

УДК 342.53(447); 342.7(477); 342.72/7

*Олександр Васильович Батанов,
провідний науковий співробітник
відділу конституційного права та
місцевого самоврядування
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор
ORCID: 0000-0002-0239-4539*

ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ В СУЧАСНОМУ СВІТІ (ІНСТИТУТ ВІЙСЬКОВОГО ОМБУДСМАНА)

Постановка проблеми. В Україні, в умовах реформування соціально-економічної, політичної і духовної сфер життя та активного формування інститутів громадянського суспільства, актуальною залишається проблема удосконалення конституційно-правового механізму захисту прав людини. Саме для цього, наслідуючи правові традиції демократичних країн, в Україні було запроваджено інститут омбудсмана – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що став важливим механізмом забезпечення прав людини.

Однак соціальна напруженість і незахищеність окремих верств населення, зокрема дітей, пенсіонерів, осіб з інвалідністю, військовослужбовців, ветеранів, мігрантів, внутрішньо переміщених осіб, етнічних меншин, підприємців, пацієнтів та інших категорій громадян, свідчить про необхідність удосконалення національних механізмів та утворення спеціалізованих форм захисту прав людини, у тому числі зміцнення відповідних контрольних функцій омбудсмана.

Ці та інші питання актуалізувалися та загострилися в умовах окупації РФ Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, частини територій у Донецькій та Луганській областях, та, особливо, повномасштабного вторгнення РФ на територію України та триваючої зараз російсько-української війни.

З точки зору сучасної конституціоналістики, а також внутрішніх і зовнішніх викликів у сфері прав людини в Україні актуальність і важливість формування та дієвого функціонування спеціалізованих служб захисту прав людини, у тому числі й насамперед спеціалізованих омбудсманів, не викликає сумніву, а законодавче врегулювання відповідних суспільних відносин та процесів є вимогою часу.

Серед таких служб, зокрема, унікальне місце посідає інститут військового омбудсмана. Як обґрунтовано доводиться в сучасних конституційно-правових дослідженнях, у рамках моделі цивільного контролю «армія під контролем парламенту» парламентський військовий омбудсман є «доповненням та розширенням функції парламентського контролю щодо об'єктів демократичного цивільного контролю» [3, с. 20].

З іншого боку, захист прав людини у сфері збройних сил є іманентною ознакою демократії та фактором, що підвищує ефективність їх функціонування. Правозахисний вимір національної безпеки і оборони демонструє здатність держави не лише захищати свій суверенітет у випадку збройного нападу або інших непередбачуваних проявів зовнішньої агресії, а й виступає інституційною та нормативно-правовою гарантією захисту прав людини у сфері збройних сил як у мирний час, так і, особливо, в умовах воєнного стану, є юридичним, ідеологічним та інформаційним компонентом у процесі формування якісно нового за сутністю, змістом та функціями механізму національної безпеки і оборони, додатковим каналом захисту прав людини у цьому секторі функціонування демократичної держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У сучасній вітчизняній науці різні аспекти статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та омбудсманів у зарубіжних краї-

нах, у тому числі їх спеціалізованих інституцій, доволі плідно досліджувався у працях О. Агєєва, С. Банаха, О. Бондарєва, Л. Голяк, К. Закоморної, О. Марцєляка, Н. Наулік та ін., концептуальний аналіз яких переконливо доводить, що сутність інституту омбудсман та його видову характеристику в першу чергу визначає функціонально-телеологічний аспект його діяльності. Саме природа, система, специфікація та спеціалізація функцій є найбільш важливим елементом конституційно-правового статусу будь-якого органу чи посадової особи публічної влади та інших суспільних інституцій. Це, безперечно, стосується й інституту омбудсман, практична діяльність якого передбачає здійснення контролю за додержанням прав людини, який фактично є своєрідною титульною функцією омбудсман, займаючи пріоритетне місце у системі його функцій та визначаючи його спеціальне призначення та унікальну роль у правозахисному механізмі демократичної держави.

Мета статті полягає у розкритті концептуальних проблем становлення та розвитку інституту військового омбудсман у деяких зарубіжних країнах та перспектив його запровадження в Україні у контексті викликів сьогодення.

Основні результати дослідження. Ідея запровадження в Україні спеціалізованої служби військового омбудсман висувалася ще на початку функціонування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в Україні [10]. Так, на думку О. Марцєляка, спеціалізований омбудсман, як окрема правозахисна інституція, незалежна від будь-яких органів влади (в т. ч. від Уповноваженого з прав людини) ефективніше захищатиме права військових [7, с. 33]. Підтримуючи ідею заснування в Україні служби військового омбудсман, О. Майданник вважає, що цей інститут сприятиме демократизації національної військової адміністрації зокрема та військових відносин взагалі, забезпеченню додержання законності у сфері функціонування збройних сил та гарантуванню правової безпеки в армії і на флоті. На її переконання, для того, щоб цей інститут належним чином забезпечував дієвий захист прав військовослужбовців, спеціалізований військовий омбудсман повинен мати такий обсяг повноважень, які б надавали йому можливість діяти як юридичному гаранту прав і свобод військовослужбовців, сприяти підтриманню серед населення відчуття безпеки і впевненості у верховенстві права у сфері національної оборони [6, с. 15].

Однак процес запровадження спеціалізованої служби захисту прав людини у сфері функціонування збройних сил загальмувався і лише із прийняттям Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [8], Уповноважений Верховної Ради України з прав людини набув спеціальних повноважень щодо захисту конституційних прав і свобод військовослужбовців.

Світовий досвід свідчить [1–5, 7], що інституту військового омбудсман належить важлива роль у протидії зловживанням та іншим правопорушенням у збройних силах, а також у створенні умов для того, щоб діяльність збройних сил була підзвітною суспільству, з одного боку, й прозорою для суспільства – з другого. Працюючи зі скаргами і зверненнями та досліджуючи питання у предметній і суміжній сферах, інститут омбудсман допомагає запобігати порушенням прав людини, перешкоджає практиці неефективного витрачання ресурсів і поганого управління і сприяє вдосконаленню системи управління в секторі безпеки в цілому.

Як незалежний і об'єктивний орган інститут військового омбудсман відіграє важливу роль у запобіганні та боротьбі зі зловживаннями службовими повноваженнями і порушеннями прав людини, незалежно від того, чи стосуються вони цивільних осіб чи представників збройних сил.

Інститут військового омбудсман приймає й розслідує скарги і звернення, а також інформує відповідні інстанції про порушення прав людини та інші проблеми системного характеру в секторі безпеки й оборони. Таким чином, його діяльність може мати серйозний ефект на рівні як окремої людини, так і сектору безпеки й оборони, відповідної профільної правової бази в цілому.

Такі інститути вже давно успішно функціонують у деяких зарубіжних державах. Так, уперше посаду військового омбудсман (Militieombudsman) було запроваджено у Швеції, де він функціонував з 1919 до 1967 року. Після цього його функції виконував омбудсман «загальної» компетенції, хоча на сьогодні в цій країні знову ставиться питання про створення окремого інституту військового омбудсман. Того ж 1919 року військовий омбудсман з'являється і у Фінляндії, де він співіснує із канцлером юстиції.

У Норвегії посада військового омбудсман була запроваджена у 1952 році на підставі спеціально прийнятого закону. Цей закон передбачав створення Комітету омбудсман з семи членів,

які повинні були бути членами парламенту. Очолював цей Комітет власне сам військовий омбудсман, який не був депутатом. У завдання військового омбудсмана входило сприяння захисту громадянських прав особового складу Збройних сил Норвегії. Однак сфера його компетенції не була поширена на цивільний персонал армії. Крім того, омбудсман не був наділений широким колом повноважень, він міг втручатися лише у ті питання, які становили широкий суспільний інтерес і були особливо важливими.

Особливого розвитку цей інститут набув у Німеччині. Він базується на шведській моделі «міліті омбудсмана» і отримав назву «Уповноважений з оборони». Цей інститут у ФРН був створений ще в 1956 році, коли були внесені зміни до Конституції ФРН, які передбачали забезпечення дієвого парламентського контролю за Збройними силами ФРН (Бундесвером). Підставами для цього слугувало прагнення парламенту ФРН реформувати збройні сили у напрямі їх демократизації. Таке прагнення було безпосередньо пов'язане із проблемою демілітаризації Німеччини у 1955–1956 роках. Після падіння гітлерівської диктатури у Німеччині багато хто побоювався, що Збройні сили можуть стати загрозою поновленим на той час правам людини і громадянина. Саме через це із врахуванням зарубіжного досвіду були передбачені такі інститути парламентського контролю над Бундесвером, як Комітет із справ оборони та Уповноважений Бундестагу по обороні (військовий омбудсман).

Протягом останніх 30 років спостерігається стрімке зростання кількості інститутів військових омбудсманів по всьому світу. Наявність інституційно та функціонально сильного та незалежного інституту омбудсмана в цілому та, особливо, такого його спеціалізованого виду, як військовий омбудсман, є важливим критерієм зрілості всієї системи демократичного управління у державі. Зокрема, інститутові військового омбудсмана належить важлива роль у тому, щоб збройні сили керувалися й діяли відповідно до принципів верховенства права та з дотриманням прав людини щодо як самих військовослужбовців, так і всіх цивільних осіб, з якими вони контактують. Адже зростання масштабів використання збройних сил у міжнародних та інтернаціональних операціях, а разом з цим і зростання ризиків, пов'язаних з порушенням прав людини, у тому числі й щодо цивільних осіб у країні перебування, тільки підвищують роль і значення сильних та ефективних механізмів контролю й нагляду, покликаних забезпечити дотримання прав людини і принципів верховенства права.

Появі інституту військового омбудсмана сприяла ціла низка факторів [1]. По-перше, це було зумовлено прагненням зміцнити цивільно-демократичний контроль над збройними силами. По-друге, це необхідність поліпшення ситуації із захистом прав людини у питаннях військовослужбовців за рахунок створення більш ефективних механізмів обробки скарг та реалізації заходів для ліквідації виявлених недоліків. По-третє, це прагнення створити незалежний механізм контролю якості, який би дав змогу здійснювати нагляд за дотриманням встановлених процедур, правил і принципів діяльності у збройних силах. По-четверте, це необхідність вирішення конкретних проблем або скандалів, пов'язаних з діяльністю збройних сил, порушенням прав військовослужбовців, їх загибеллю під час здійснення своїх обов'язків, насамперед у ситуаціях, не пов'язаних із бойовими діями, проявами або запобіганням нестатутних відносин, порушенням прав ветеранів збройних сил, питання додержання житлових прав військовослужбовців та ветеранів, їх прав на належне грошове забезпечення тощо.

Поряд з зазначеним у сучасному світі своєрідним демократичним трендом стає гендерна проблематика в аспекті організації та функціонування збройних сил та інших установ сектору оборони. Зараз багато установ сектору оборони зосереджується на тому, що саме означає інтегрувати гендерний аспект у військові операції та яким чином гендерна динаміка впливає на захист цивільних осіб, які перебувають у конфліктних ситуаціях. За останні десятиліття у збройних силах та інших установах сектору оборони працює дедалі більше гендерних спеціалістів, таких як консультанти з гендерних питань, гендерні координатори, консультанти з питань захисту жінок та команди залучення жінок. У деяких збройних силах, а також в інших частинах оборонного сектору та ряді ключових організацій безпеки жінки досягають керівних ролей.

Однак прагнення до гендерної рівності у збройних силах та інших установах сектору оборони вимагає зрушень в інституційній культурі та переорієнтації того, яким чином оборона сприяє більш широкому просуванню гендерної рівності в суспільстві. Це вимагає перегляду поняття не-

безпеки та того, як оборонний сектор готовий реагувати на гендерні загрози державі та окремим особам. Це також передбачає перегляд того, які люди, вміння та цінності потрібні сучасним оборонним силам [9].

Висновки. В умовах збройного вторгнення РФ на територію України та російсько-української війни кількість і спектр проблем та викликів, пов'язаних із правами людини у Збройних Силах України, набуває масштабного характеру. У зв'язку з цим, враховуючи позитивний зарубіжний досвід, актуалізується питання не лише посилення функціональних та організаційних можливостей Уповноваженого Верховної Ради з прав людини у сфері захисту прав військовослужбовців, а й утворення спеціалізованої інституції військового омбудсмена.

Список використаних джерел

1. Бакленд Б., Макдермотт В. Інститути омбудсмена у справах Збройних Сил: практичний посібник. Женева: DCAF, 2015. 178 с.
2. Банах С. В. Функції омбудсманів у сучасному світі: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2016. 197 с.
3. Бондарев О. Б. Інститут омбудсмена у справах захисту прав військовослужбовців: українська модель та зарубіжний досвід: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2019. 233 с.
4. Голяк Л. В. Інститут спеціалізованого омбудсмена: світовий досвід організації та діяльності: монографія. Львів: ЗУКЦ, 2011. 304 с.
5. Закоморна К. О. Інститут омбудсмена як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». Київ, 1999. 19 с.
6. Майданник О. О. Інститут омбудсмена у механізмі забезпечення прав людини в Україні. *Адвокат*. 2010. № 7(118). С. 12–16.
7. Марцеляк О. В. Інститут омбудсмена: теорія і практика. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 450 с.
8. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 46. Ст. 366.
9. Уотсон К. Гендерні питання в секторі безпеки. Женева: ДКЗС, ОБСЄ/БДІПЛ, ООН Жінки, 2020. 76 с.
10. Шкрям Т. Знати свої права не лише корисно, але й необхідно. *Народна армія*. 1998. 28 квітня.

References

1. Baklend B., Makdermott V. Instytuty ombudsmena u spravakh Zbroinykh Syl. Praktychnyi posibnyk. Zheneva: DCAF, 2015. 178 s.
2. Banakh S. V. Funktsii ombudsmaniv u suchasnomu sviti: monohrafiia. Ternopil: TNEU, 2016. 197 s.
3. Bondarev O. B. Instytut ombudsmena u spravakh zakhystu prav viiskovosluzhbovtziv: ukrainska model ta zarubizhnyi dosvid: dys. ... kand. Yuryd. nauk: spets. 12.00.02 «Konstytutsiine pravo; munitsypalne pravo». Kyiv, 2019. 233 s.
4. Holiak L. V. Instytut spetsializovanoho ombudsmena: svitovy dosvid orhanizatsii ta diialnosti: monohrafiia. Lviv: Vydavnytstvo «ZUKTs», 2011. 304 s.
5. Zakomorna K. O. Instytut ombudsmena yak zasib zabezpechennia prav i svobod liudyny ta hromadianyna (porivnialno-pravovy analiz): avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.02 «Konstytutsiine pravo». 1999. 19 s.
6. Maidannyk O. O. Instytut ombudsmena u mekhanizmi zabezpechennia prav liudyny v Ukraini. *Advokat*. 2010. № 7(118). S. 12–16.
7. Martseliak O. V. Instytut ombudsmena: teoriia i praktyka. Kharkiv: Vyd-vo Nats. un-tu vnutr. sprav, 2003. 450 s.
8. Pro demokratychnyi tsyvilnyi kontrol nad Voiennoi orhanizatsiiei i pravookhoronnymy orhanamy derzhavy: Zakon Ukrainy vid 19.06.2003 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2003. № 46. st. 366.
9. Uotson K. Henderni pytannia v sektori bezpeky. Zheneva: DKZS, OBSIe/BDIPL, OON Zhinky, 2020. 76 s.
10. Shkrium T. Znaty svoi prava ne lyshe korysno, ale y neobkhdno. *Narodna armiia*. 1998. 28 kvitnia.

Батанов О. В. Захист прав людини у сфері безпеки й оборони в сучасному світі (інститут військового омбудсмена)

У статті розглядаються проблеми організації та функціонування інституту військового омбудсмена у зарубіжних країнах. Акцентовано на проблемних аспектах формування його функції захисту конституційних

прав військовослужбовців у зв'язку із змінами у правових засадах демократичного цивільного контролю в Україні. Стверджується, що широка спеціалізація та наявність військового омбудсмана зумовлюються сильними традиціями демократії.

Ключові слова: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; інститут омбудсмана; омбудсман; військовий омбудсман; конституційні права військовослужбовців; захист прав військовослужбовців.

Batanov O. V. Protection of human rights in the field of security and defense in the modern world (Institute of Military Ombudsman)

The article considers the problems of organization and functioning of the institute of military ombudsman in foreign countries. Emphasis is placed on the problematic aspects of the formation of its function of protecting the constitutional rights of servicemen in connection with changes in the legal framework of democratic civilian control in Ukraine. It is emphasized that in determining the place of the military ombudsman in the system of state authorities it is necessary to take into account the institutional aspects of democratic control in the context of models of military-civil relations. The Ombudsman Institute for the Protection of the Rights of Military Personnel is in the first place necessary as an element of the system of democratic civil control in which the Ombudsman can fully exercise his legal nature as a parliamentary control body. It turns out that in the framework of the model of civilian control, «army under the control of parliament», the institution of the Ukrainian Parliament Commissioner for Defense (for the protection of the rights of military personnel) will complement and extend the function of parliamentary control over the objects of democratic civilian control. Such a system of protection of the rights of military personnel requires Ukraine for the democratic development of military-civilian relations.

It is argued that broad specialization and the presence of a military ombudsman are due to strong traditions of democracy. The necessity of introduction of the institute of military ombudsman in Ukraine is substantiated. Relevant arguments are presented, which are of particular importance in the context of a full-scale armed invasion of the Russian Federation into the territory of Ukraine and the ongoing Russian-Ukrainian war.

Key words: Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights; Institution of the Ombudsman; Ombudsman; Military Ombudsman; Constitutional Rights of Military Personnel; Protection of the Rights of Military Personnel.

DOI: 10.33663/2524-017X-2022-13-7