А., Петришин О.В., Пилипчук В.Г., Яценко В.А. та інші. Функціонування інституту омбудсмена було предметом досліджень таких науковців як Банах С.В., Голяк Л.В., Закоморна К.О., Марцеляк О.В., Наулік Н.С. та інші. Водночас, саме питання співпраці омбудсмена з органами сектору безпеки і оборони в рамках демократичного цивільного контролю залишається ще малодослідженим, а існуючий механізм співпраці потребує вдосконалення.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження питання співпраці Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з органами сектору безпеки та оборони України як однієї із складових демократичного цивільного контролю, що здійснюється омбудсменом, виявлення недоліків, а також формулювання пропозицій щодо вдосконалення цієї діяльності.

Результати дослідження. Передусім необхідно звернути увагу, що суттєвою рисою статусу українського омбудсмена, визначеною у ст. 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», є те що діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина [2]. Тобто, діяльність омбудсмена покликана доповнити чинний механізм захисту прав людини шляхом виявлення тих порушень прав людини, які можуть «пропустити» інші органи, і вжиття відповідних заходів із застосуванням своїх форм і методів.

Водночас тут є і інший важливий аспект. Через специфіку свого статусу омбудсмен є посередником між владою і громадянами, який захищає права людини, і водночас намагається покращити роботу відповідних державних органів. Останнє досягається саме за допомогою тісного співробітництва. Фактично це контроль, заснований на співробітництві.

Таким чином, омбудсмен як суб'єкт демократичного цивільного контролю, цілком здатен сприяти ефективній діяльності органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, виконанню покладених на них функцій, а також зміцненню національної безпеки України, що, як зазначалось, є цілями такого контролю.

З огляду на зазначене, вважаємо, що співпраця між Уповноваженим та органами сектору безпеки і оборони має на меті можливість удосконалювати: а) діяльність по забезпеченню прав і свобод людини в Україні; б) діяльність інституту Уповноваженого з прав людини; в) діяльність органів сектору безпеки і оборони щодо охорони та захисту прав громадян; г) систему демократичного цивільного контролю; д) систему національної безпеки України.

Цілком зрозуміло, що співпраця, як діяльність, повинна мати спільну мету та передбачати спільні дії двох або більше сторін, що, в свою чергу зумовлює необхідність для кожної з них мати взаємні права та обов'язки. У цьому контексті звертає на себе увагу положення ст. 22 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», де у вигляді гарантії діяльності Уповноваженого встановлений обов'язок органів державної влади та інших суб'єктів співпрацювати з омбудсменом [2]. Водночас, у жодних інших положеннях Закон не містить такого ж обов'язку для Уповноваженого. На нашу думку, це є недоліком і може спричинити негативні наслідки, наприклад, у питанні обміну інформацією, яка потрапляє до омбудсмена, але може виявитись більш важливою для іншого органу, особливо у справах коли омбудсмен відкриває провадження за власною ініціативою. В умовах воєнного стану своєчасність і оперативність обміну такою інформацією має особливу цінність.



Крім того, попри те, що український омбудсмен має можливість надавати підконтрольним органам різноманітні пропозиції щодо поліпшення їх діяльності у відповідній сфері, пропозиції поліпшити практику самого омбудсмена, що надходять від підконтрольних органів, теж цілком можуть виявитись корисними. Тому, на нашу думку, встановлення для Уповноваженого обов'язку співпрацювати з такими органами також є необхідним.

В силу специфіки свого правового статусу і омбудсмен і органи сектору безпеки і оборони можуть співпрацювати на різних напрямках і у різноманітних формах. Водночас, для того, щоб співпраця між ними була якомога результативнішою вона повинна здійснюватися сторонами систематично і комплексно. Важливою передумовою досягнення цього є правильне і повне розуміння учасниками співпраці усіх її складових. Такими складовими, на нашу думку, передусім є мета, принципи, напрями та форми співпраці.

Щодо мети. Для органів сектору безпеки і оборони охорона та захист прав людини є однією з їх функцій тоді як діяльність омбудсмена пов'язана виключно з правами людини, що і повинно визначати мету – забезпечення охорони та захисту прав людини.

Принципи. Для того, щоб механізм співпраці діяв ефективно необхідним є його підпорядкування єдиним правилам. На нашу думку, такими правилами повинні стати принципи співпраці. Вони повинні враховувати особливості діяльності Уповноваженого, особливості сектору безпеки і оборони, а також основні засади національної безпеки України.

Ми вважаємо, що такими принципами можуть стати:

1. Принцип законності. Передбачає, що ці органи повинні діяти лише згідно із законом і не виходити за межі своєї компетенції.

2. Принцип надання пріоритету договірним засобам над іншими засобами реагування під час вирішення конфліктів. Передбачає спільний пошук розв'язання проблем, які можуть виникнути під час співпраці. Наприклад, орган не вважає за доцільне враховувати рекомендації і керуватися консультативною думкою Уповноваженого. Цей принцип в такому випадку буде полягати в тому, що омбудсмен, перш ніж застосовувати більш вагомий метод реагування, повинен спробувати переконати відповідний орган у необхідності прийняти рекомендації або спільними зусиллями знайти альтернативний варіант.

3. Принцип застосування найбільш ефективного методу. Передбачає використання у кожній конкретній ситуації тих методів, які здатні найбільше сприяти меті співпраці. Наприклад, вжиття органом профілактичних заходів щодо порушника за певних умов може виявитись менш ефективним, ніж надання Уповноваженим роз'яснень фактам порушень.

4. Принцип своєчасності співпраці. Передбачає: а) своєчасність обміну необхідною інформацією; б) своєчасність вжиття заходів.

5. Принцип ієрархічності компетенції. Передбачає, що під час спільного розгляду проблеми необхідно враховувати, що вирішення певної частини питань має бути пріоритетною компетенцією одного з органів.

6. Принцип гласності. Передбачає інформування населення про спільну діяльність, що сприятиме як зміцненню авторитету омбудсмена в суспільстві, так і підвищенню довіри населення до відповідних органів.

7. Принцип постійного вдосконалення форм співпраці. Передбачає: а) постійне вжиття заходів щодо підвищення ефективності існуючих форм співпраці; б) постійний пошук і розробку нових форм співпраці.

Форми співпраці. Як зазначалось вище співпраця може здійснюватися у різноманітних формах. Вважаємо, що статус омбудсмена та органів сектору безпеки і оборони дозволяють їм використовувати наступні форми співпраці:

1. Обмін інформацією. Важливе місце в процесі взаємодії органів, що розглядаються, повинно зайняти питання обміну інформацією. Наприклад, омбудсмен досить часто отримує звернення, розгляд яких виходить за межі його компетенції. В такому разі інформація може виявитись корисною для конкретного органу. Крім того, у певних випадках омбудсмен може зробити висновок, що конкретний орган має можливості вжити ефективніших заходів для поновлення порушених прав громадян. За таких умов своєчасна передача інформації



такому органу та подальше вжиття ним відповідних заходів найкраще сприятимуть вирішенню проблеми. Зрозуміло, що і самі органи під час здійснення своїх повноважень мають справу з великим обсягом інформації, серед якої можуть бути відомості, здатні зацікавити Уповноваженого, що безперечно повинно ними враховуватися.

2. Надання взаємних консультацій. Загалом функція консультування досить широко може застосовуватись і Уповноваженим і органами сектору безпеки і оборони, наприклад, у питанні роботи зі зверненнями громадян. Щорічні доповіді омбудсмена Верховній Раді України свідчать, що Уповноважений отримує досить велику кількість звернень [3, с. 16]. Відповідно, досвід роботи зі зверненнями у омбудсмена чималий і, відтак, буде корисним для вдосконалення організації такої роботи у відповідних органах. Зокрема, омбудсмен може надавати консультації щодо: розробки відповідними підрозділами цих органів власних класифікаторів звернень, створення та розвитку в системі цих органів відповідних напрямів по роботі зі зверненнями тощо. З іншого боку досвід роботи зі зверненнями громадян у органів безпеки і оборони теж може бути корисним для омбудсмена, зокрема, у застосуванні окремих методик розгляду звернень.

Характерною рисою діяльності органів безпеки і оборони є те, що в багатьох випадках вона пов'язана із обмеженнями прав людини. Такий характер діяльності вимагає від конкретних співробітників наявності відповідних знань та підготовки, в тому числі в галузі міжнародних стандартів з прав людини. Уповноважений має можливість впливати і на рівень такої підготовки. Зокрема, самостійно або залучаючи зовнішніх експертів консультувати з приводу застосування міжнародних стандартів у сфері прав людини, сформульованих Європейським Судом з прав людини, ініціювати проведення лекцій та практичних занять за особистою участю тощо.

Зі своєї сторони відповідні органи, що мають провідний досвід у застосуванні обмежень прав людини, на прохання омбудсмена можуть консультувати його стосовно відповідних процедур для подальшого формулювання омбудсменом критеріїв оцінки подібної діяльності, що застосовуються іншими органами, а також висловлення пропозицій щодо покращення національних стандартів у цій сфері та приведення їх у відповідність до міжнародних.

3. Взаємний обмін експертами та спеціалістами при вирішенні конкретних питань. Так, Уповноважений і органи безпеки і оборони можуть використовувати взаємну експертизу правових актів, що стосуються прав людини. Окрім того, іноді може виникнути ситуація, коли омбудсмен повинен вживати заходів щодо забезпечення безпеки осіб, які звертаються до нього, через можливе здійснення на них тиску з боку заінтересованих органів чи посадових осіб. За певних умов для забезпечення захисту таких осіб власних заходів і процедур може не вистачати. Для вирішення цього питання за необхідності Уповноважений може звертатися до відповідних підрозділів правоохоронних органів з проханням про консультацій організаційного характеру або про безпосереднє виконання ними необхідних заходів.

4. Спільна розробка законопроектів. Сторони співпраці володіють широким масивом інформації стосовно прав людини, що дає їм можливість в процесі виконання своїх повноважень виявляти недоліки у сфері правового регулювання забезпечення прав людини, подолання яких потребує змін законодавства. У цій ситуації в розробку проекту такого акту можуть бути в рамках співпраці залучені всі зацікавлені сторони, включаючи Уповноваженого з прав людини, який має досвід законопроектної роботи.

5. Проведення спільних заходів. Розвитку співпраці сприятиме спільна організація проведення конференцій, семінарів, круглих столів, тренінгів, лекцій тощо з метою обговорення із залученням широкого кола фахівців важливих питань забезпечення прав людини.

Для реалізації зазначених форм співпраці омбудсмен разом з відповідними органами можуть створювати спільні робочі групи, експертні ради, призначати контактних осіб тощо.

Також, з огляду на зміст викладених вище принципів та форм співпраці, можна визначити такі основні напрями спільної діяльності цих органів:

- 1) обмін інформацією;



2) використання спільних можливостей для охорони і захисту прав людини.

Зважаючи на те, що означені питання співпраці між вказаними органами не регулюються детально національним законодавством, їх доцільно врегулювати спільним правовим документом, який може бути підписаний як між Уповноваженим та окремим органом, так і між омбудсменом і всіма органами сектору безпеки і оборони. Таким документом може стати, зокрема, меморандум про співпрацю. Прикладом такого документу може служити меморандум про партнерство та співробітництво між Службою безпеки України та Радою бізнес-омбудсмена [4].

Також слід зазначити, що вказані принципи, форми і напрями співпраці між Уповноваженим з прав людини і органами сектору безпеки і оборони не є вичерпними і, більш того, потребують розширення і деталізації у співпраці омбудсмена з конкретним органом з урахуванням його специфіки.

Висновки

1. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як суб'єкт демократичного цивільного контролю, цілком здатен сприяти ефективній діяльності органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, що можливе за умов тісної співпраці омбудсмена з цими органами.

2. Співпраця зазначених органів повинна передбачати взаємні права та обов'язки. Натомість на даний час обов'язок співпрацювати з Уповноваженим передбачений тільки для державних органів. Необхідно встановити такий же обов'язок для Уповноваженого.

3. Для того, щоб механізм співпраці діяв ефективно необхідним є його підпорядкування єдиним правилам. Такими правилами повинні стати принципи співпраці між Уповноваженим з прав людини та органами сектору безпеки і оборони – законності, надання пріоритету договірним засобам над іншими засобами реагування під час вирішення конфліктів; застосування найбільш ефективного методу; своєчасності співпраці; ієрархічності компетенції; гласності; постійного вдосконалення форм співпраці.

4. Співпраця між зазначеними органами може здійснюватися у таких формах, як: обмін інформацією; надання взаємних консультацій; взаємний обмін експертами та спеціалістами при вирішенні конкретних питань; спільна розробка законопроектів; проведення спільних заходів.

5. Основними напрямками співпраці можуть бути: обмін інформацією та використання спільних можливостей для охорони і захисту прав людини.

6. Для комплексного та детального врегулювання питань співпраці між зазначеними органами доцільно укласти спільний документ, в якому чітко визначити мету, принципи, форми та напрями співпраці.

Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. (станом на 15 березня 2023 р.) / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

2. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. (станом на 15 березня 2023 р.) / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

3. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2021 рік «Про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні» (квітень 2022 р.). URL: <https://bit.ly/42uugrL> (дата звернення: 15 березня 2023 р.).

4. Меморандум про партнерство та співробітництво між Службою безпеки України та Радою бізнес-омбудсмена від 11 вересня 2017 р. / *Верховна Рада України*. URL: <https://bit.ly/3FFSfKc> (дата звернення: 15 березня 2023 р.).

