

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/10.32842/2078-3736/2023.4.2>

ДО ПИТАННЯ СТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

Стаття присвячена дослідженню окремих питань функціонування інституту уповноваженого з прав військовослужбовців і перспективи його створення в Україні. Зазначається, що одним із шляхів розв'язання питання забезпечення прав військовослужбовців, що цілком може бути реалізований в Україні, є запровадження інституту уповноваженого (омбудсмена) з прав військовослужбовців. Попри те, що дослідження цього питання було предметом наукових праць вітчизняних вчених, виклики сьогодення вимагають його наукового переосмислення і подальшого розвитку. У статті зосереджено увагу на окремих принципах, що мають стати основою створення цього інституту в Україні. Такими принципами автори вважають незалежність, доступність та індивідуалізацію форм і методів роботи.

Розглядаючи незалежність омбудсмена підкреслюється, що вона хоч і має певні обмеження, пов'язані із зв'язком омбудсмена з державою, але водночас це не повинно заважати йому ефективно виконувати свої обов'язки. У незалежності автори виділяють дві складові: юридичну та фінансову. У свою чергу, у юридичній виділяються інституційна та організаційна, що, як і інші, повинні забезпечуватись встановленими в законі гарантіями. Розглядаючи фінансову незалежність автори наводять варіанти вирішення подібного питання в зарубіжних країнах і висловлюють власне бачення щодо того звідки саме повинен фінансуватись омбудсмен. Досліджуючи принцип доступності передусім ставиться питання про те хто саме повинен мати право звертатись до омбудсмена і пропонується авторська точка зору. Доступність також повинна включати ряд складових, зокрема, інформованість населення про діяльність омбудсмена, безпосередня доступність та доступність процедури. Принцип індивідуалізації форм і методів діяльності уповноваженого, як вважають автори, є ще одним важливим принципом, що має бути покладений у створення інституту військового омбудсмена в Україні, оскільки дозволяє виокремити його серед інших органів захисту прав людини. Підкреслюється, що зазначені принципи, як вбачається, повинні стати важливою основою і передумовою подальшої результативної діяльності уповноваженого з прав військовослужбовців в Україні.

Ключові слова: права людини, права військовослужбовців, захист прав людини, омбудсмен, уповноважений з прав військовослужбовців, парламент.



Barchuk V. B., Loginov O. A. More on establishing an institution of a commissioner for servicemen's rights in Ukraine

The article is dedicated to study of certain problems of operation of the institution of a commissioner for servicemen's rights and prospects for establishing such institution in Ukraine. It is pointed out that one of the ways to address the issue of enforcement of servicemen's rights that can be implemented in Ukraine is establishment of the institution of a commissioner (ombudsperson) for servicemen's rights. Though this problem was studied in academic papers by domestic scholars, today's challenges require scientific rethinking and further development of this matter. The article focuses on certain principles that should become a basis for establishing such institution in Ukraine. According to authors, such principles include independence, accessibility and customization of work forms and methods.

It is emphasized that though ombudsperson's independence has certain limitations due to the ombudsperson's connection with the state, it should not prevent him from performing their duties efficiently. The authors distinguish two components in independence: legal and financial. Legal component is further divided into institutional and organizational, which, like others, should be ensured by guarantees established by the law. As far as financial independence is concerned, the authors illustrate possible solutions for this problem in foreign countries and offer their own vision as to where the ombudsperson should draw funds from. The authors study the principle of accessibility from the perspective of who should have the right to seek ombudsperson's assistance and provide their own opinion on the matter. Accessibility should also include a number of components, such as public awareness of the ombudsperson's activities, immediate accessibility and procedural availability. According to the authors, customization of forms and methods of the ombudsperson's activities is another important principle that should be considered for the purpose of establishing an institution of the ombudsperson for servicemen's rights in Ukraine, because it enables to distinguish it from among other authorities for protection of human rights. It is emphasized that the above principles should be deemed an important basis and prerequisite for further efficient operation of the commissioner for servicemen's rights in Ukraine.

Key words: *human rights, servicemen's rights, protection of human rights, ombudsperson, commissioner for servicemen's rights, parliament.*

Вступ. Масштаби існуючих порушень прав людини, а також потенційні загрози у питанні їх захисту, з якими зіткнулась наша держава після 24 лютого 2022 року, вимагають переосмислення багатьох складових системи забезпечення прав людини та її швидкої адаптації до нових реалій.

Однією з багатьох проблем, що, гостро постає і потребує розв'язання вже сьогодні і, на жаль, вимагатиме значних зусиль і часу у подальшому, є питання захисту прав військовослужбовців. Означена проблема є, з одного боку, доволі багатоаспектною, як і інші, пов'язані з питаннями захисту окремих категорій прав людини, а з іншого – вона має свої особливості, і притаманні лише їй риси, пов'язані із специфікою військової служби. У мирний час питання забезпечення прав згаданої групи має важливе значення, але розглядається, як правило, на одному рівні з питанням забезпечення прав і інших категорій фізичних осіб. Під час же воєнного стану, і, безпосередньо, коли відбуваються активні масштабні бойові дії, актуалізуються окремі аспекти проблеми захисту прав військовослужбовців, такі, зокрема, як право на пільги і компенсації у зв'язку із участю у бойових діях, право на належну реабілітацію і психологічну допомогу для поранених, тих, хто перебував у полоні або ж тих, хто має посттравматичний синдром тощо. Окремим важливим аспектом означеної проблеми є забезпечення прав членів сім'ї військовослужбовця, особливо у випадку, якщо він загинув.



Досвід багатьох країн, військовослужбовці яких брали участь у активних бойових діях, а також велика кількість військових і цивільних, що були мобілізовані до Збройних Сил України свідчать про те, що обсяг згаданих вище питань ставатиме все більшим.

Одним із шляхів розв'язання питання забезпечення прав військовослужбовців, що реалізується в зарубіжних країнах, і, на нашу думку, цілком може бути реалізований в Україні, є запровадження інституту уповноваженого (омбудсмена) з прав військовослужбовців.

Різні питання контролю за додержанням прав військовослужбовців з боку військового омбудсмена у своїх працях розглядали О.Б. Бондарев, О.В. Марцеляк, Б.М. Шамрай, Л.В. Голяк. Водночас, враховуючи особливі виклики у вирішенні цього питання, що з'явилися після повномасштабного вторгнення, воно вимагає наукового переосмислення у багатьох аспектах, і, відповідно, проведення належних досліджень.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження окремих аспектів інституту уповноваженого з прав військовослужбовців з точки зору перспективи його запровадження в систему державних органів України, виявлення особливостей, а також вироблення відповідних пропозицій.

Результати дослідження. Передусім слід підкреслити, що інститут уповноваженого з прав військовослужбовців, як і будь-який, містить багато складових, кожен з яких потребує окремого вивчення. Водночас, у цій статті автори зосередять увагу лише на окремих з них, які з одного боку мають спільні риси з тими, що є у омбудсменів загальної компетенції, а з іншого мають свої особливості, що повинні враховуватись під час визначення відповідного статусу в законодавстві.

На нашу думку, серед важливих загальних аспектів інституту уповноваженого з прав військовослужбовців, є передусім принципи, які повинні бути закладені у створення цього інституту, і які, водночас, забезпечать його специфічну роль у системі захисту прав людини. Такими принципами, зокрема, є наступні.

Незалежність. Як свідчить світова практика, успішне функціонування інституту омбудсмена передусім залежить від того наскільки незалежно він здатен діяти від органів державної влади, політичних партій та інших суб'єктів, а також обставин, які можуть позначитися на його діяльності.

Окрім дослідники зазначають, що незалежність має вирішальне значення для діяльності інститутів омбудсмена, і саме від рівня незалежності, як вважають більшість експертів, залежить ефективність роботи цих інститутів [1, с. 37].

Проте важливо зауважити на тому, що незалежність виступає в цьому випадку поняттям відносним. Звичайно, сам факт того, що інституту уповноваженого надається певна свобода дій, вже відрізняє його від інших державних органів. Водночас незалежність цього інституту зовсім не означає, що не існує зв'язку з державою, її органами. В Україні, як і в інших країнах, де існує подібний інститут, його створення відбувається на основі закону. Закон визначає конкретні зв'язки цієї інституції з державою і встановлює межі, в яких вона повинна функціонувати, тому всі інститути омбудсмена неминуче обмежені своїми зв'язками з державою і необхідністю дотримуватися своїх законодавчих мандатів [2, с. 95].

Отже, можна зазначити, що інститут омбудсмена характеризується певною незалежністю, яка передбачає встановлення деяких меж, але водночас ці межі не повинні заважати уповноваженому ефективно виконувати свої обов'язки.

Незалежність діяльності Уповноваженого полягає в об'єднанні кількох складових. По-перше, це юридична незалежність, що, на нашу думку, включає інституційну та організаційну незалежність.

Інституційна складова дає можливість зрозуміти наскільки незалежним є цей інститут у відносинах з іншими органами влади в тому числі тими, яким він підпорядковується, яким звітує і які сам контролює. Інституційна незалежність гарантує інституту омбудсмена захист від конфлікту інтересів і будь-якого неправомірного втручання, яке може вплинути на його об'єктивну позицію і здатність ефективно розслідувати скарги. Ціла низка інститутів



омбудсмена підкреслюють важливість інституційної незалежності як однієї з ключових умов їх ефективної діяльності [1, с. 38].

У більшості країн, що представляють моделі незалежного омбудсмена у справах збройних сил, і які мають парламентарні форми правління, незалежні військові омбудсмени створені в рамках парламентаризму (окрім Канади, де омбудсмен структурно входить до складу Міністерства національної оборони і Збройних сил Канади). Першим з омбудсменів, які зараз діють в Україні, було створено Уповноваженого, котрий здійснює саме парламентський контроль за додержанням конституційних прав людини, хоча, відповідно до закону, є незалежною посадовою особою [3].

Як підкреслювалось нами раніше, незалежний військовий омбудсмен також має бути створений в рамках парламентаризму, що, з одного боку дозволить, доповнити існуючу систему парламентського контролю за додержанням прав військовослужбовців [4, с. 8], а з іншого – забезпечить його незалежність від органів, на які буде спрямований його контроль.

Стосовно організаційної незалежності як складовою юридичної незалежності, то вона полягає передусім у можливості незалежно від будь-кого організувати свою діяльність. В свою чергу, на нашу думку, це повинно передбачати, по-перше, можливість самостійно призначати і звільняти необхідний уповноваженому персонал, і по-друге, самостійно обирати пріоритетність у застосуванні форм і методів роботи.

Цілком зрозуміло, що і інституційна і організаційна складові незалежності повинні забезпечуватись низкою юридичних гарантій і передусім тим, що статус уповноваженого з прав військовослужбовців повинен регулюватись окремим законом. На нашу думку, зразком інших гарантій можуть стати ті, що зазначені для загальнонаціонального омбудсмена у Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», тим більше, що окремі з них забезпечують незалежність омбудсмена і від самого парламенту.

Іншою частиною незалежності інституту є його фінансова складова. На нашу думку, вона означає, по-перше, достатній для виконання обов'язків обсяг фінансування, а по-друге, – повна відсутність зв'язку між джерелом фінансування і органами, які підпадають під контроль уповноваженого.

Дослідники зазначають, що більшість інститутів військових омбудсманів фінансуються з бюджету парламенту. Але деякі інститути омбудсмена, в силу своєї приналежності до оборонної організації, отримують кошти на своє утримання із бюджету міністерства оборони. Така схема, зокрема, діє в Бельгії, Канаді, Нідерландах та Сполученому Королівстві. Деякі з цих інститутів відзначають, що їх залежність у питаннях фінансування від оборонного відомства має негативні наслідки для їх незалежності та виконання покладених на них функцій [1, с. 42].

На нашу думку, найкращим варіантом, який би забезпечив максимально можливий рівень фінансової незалежності, було б фінансування омбудсмена окремою статтею державного бюджету, як це відбувається у випадку з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

Доступність. Цей принцип є спільним для більшості служб омбудсмена у світі. Передусім тут важливо визначитись хто саме матиме право звертатись до уповноваженого. Хоча назва інституту говорить про права осіб, що мають статус військовослужбовців, практика країн, де існують подібні омбудсмени свідчить, що перелік осіб, які можуть подавати скарги, є ширшим і може включати такі три категорії громадян: діючі і колишні військовослужбовці збройних сил, члени їх сімей, їх товариші і знайомі; цивільні особи, що постраждали від дій власних збройних сил; представники цивільного населення країни, на території яких розгорнуті або несуть службу підрозділи збройних сил інших держав [1, с. 58].

На нашу думку, до переліку осіб, які б мали право звертатись до такого омбудсмена, слід включити військовослужбовців Збройних сил України, співробітників інших органів сектору безпеки і оборони, осіб, які вже звільнились з військової служби, а також членів їх сімей.



Слід також зазначити, що доступність неможливо забезпечити виключно шляхом структурних заходів, а лише шляхом впливу на всі аспекти організації і діяльності інституції. У зв'язку із цим забезпечення доступності включає такі складові, як:

1. Інформованість населення про діяльність омбудсмена. Ця установа не зможе бути доступною, якщо громадяни не знатимуть або будуть недостатньо поінформовані про її існування і функції. Інформованість населення може здійснюватись шляхом взаємодії з засобами масової інформації, а також за допомогою обов'язкових для опублікування доповідей (звітів) омбудсмена про стан дотримання прав військовослужбовців тощо.

2. Безпосередня доступність. Передбачає створення можливості прямого доступу до омбудсмена будь-якої особи незалежно від місця проживання, стану здоров'я та матеріального стану. Головною вимогою тут є те, що заявники не повинні відчувати жодних формальних ускладнень під час звернення. Для цього, окрім особистого прийому, можуть використовуватись і такі засоби, як пошта, телефон, факс, електронна пошта, розміщення на сайті бланку заяви, офіційний чат-бот або телеграм-канал і т.д.

3. Доступність процедури. Ця складова передбачає наявність прозорого, простого і зрозумілого механізму розгляду скарги і реагування на неї. Також важливо, щоб усе провадження було безкоштовним.

Ще одним принципом, що, на нашу думку, має бути врахований під час створення зазначеного інституту в Україні, є принцип індивідуалізації форм і методів його діяльності [2, с. 99]. Справа в тому, що багатьох омбудсменів світу об'єднує те, що на відміну від інших інститутів захисту прав людини, вони можуть застосовувати не тільки правові засоби, а правові принципи, діяти зважаючи на моральні міркування, принцип справедливості. Це, наприклад, відображено і у Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Зокрема, при вступі на посаду Уповноважений Верховної Ради України з прав людини присягається, між іншим, керуватись справедливістю і власною совістю [3, стаття 7]. Він також захищає і ті права, які не отримали законодавчого закріплення, зокрема, таке, як право на доброякісне управління. Останнє вкрай важливо для України, особливо в ситуації коли військовослужбовець звертатиметься до чиновників за порадою або допомогою і матиме право на відповідне поважне ставлення і результат.

Окрім цього можливість надання кваліфікованої юридичної консультації, використання альтернативних засобів захисту, надання розголосу справі, можливість аналізувати ситуацію з правами військовослужбовців в цілому і формулювати пропозиції для зміни законодавства і діяльності відповідних органів також виділятиме і індивідуалізуватиме омбудсмена серед інших органів захисту прав людини.

Наприкінці ще раз хотілося б повернутись до питання про необхідність запровадження інституту уповноваженого з прав військовослужбовців в Україні. Серед багатьох аргументів, що висловлюються сьогодні на підтримку цього питання, одним з найважливіших є зростаюча кількість звернень до загальнонаціонального омбудсмена протягом останніх років [5, с. 402], де значну частину становлять звернення саме військовослужбовців та інших представників сектору безпеки і оборони. Це пов'язано з системними проблемами щодо забезпеченням цих категорій осіб житлом, порушенням їх прав на своєчасне та повне отримання грошового забезпечення, на призначення та перерахунок пенсії, спорами, пов'язаними з призначенням, переведенням та звільненням їх з військової служби тощо.

Враховуючи зазначене та з урахуванням викликів повномасштабної агресії РФ проти України в структурі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини був створений окремий структурний підрозділ – Департамент моніторингу додержання прав у секторі оборони та прав ветеранів і військовослужбовців, полонених та членів їх родин [6, с. 3].

Цілком очевидно те, що для того, щоб впровадження інституту уповноваженого з прав військовослужбовців було виправдано з точки зору захисту їх права, поряд з багатьма іншими інститутами, діяльність яких тією чи іншою мірою стосується прав цієї категорії, функціонування омбудсмена повинно бути високорезультативним. Це буде зумовлено і якістю законодавчого регулювання діяльності інституції, і якістю реагування на звернення,



особистістю омбудсмена, рівнем співробітництва з державними органами, посадовими особами, громадськими організаціями, міжнародними організаціями захисту прав людини тощо [2. с. 101].

Водночас зрозумілим є те, що оцінити це можна буде тільки в процесі його функціонування. Водночас вже на стадії підготовки до впровадження цього інституту слід закласти фундамент у вигляді зазначених у цій статті та інших принципів, що дозволило би йому працювати не результат.

Висновки.

1. У створення майбутнього інституту уповноваженого з прав військовослужбовців повинні бути передусім покладені принципи, що властиві більшості омбудсменів світу, зокрема такі, як незалежність, доступність та принцип індивідуалізації форм і методів його діяльності;

2. Незалежність передбачатиме юридичну та фінансову складові. В свою чергу юридична включатиме інституційну та організаційну. Доступність передбачатиме обов'язкове інформування населення про діяльність омбудсмена, безпосередню доступність та доступність процедури;

3. Найбільш дієвим засобом досягнення фінансової незалежності є визначення видатків на утримання уповноваженого з прав військовослужбовців окремою статтею державного бюджету;

4. До переліку осіб, які б мали право звертатись до такого омбудсмена слід включити військовослужбовців Збройних сил України, співробітників інших органів сектору безпеки і оборони, осіб, які вже звільнились з військової служби, а також членів їх сімей.

Список використаних джерел:

1. Бакленд Б., МакДермотт В. Інститути омбудсмена у справах збройних сил: практ. посіб. Женева : ДКЗС, 2015. 178 с. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Ombudsman_book_Ukrainian.pdf. (дата звернення: 15.08.2023).

2. Барчук В.Б. Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України прав людини у сфері забезпечення національної безпеки України : монографія. Київ : Наук.-вид відділ НА СБ України, 2009. 153 с.

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

4. Барчук В.Б., Логінов О.А. Парламентський контроль за додержанням прав військовослужбовців: шляхи вдосконалення. *Право і суспільство*. 2022. № 6. С. 3-9.

5. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2021 рік. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schoricha-dopovid-2021.pdf>. (дата звернення: 15 серпня 2023 р.).

6. На варті захисту прав військовослужбовців, ветеранів, полонених та членів їх родин. Щомісячний бюлетень. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/navartizakhistuprav-2.pdf>. (дата звернення: 15 серпня 2023 р.).

