



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law



ЦЕНТР РАЗУМКОВА



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ



МАТЕРІАЛИ П'ЯТОЇ МІЖНАРОДНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ
“УРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ:
РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ОМБУДСМЕНА”
29-30 листопада 2016р., Київ, Україна

КИЇВ-2017

5
КОНФЕРЕНЦІЯ



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law



ЦЕНТР РАЗУМКОВА



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

СПІВОРГАНІЗАТОР



Уповноважений
Верховної Ради України
з прав людини

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

**Матеріали П'ятої міжнародної конференції
“Урядування в секторі безпеки:
роль інститутів Омбудсмена”
29-30 листопада 2016р., м.Київ**

Редактори:
Філіпп Флурі, DCAF
Олексій Мельник, Центр Разумкова

Літературні редактори: Ганна Пашкова, Алла Чернова
Дизайн і макет: Тетяна Овсяник, Олександр Шаптала

У цьому виданні опубліковані матеріали П'ятої міжнародної конференції “Урядування в секторі безпеки: роль інститутів Омбудсмена”.

П'ята міжнародна конференція була присвячена обговоренню ролі незалежних наглядових інституцій у моніторингу процесів формування та реалізації безпекової політики в умовах сучасних викликів урядуванню в секторі безпеки України. Інститутам Омбудсмена належить ключова роль із захисту прав людини, а ефективність виконання ними цієї функції залежить від спроможностей незалежного збору інформації стосовно порушень, ініціювання розслідувань та підготовки рекомендацій стосовно необхідних політичних і виконавчих рішень.

Оцінки, висновки і пропозиції, висловлені учасниками Конференції, не обов'язково збігаються з офіційними позиціями Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (DCAF), Центру Разумкова та Уряду Королівства Нідерландів.

Публікація здійснена в рамках проекту “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України”, що реалізується DCAF спільно з Центром Разумкова та за фінансової підтримки МЗС Королівства Нідерландів.

З М І С Т

I. ВСТУП	5
II. РЕФОРМИ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ЗДОБУТКИ, УРОКИ ТА ПЛАНИ НА ПЕРСПЕКТИВУ ОСНОВНІ ТЕЗИ ТА ВИСНОВКИ	6
III. ВІТАЛЬНІ СЛОВА <i>Олексій МЕЛЬНИК</i>	11
IV. ВИСТУПИ	
МАКСИМАЛЬНЕ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО СПІВПРАЦІ ДОЗВОЛИТЬ НАМ ДІЯТИ БІЛЬШ ЕФЕКТИВНО, ПРОЗОРО І ЗРОЗУМІЛО ДЛЯ СУСПІЛЬСТВА <i>Валерія ЛУТКОВСЬКА</i>	13
ІНСТИТУТИ ОМБУДСМЕНА ТА БЕЗПЕКОВЕ УРЯДУВАННЯ: КРАЩІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ <i>Іден КОУЛ</i>	18
РОЛЬ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА В НАГЛЯДІ ЗА СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ <i>Святослав СТЕЦЕНКО</i>	24
РОЛЬ УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ <i>Костянтин ТАРАСЕНКО</i>	29
ІНСТИТУТ ВІЙСЬКОВОГО ОМБУДСМЕНА – ВИЗНАЧЕННЯ СУЧАСНОЇ НЕОБХІДНОСТІ <i>Арсен ІЛЬІН</i>	35
ПОЗИЦІЇ ГРОМАДСЬКИХ АКТИВІСТІВ, ЖУРНАЛІСТІВ СТОСОВНО НЕЗАЛЕЖНИХ НАГЛЯДОВИХ ІНСТИТУТІВ <i>Олександра МАТВІЙЧУК</i>	38
ВЗАЄМОДІЯ З ОМБУДСМЕНОМ: СИТУАЦІЯ ЗМІНЮЄТЬСЯ <i>Олександр КОПАНИЦЯ</i>	42
НЕЗАЛЕЖНІ НАГЛЯДОВІ ІНСТИТУЦІЇ: ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА НЕЗАЛЕЖНОСТІ <i>Бен БАКЛЕНД</i>	44
МЕХАНІЗМИ НАГЛЯДУ ТА ЛЮДСЬКИЙ ВИМІР БЕЗПЕКИ <i>Грацієлла ПАВОНЕ</i>	49
ІНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА ДЛЯ ПОЛІЦІЇ ТА ІНШИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ: КРАЩІ ПРАКТИКИ <i>Назлі ЄЛДРІМ</i>	52
ІНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА ДЛЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ: КРАЩІ ПРАКТИКИ <i>Віл Мак ДЕРМОТТ</i>	56

V. ЗАСІДАННЯ РОБОЧИХ ГРУП.....	60
Робоча група I. НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА	
Робоча група II. ІНСТИТУТ “ВІЙСЬКОВОГО ОМБУДСМЕНА”	
Робоча група III. ІНСТИТУТ “ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ОМБУДСМЕНА”	
ГОЛОВНІ ТЕЗИ УЧАСНИКІВ ДИСКУСІЇ.....	61

ВСТУП

Проект “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України” реалізується Женевським центром демократичного контролю над збройними силами (DCAF) спільно з Центром Разумкова за фінансової підтримки Королівства Нідерландів. Завдяки зазначеному проекту стала можливою ця публікація, яка має, на думку організаторів, підвищити рівень обізнаності суспільства з питань упровадження кращих практик демократичного нагляду та урядування в секторі безпеки України.

Метою Проекту є сприяння широкому обговоренню та доступу до українського й міжнародного досвіду безпекового урядування через висвітлення у ЗМІ публічних заходів, надання інформації українською та англійською мовами у формі друкованих видань і на спеціальному веб-сайті “Україна: демократичне урядування у секторі безпеки” www.ukrainesecuritysector.com.

Для забезпечення зворотного зв'язку передбачені два загальнонаціональних опитування, які дозволять вивчити громадську думку стосовно національної та особистої безпеки, а також рівня інформованості громадян про питання демократичного урядування в секторі безпеки.

П'ята міжнародна конференція присвячена обговоренню ролі незалежних наглядових інституцій у моніторингу процесів формування та реалізації безпекової політики в умовах сучасних викликів урядуванню в секторі безпеки України. Інститутам Омбудсмена належить ключова роль із захисту прав людини, а ефективність виконання ними цієї функції залежить від спроможностей незалежного збору інформації стосовно порушень, ініціювання розслідувань та підготовки рекомендацій стосовно необхідних політичних і виконавських рішень.

У демократичних країнах стали та довірчі відносини між громадянським суспільством, демократичними інститутами та сектором безпеки сприяють захисту прав людини та попередженню порушень шляхом удосконалення процесів формування та реалізації політики безпеки. Сферою інтересу незалежних наглядових інституцій є специфічні питання функціонування спецслужб, правоохоронних і оборонних відомств як з точки зору впливу їх діяльності на права людини, так і стосовно дотримання прав персоналу.

Інститут Омбудсмена в Україні працює в досить складних умовах, зумовлених не лише процесами глибокої трансформації у безпековому секторі та системі правосуддя, але й зростанням суспільного інтересу до проблем захисту прав людини. Питання розвитку необхідних спроможностей, удосконалення нормативно-правової бази, впровадження нових методів діяльності, які б відповідали сучасним викликам, були запропоновані до обговорення під час Конференції.

*Д-р Філіпп Флурі,
директор відділу Східної Європи,
Південного Кавказу та
Центральної Азії, DCAF*

*Олексій Мельник,
співдиректор програм зовнішньої
політики та міжнародної безпеки,
Центр Разумкова*

РЕФОРМИ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ЗДОБУТКИ, УРОКИ ТА ПЛАНИ НА ПЕРСПЕКТИВУ

ОСНОВНІ ТЕЗИ ТА ВИСНОВКИ

У демократичних суспільствах інститути Омбудсменів відіграють важливу роль у нагляді за сектором безпеки. Хоча їх конкретні функції та повноваження у країнах різняться, інститути Омбудсменів зазвичай мають подібні завдання нагляду над оборонними, правоохоронними та розвідувальними відомствами шляхом постійного моніторингу, розгляду скарг та проведення розслідувань з власної ініціативи. Інститути Омбудсменів важливі для виявлення як системних, так і окремих порушень прав людини в секторі безпеки, притягнення органів виконавчої влади та безпекових відомств до відповідальності та сприяння інформованому суспільному обговоренню питань прав людини в діяльності сектору безпеки.

Учасники Конференції упродовж двох днів поспіль мали можливість отримати багато важливої інформації від доповідачів, були залучені до конструктивних дискусій, обміну думками й позиціями, намагалися досягнути компромісу, напрацювати спільні рішення на підставі висловлених пропозицій. Були визначені певні напрями, які потрібно та можливо розвивати з метою реалізації універсальних демократичних принципів, концепцій і кращих практик, напрацьованих в інших країнах, а також з урахуванням українського досвіду та реалій.

Були ідентифіковані ключові перешкоди ефективній діяльності Офісу національного Омбудсмена (недосконалість нормативно-правової бази, брак людських і матеріальних ресурсів, недостатність повноважень) та запропоновані можливі рішення на короткострокову та довгострокову перспективи: зосередитися на розвитку спроможностей, законодавчо вноормувати ресурси та повноваження.

Проблема ефективної діяльності державних інститутів і громадських організацій у сфері захисту прав людини була завжди актуальною для України. Упродовж останніх трьох років перед інститутом Омбудсмена з'явилися нові виклики, пов'язані з воєнним конфліктом. На додаток до традиційних "мирних" функцій, Омбудсмен активно залучається до розв'язання надзвичайно важливих гуманітарних проблем цивільного населення, яке

безпосередньо страждає від війни, захисту прав військовослужбовців, військовозобов'язаних і членів їх сімей, звільнення полонених тощо.

Значно погіршилися можливості доступу до інформації. Це відбувається як з об'єктивних причин необхідності посилення захисту інформації в контексті “гібридної” агресії, незавершеного та несистемного реформування сектору безпеки, так і внаслідок зловживань у формі непропорційних і необґрунтованих обмежень.

В умовах війни збільшилася кількість місць несвободи. У зоні конфлікту з'явилися місця для утримання під арештом військовослужбовців або ж захоплених у полон бойовиків і їх посібників. Ці місця несвободи так само потребують моніторингу та реагування в разі виявлення фактів неналежного поведіння з утримуваними. Були й залишаються певні проблеми безперешкодного доступу представників Омбудсмена до таких місць, причиною чого є не лише недосконалість нормативно-правової бази та відсутність належного сприяння з боку керівників вищого рівня і командирів на місцях. Обмежені людські та матеріальні ресурси Омбудсмена, логістичні перешкоди і проблеми фізичної безпеки персоналу в зоні проведення АТО – далеко не вичерпний перелік об'єктивних і суб'єктивних факторів, що негативно впливають на діяльність правозахисників.

В Офісі українського Омбудсмена діє найбільший в Європі департамент з питань реалізації національного превентивного механізму, що дає можливість охоплення різних сфер і напрямів діяльності: пенітенціарна система, СБУ, Національна поліція, заклади соціальної сфери (інтернати, психіатричні лікарні). Система “Омбудсмен+” дала змогу залучити громадських моніторів, які разом з офіційними представниками Омбудсмена відвідують місця несвободи, виконуючи свою місію на високій професійній основі завдяки спеціалізованим тренінгам. До роботи залучаються також спеціалізовані експерти (медики, журналісти).

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини особисто використовує наявні повноваження, ресурси Секретаріату, а також тісно співпрацює з громадськими організаціями та активістами-правозахисниками. Залучення для моніторингу неурядових організацій є важливим напрямом покращення ефективності роботи, можливістю компенсувати розрив між спроможностями, мандатом і реальними потребами. Громадськість не лише “доповнює” Офіс Омбудсмена, але й моніторить діяльність самого Уповноваженого з прав людини – активісти створили робочу групу, яка слідкує, наскільки ефективно працює сам Омбудсмен.

Поряд з проблемами, є поступовий прогрес у налагодженні співпраці між правозахисниками та керівництвом силових відомств. Цьому сприяють певні адміністративні рішення, зростання вимогливості громадянського

суспільства, просвітницька діяльність і практичні дії, що сприяють розвитку довіри та розумінню взаємної вигоди від співпраці. Водночас, досі недостатнім є рівень використання можливостей національного Омбудсмена самими “рядовими людьми в погонах”, які з різних причин намагаються розв’язувати проблеми порушення власних прав консервативними методами, або ж не захищають себе зовсім від протиправних вчинків командирів чи випадків свавілля з боку держави.

Значна частина дискусії була присвячена термінологічно-понятійним аспектам діяльності Омбудсмена, національним особливостям його повноважень і способів їх реалізації.

Наголошувалося на тому, що немало проблем зумовлено саме недостатнім розумінням зазначених аспектів суб’єктами та об’єктами нагляду ЗМІ і суспільством. Повноваження національного Омбудсмена, як правило, не виходять за рамки моніторингу, рекомендацій і комунікації. Цей інститут зазвичай не наділяється виконавчими функціями, не володіє прямими можливостями притягнення до відповідальності винуватих у порушеннях прав людини.

Головним викликом реалізації ідеї створення окремих спеціалізованих структур інституту Омбудсмена є забезпечення їх незалежності. Саме цей аргумент найчастіше згадується в контексті пропозицій зі створення спеціалізованих департаментів у структурі національного Омбудсмена. У цьому напрямі було запропоновано відновити посаду цивільного інспектора Міноборони. При цьому, процедура призначення та його функції на перехідний період повинні бути максимально наближені до принципів, що стосуються військового Омбудсмена, насамперед, забезпечення його незалежності від керівника оборонного відомства. На думку експертів, насамперед еволюційний шлях поступового створення механізмів на національному рівні і збереження механізмів внутрівідомчого контролю дозволить забезпечити безперервне виконання функції захисту прав військовослужбовців.

Лунали також застереження стосовно доцільності застосування термінів “поліцейський” і “військовий” Омбудсмен, оскільки це може суперечити засадничим принципам (Паризьким принципам¹). Відомчі “Омбудсмени” мають шанс працювати незалежно за умови усталених, чітких механізмів і адміністративних регламентів, зафіксованих на рівні закону, що дає певні гарантії захисту від впливу особистісного фактора керівника відомства

¹ Принципи, які стосуються статусу національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини. Додаток до резолюції 48/134 Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993р. – Сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/international-cooperation/international-instruments/paris-principles.html.

або політичної кон'юнктури. Додатковою гарантією є відкритість до співпраці з громадськістю, що повинна бути запроваджена на рівні закону та інституційних механізмів.

Учасники, які є членами громадських рад при державних органах, визнають, що наявність рад не повинна сприйматись як визначальна і достатня ознака співпраці влади з громадськістю. Контрольні і представницькі функції навіть добре працюючих рад є обмеженими. Одночасно із закликами стосовно необхідності ширшого залучення громадськості, самі ж її представники звертали увагу на те, що нерідко громадські “контролери” своїми неетичними та непрофесійними вчинками зумовлюють небажання співпрацювати.

У частині дискусії з питань міжнародного досвіду та кращих практик панувала одна думка стосовно марності зусиль з визначення найкращої, досконалої та універсальної моделі. Водночас, існують певні засади, яких мають дотримуватися під час розбудови ефективної системи захисту прав людини в будь-якій демократичній державі: незалежність, наявність повноважень, чіткий розподіл функцій, забезпечення необхідними ресурсами.

Крім загальних принципів, існує чимало важливих національних особливостей і нюансів діяльності Омбудсмена, без належного врахування яких його робота не може бути по-справжньому ефективною. Це стосується, насамперед, нових тенденцій розвитку суспільства, технологій, безпекових викликів. Міжнародні та регіональні організації повинні сприяти дотриманню універсальних принципів, поширенню передового досвіду. Саме тому важливою частиною діяльності національних інституцій є їх міжнародна співпраця.

Важливо мати якісну нормативно-правову базу. Але не менш важливо, аби інститут Омбудсмена постійно працював над своїми недоліками, навіть попри недосконалість нормативно-правової бази. Значно важливішим є забезпечити роботу інституту, а не зосереджувати надто багато уваги на намаганнях створити досконалу систему. Навіть найбільш досконало задумані інститути не завжди досконало працюють, особливо, якщо вони не розвиваються, не адаптують свою діяльність до навколишніх змін, не намагаються працювати системно.

Філософія роботи українських державних органів, інституційні традиції сформовані таким чином, що право громадян робити все, що не заборонено законом, громадяни можуть реалізувати часто лише за наявності чіткого переліку “всього” в законі, на який можна посилатися під час здійснення громадської діяльності. Це може стати передумовою не лише значного переобтяження нормативно-правової бази, але й зробити її недостатньо зрозумілою, змістовно суперечливою і зручною для вибіркового використання.

Ще одним ключовим аспектом є налагодження і зміцнення довіри з боку керівників і персоналу відомств сектору безпеки, а також суспільства загалом. Це неможливо забезпечити лише законом та адміністративними рішеннями. Це досягається шляхом регулярного, послідовного, ефективного і прозорого виконання функцій, передбачених законом.

З огляду на ґрунтовні застереження стосовно тривалих термінів та можливих проблем (ресурси, координація, дублювання тощо) зі створенням інститутів незалежних спеціалізованих Омбудсменів (військового, поліцейського та ін.), вважається за доцільне на початковому етапі зосередитися на підвищенні ефективності діяльності національного Омбудсмена та існуючих структур і механізмів внутрішнього контролю силових відомств. Насамперед, слід унормувати їх повноваження та форми роботи на рівні закону, а не внутрішньовідомчих інструкцій. На цей час існуючі відомчі структури здійснюють значний обсяг роботи з контролю, забезпечення прозорості, розгляду скарг, що відповідає класичним функціям Омбудсмена.

Рівень співпраці між національним Омбудсменом і внутрівідомчими органами контролю великою мірою залежить від персональних факторів, що є зайвим аргументом на підтримку вимоги належного законодавчого регламентування такої співпраці. Водночас, є низка позитивних прикладів налагодження взаємовигідної співпраці між представниками Офісу Омбудсмена, співробітниками сектору безпеки, правозахисниками. Там, де є спільне розуміння важливості захисту прав людини, як з точки зору інтересів громадянського суспільства, так і в цілях підвищення взаємної довіри – і відповідно ефективності діяльності сектору безпеки, – проблеми вирішуються на основі взаємних інтересів навіть попри недосконалість нормативно-правової бази.

ВІТАЛЬНІ СЛОВА



Олексій МЕЛЬНИК, співдиректор програм зовнішньої політики та міжнародної безпеки Центру Разумкова

Міжнародна конференція “Урядування в секторі безпеки: роль інститутів Омбудсмена” є п’ятим публічним заходом, що проводиться Женевським центром демократичного контролю над збройними силами (DCAF) та Центром Разумкова в рамках спільного проекту “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України” за фінансування МЗС Королівства Нідерландів.

Сьогоднішня Конференція, організована в тісній співпраці з офісом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, присвячена обговоренню ролі незалежних наглядових інституцій у моніторингу процесів формування та реалізації безпекової політики в умовах сучасних викликів урядуванню в секторі безпеки України. Під терміном “інститути Омбудсмена” ми розуміємо не лише Уповноваженого Верховної Ради, а сукупність державних органів і неурядових організацій, що займаються проблемами захисту прав людини (Управління забезпечення прав людини Національної поліції України, Відділ по роботі з громадянами та доступу до публічної інформації МО України).

Інституту Омбудсмена належить ключова роль у системі цивільного демократичного контролю за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, захисту, запобігання порушенням та сприяння поновленню порушених прав і свобод.

Сферою застосування Закону “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” є “відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами”.

У надзвичайно широкому переліку повноважень і компетенцій Омбудсмена сектор безпеки, з низки причин, посідає особливе місце. Так само, можна з упевненістю стверджувати, що Омбудсмену, як і іншим незалежним наглядовим інститутам, належить особливе місце в розвитку належного урядування сектором безпеки, насамперед, стосовно прозорості та підзвітності його діяльності, дотримання прав і свобод людини і громадянина. Сферою інтересу інститутів Омбудсмена є питання функціонування спецслужб, правоохоронних і оборонних відомств як з точки зору впливу їх діяльності на права людини, так і стосовно дотримання прав персоналу силових відомств.

Світовий досвід інституту Омбудсмена – як державної інституції – нараховує більше 200 років, і відповідні інститути є у понад 100 країнах світу. Існують різні моделі та назви, зумовлені національними, історичними, правовими, культурними особливостями. Попри національні особливості, існують певні загальні стандарти та принципи діяльності, як формалізовані в міжнародних документах, так і ті, що відповідають духу сприйняття “Омбудсмена” як захисника законних прав та інтересів громадян.

Інститут Уповноваженого з прав людини в Україні заснований в 1998р., і процес його становлення навряд чи можна вважати завершеним. Поза сумнівом, останніми роками перед інститутом Омбудсмена постали абсолютно нові виклики, які потребують нових рішень.



МАКСИМАЛЬНЕ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО СПІВПРАЦІ ДОЗВОЛИТЬ НАМ ДІЯТИ БІЛЬШ ЕФЕКТИВНО, ПРОЗОРО І ЗРОЗУМІЛО ДЛЯ СУСПІЛЬСТВА

Валерія ЛУТКОВСЬКА,
Уповноважений Верховної Ради
України з прав людини



Ця Конференція є дуже важливою. Нам потрібні нові партнери, нові підходи для вирішення складних питань, які сьогодні виникають перед нашою інституцією і перед нашою країною.

Абсолютно правильно було зазначено, що за останні три роки перед інститутом Омбудсмена з'явилися досить складні нові виклики. Зазвичай сектор цивільного контролю над військовою організацією належав до складу департаменту з соціальних і гуманітарних питань і, загалом, непогано справлявся зі своєю роботою. Не можу сказати, що цьому напряму приділялося надто багато уваги.

Останнім часом ситуація змінилася кардинально: в Україні з'явилося величезне число мобілізованих осіб, удів, які втратили своїх чоловіків унаслідок збройного конфлікту. Запроваджені суттєві зміни до законодавства стосовно прав і свобод цих осіб. Саме тому було вирішено створити спеціальну посаду представника Уповноваженого (де-факто віце-Омбудсмена) з питань цивільного контролю за військовою організацією – цей напрям роботи досить активно розвивається.

Маю сказати, що питаннями захисту військовослужбовців займається не лише цей підрозділ, тому що у військовослужбовця так само є доступ до публічної інформації. Без доступу він не може ефективно захистити свої права. Військовослужбовці потрапляють у ситуації, коли занадто широко і незаконно поширюються їх персональні дані, і відповідно їм необхідно захищати свої права і в цій сфері також. Іноді військовослужбовці можуть опинитися в місці несвободи, і тоді механізм з питань запобігання катуванню має зайнятись дотриманням прав такої людини.

Я б хотіла звернути увагу на те, що в країні є 6 000 місць несвободи. Це – лише офіційні, і їх кількість збільшується. За них відповідає більше 11 міністерств і відомств України. У кожному є свої дуже специфічні проблеми. Чому збільшується кількість? Тому що, наприклад, у зоні конфлікту почали з'являтися місця, які дехто називає гауптвахтами, клітками або місцями для витверезіння “аватарів”. Це місця несвободи так само необхідно перевіряти і давати рекомендації, якщо умови перебування у них є неналежними.

Питання Уповноваженого з питань цивільного контролю за військовою організацією набуло особливої ваги, коли виникла величезна кількість проблем з реалізацію прав осіб, мобілізованих на захист інтересів держави. Цивільним контролем військових організацій ми займаємося вже багато років в обсязі повноважень, передбачених Законом “Про цивільний демократичний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”. На прохання громадськості в середині 2014р. я запровадила спеціальну посаду представника Уповноваженого з питань цивільного контролю за військовою організацією, оскільки вважала, що особа, яка займається цим питанням, повинна мати більше можливостей, більшу автономність, більше стратегічне бачення, ніж це було до того.

Сьогодні наше спільне завдання полягає у здійсненні ефективного моніторингу проходження військової служби в усіх військових частинах, не лише в мирному житті, але й ближче до зони конфлікту. Маю зазначити, що за останній час було здійснено чотири відрядження для того, щоб побачити на власні очі та на місці розібратися з проблемами тих, хто сьогодні боронить державу на лінії фронту. Після тих поїздок були надані відповідні рекомендації до Міноборони стосовно конкретних питань забезпечення військовослужбовців, реалізації їх прав тощо.

Ми здійснюємо постійний моніторинг військових частин, які знаходяться в безпечних регіонах держави. Там теж є величезна кількість проблем і в частині реалізації прав, і в частині виконання взятих державою обов'язків, і в частині взаємовідносин між командуванням і військовослужбовцями. Все це виливається в певні рекомендації і подання, які направляються до Міністра оборони. Зрозуміло, що не все може вирішити Міноборони. Тоді я

звертаюся з поданнями до Прем'єр-міністра для комплексного вирішення проблемних питань, що виникають у житті військовослужбовців.

Залучення неурядових організацій в якості наших моніторів, які спільно з нами будуть здійснювати контроль за військовими організаціями, є ще одним важливим напрямом збільшення ефективності нашої роботи і завданням, яке стоїть перед нами.

На сьогоднішній день у нас найбільший в Європі департамент з питань реалізації національного превентивного механізму. Я маю можливість розділити фахівців цього департаменту за напрямами діяльності. Одні відповідають за діяльність превентивної системи, інші – за діяльність Служби безпеки і Національної поліції, треті – за заклади соціального напрямку. Хочу сказати, що не впевнена, що за рахунок держструктур можна компенсувати розрив між спроможністю і мандатом. Думаю, що ні. А от компенсувати за рахунок співпраці з громадянським суспільством можна.

Ця функція належить до мандата національної превентивної служби. Зрозуміло, що відвідати 6 000 місць за максимальної потужності у 300 візитів на рік практично неможливо.

Що ми зробили і що дозволяє нам говорити, що ми знаємо найбільш системні проблеми в усіх місцях несвободи? Ми залучили громадськість до реалізації функції національного превентивного механізму. Ми працюємо за системою “Омбудсмен+”, яка цілком себе виправдала. На сьогоднішній день громадські монітори, які разом з нами відвідують місця несвободи, “керують” Департаментом національного превентивного механізму. Наші монітори краще за мене знають, коли здійснюються виїзди. Вони пройшли спеціалізовані тренінги, які проводили не лише представники Секретаріату, але й фахівці, які мають досвід моніторингу дитячих закладів, психіатричних лікарень. Вони добре розуміють, чим моніторинг СІЗО відрізняється від моніторингу, наприклад, інтернату.

Крім того, у нас є “спецпідрозділи”, які складаються з лікарів. Вони надають нам експертну допомогу у випадку, коли йдеться про тілесні ушкодження, про недостатню медичну допомогу в тих чи інших закладах. У нас створена унікальна група журналістів-моніторів, які пройшли спеціалізований тренінг і ознайомлені з тим, що таке право на приватність, і яким чином здійснювати фото- чи відеозйомку так, щоб, з одного боку, показати недоліки, а з іншого – не травмувати людину, яка і так стала жертвою поганого поводження. Ми їх беремо з собою для того, щоб і наша робота була більш прозорою, щоб ті проблеми, які є в цих закритих закладах, стали більш видимими для суспільства.

Таким чином, я – “за” посилення ефективності через залучення громадськості. Державні органи мають свою компетенцію і власний погляд на ті

чи інші речі. І в деяких випадках ми дійсно виступаємо медіаторами між громадськістю і державним органом у випадку, якщо бачимо проблему. Показати і донести, що громадськість не є ворогом державного органу, громадськість готова сприяти покращенню державного органу – це одна з цілей, яку ми ставимо і перед Офісом Уповноваженого з прав людини.

Я, наприклад, маю власний погляд на напрями розвитку повноважень представника з питань цивільного контролю за військовою організацією. Коли ми говоримо про розвиток цього напрямку діяльності Офісу, то я його бачу так само у сфері максимального залучення громадськості до співпраці, тому що саме це дозволить нам діяти більш ефективно, більш прозоро і зрозуміло для суспільства.

Є певні проблеми налагодження співпраці з оборонним відомством. Якщо в рамках організації функції моніторингу ми вже привчили національну поліцію, соціальну сферу, установи освіти, що можемо прийти 24 години на добу і в будь-який день тижня, то з Міноборони в нас виникають проблеми. Нас запитують “А чого це ваш регіональний представник прийде в нашу військову частину і буде спілкуватися наодинці з нашими військовослужбовцями?” Ми не хочемо знати таємниці, ми не втручаємося в реалізацію завдань командирами військових частин, але ми повинні знати, які проблеми під час реалізації цих завдань мають солдати та офіцери, яким чином їм можна допомогти.

На сьогоднішній день є проблеми в законодавстві, що стосуються не лише соціального захисту військовослужбовців. Величезна кількість пільг, обіцянок, гарантій, умовно кажучи, або ніколи, або лише частково профінансовані державним бюджетом. При цьому існує позиція Конституційного Суду і відповідна стаття у Конституції України, яка не дозволяє приймати нормативно-правові акти, які звужують існуючі права. Є проблема в тому, що погоджуючись на певні обмеження у приватному житті, в реалізації громадянських свобод, військовослужбовці не можуть отримати те, що мало б бути компенсатором. Відповідно, виникають інші проблеми, пов'язані з певною незадоволеністю службою, що призводить до погіршення клімату в колективі. А все це призводить до того, що під загрозою залишається і особиста, і національна безпека. Мені здається, що тут необхідно було змінити підхід. Держава не має права давати обіцянки і гарантії, а потім не фінансувати їх. Україна повинна створювати, насамперед, можливості так, як це робиться в інших державах.

Наприклад, коли військовослужбовцю не надають премію (як складову грошового утримання), яка залежить від рішення командира і є фактором суб'єктивної оцінки військовослужбовця. У військовослужбовця повинні бути чіткі гарантії та розуміння, яку зарплату він буде отримувати,

і з чого вона складатиметься. Вона повинна залежати не від суб'єктивних чинників, а від його спеціальності, рівня кваліфікації, стажу роботи і т.ін. Тоді військовослужбовець, знаючи свої можливості, може отримати кредит з меншими ставками, може отримати іпотеку, а не бігати по судах і не вимагати безоплатного отримання квартири, яка належить йому за законом. Але для того, щоб змінити ситуацію, потрібно в т.ч. провести ефективний моніторинг того, що відбувається по всіх напрямам.

Ми досить активно займаємося цими питаннями, але зрозуміло, що завдання і формати роботи Уповноваженого постійно змінюються і тому сьогоднішня Конференція для нас є дуже важливою. Ми хочемо почути досвід інших країн, експертну думку стосовно того, яким чином розвиватися нам і державі. Ми хочемо подумати над тим, яким чином зробити захист прав громадян, у т.ч. військовослужбовців, максимально ефективним.



ІНСТИТУТИ ОМБУДСМЕНА ТА БЕЗПЕКОВЕ УРЯДУВАННЯ: КРАЦІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ

**Іден КОУЛ, керівник програми
Нових незалежних держав DCAF**



Як уже казали попередні промовці, інститути Омбудсмена можуть відігравати різні ролі в нагляді за сектором безпеки. У своєму виступі я переважно говоритиму про Омбудсменів чи інститути Омбудсменів: у випадку України це, звичайно, стосується Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. У виступі буде згадано деякі кращі практики інститутів Омбудсмена, що активно моніторять сектор безпеки, а також деякі уроки, що стосуються України. Хочу розповісти нашим учасникам і українським колегам про виклики, з якими вони стикаються під час виконання функцій Омбудсмена та нагляду за сектором безпеки. У цьому контексті важливо зауважити, що український інститут Омбудсмена вже кілька років має рейтинг “А”, що означає повне дотримання Паризьких принципів для національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини.

Зрештою, ефективний інститут Омбудсмена має важливе значення для забезпечення авторитету, легітимності та ефективності нагляду за сектором безпеки загалом. Слід зауважити, що для назви національного інституту Омбудсмена може використовуватись багато різних термінів. Механізми захисту прав людини можуть бути різними, наприклад, національні інститути прав людини, комісії, комітети, ради, або (якщо взяти приклад Грузії) громадський захисник, проте їх ролі та функції є однаковими. Вони визначені т.зв. Паризькими принципами.

Паризькі принципи – це набір міжнародних стандартів, що визначають і спрямовують діяльність національних правозахисних інститутів. Ці Принципи визначають роль, склад, статус і функції інституту Омбудсмена. Вони визначають завдання, незалежність, правозахисний мандат, фінансування та відкриті й прозорі процеси вибору для призначень.

Насамперед, національні інститути повинні мати повноваження підтримувати й захищати права людини. Вони повинні мати якнайширший мандат, що має бути чітко прописаний у конституції чи законодавчому документі. Склад інституту та його повноваження мають бути чітко визначені. Інститут повинен бути здатним відстежувати будь-яку ситуацію, у якій порушені права людини.

Наступний важливий принцип – інститут Омбудсмена повинен мати можливість повідомляти уряду, парламенту чи будь-якому іншому органу про порушення прав людини, про будь-які питання, що стосуються відповідного законодавства, та про загальне дотримання й застосування міжнародних правозахисних документів. Інститути також повинні мати можливість зв'язку та взаємодії з регіональними та міжнародними організаціями. А ще інститут Омбудсмена повинен мати мандат навчати та інформувати громадськість і все суспільство з питань прав людини.

Отже, у випадку України, інститут Омбудсмена вже має рейтинг “А” щодо Принципів, і вже існує платформа для участі в нагляді за сектором безпеки.

Якщо говорити про нагляд за сектором безпеки загалом, то є ряд відомств, які можуть здійснювати такий нагляд. Як уже зазначалося на наших конференціях, важлива роль у нагляді за сектором безпеки належить Парламенту і особливо його комітетам – не лише комітетам з питань національної безпеки і оборони, але й комітетам з питань прав людини та з питань бюджету. Виконавча влада також має відігравати важливу роль у визначенні стратегічної політики безпеки. Уряд і відповідні міністерства зобов'язані реалізовувати цю політику. У самому секторі безпеки, будь то правоохоронні, розвідувальні чи військові органи, мають бути можливості для внутрішнього нагляду. Загалом, мають бути незалежні інститути нагляду, і саме тут – місце національних правозахисних організацій людини та інститутів Омбудсмена. Варто зазначити, що можуть бути й інші незалежні інститути нагляду: в деяких країнах є незалежні комітети з протидії корупції, подібні речі зараз є і в Україні. Але загалом, головним із цих незалежних інститутів нагляду в будь-якій країні має бути інститут з контролю прав людини.

Коли держава фактично визнає, де вона має найбільші проблеми з правами людини у правоохоронній діяльності, патрульній поліції, пенітенціарній системі чи в секторі розвідки, і якщо національний інститут Омбудсмена здатен узагальнити ці порушення прав людини, набагато легше вдосконалювати

політику, реалізовувати практику, а також – у разі потреби – оновлювати законодавчу базу. Зрештою, це обов'язок уряду та виконавчої влади – чітко та ясно визначити ролі та обов'язки інститутів сектору безпеки.

У багатьох країнах правозахисна діяльність інституту Омбудсмена може служити додатковим аргументом на користь цивільного керівництва будь-яким компонентом сектору безпеки. Якщо взяти ширше, в умовах незалежних інститутів нагляд ще може бути каталізатором змін у використанні ресурсів у секторі безпеки шляхом зміни функцій під час використання обмежених людських чи фінансових ресурсів.

Загалом, діяльність інституту Омбудсмена суттєво мотивує уряд забезпечити підзвітність усього персоналу сектору безпеки, чітку правову базу їх діяльності та ясні покарання будь-яких порушень прав людини, за які він несе відповідальність. У випадку України, це дуже важливо в контексті дотримання Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Багато європейських країн ще тільки мають ввести юриспруденцію Європейського суду з прав людини у свою безпекову політику та практику.

Отже, яким чином інститути Омбудсмена можуть виконувати свою роль у керівництві сектором безпеки? З практичної точки зору – це просто справа моніторингу, інформування та збору даних про порушення з боку персоналу сектору безпеки, передачі цієї інформації компетентним органам та взаємодії у цих питаннях не лише з демократичними інститутами та урядом, але й з громадянським суспільством і ЗМІ.

Щоб інститут Омбудсмена дієво виконував свою роль у цій ситуації, важливо, щоб він мав можливість стежити за всім сектором безпеки. Зрештою, така моніторингова діяльність дуже важлива для попередження, особливо – попередження зловживань у місцях позбавлення волі. Але можна стверджувати, що інститути Омбудсмена відіграють не лише превентивну, але й стримуючу роль. Коли в суспільстві фактично утверджені принципи дотримання прав людини, це суттєво стримує працівників, які хотіли б порушити права громадян чи ігнорувати встановлені процедури взаємин із громадянами в різних ситуаціях.

Що стосується методів моніторингу сектору безпеки, інститути Омбудсмена мають бути здатні не лише приймати скарги та збирати дані, але й робити запити, проводити розслідування та, в деяких юрисдикціях, перевірки. Це одне з питань, що спричиняють найбільшу напруженість на урядовому рівні, не в останню чергу – через право інституту Омбудсмена перевіряти місця позбавлення волі.

Деякі країни дають більш оригінальні приклади, теж цікаві для визначення кращих практик перевірок загалом. Оскільки сьогодні тут увага зосереджена зокрема на військовому Омбудсмені, варто зауважити, що в Німеччині,

де він призначається парламентом і прямо підпорядковується парламенту, Омбудсмен може увійти на будь-який німецький військовий об'єкт будь-де і в будь-який час, хоч у Берліні, хоч в Афганістані. Це – виняткове рішення, яке стало можливим завдяки консенсусу в тому, що воно створює впевненість у системі. Водночас, воно кладе край усім суперечкам, чи може Омбудсмен входити на військовий об'єкт.

Маючи можливість збирати дані та передавати їх демократичним інститутам, парламенту, сектору безпеки, інститути Омбудсмена також потребують ресурсів для заходів охоплення та зв'язку. Інститути Омбудсмена мають бути здатні ефективно звертатися до громадянського суспільства та ЗМІ. Оскільки вони мають виконувати ще й освітню роль, вони мають бути здатні фахово коментувати виникаючі питання: наприклад, про таємні місця позбавлення волі чи про дії конкретного правоохоронного підрозділу. Інституту потрібні ресурси, щоб він міг негайно, конструктивно та дуже інформативно реагувати на ці проблеми. Якщо інциденти суперечливі, інститут Омбудсмена повинен мати можливість взаємодіяти з регіональними та міжнародними організаціями, з міжнародною спільнотою, які можуть бути зацікавлені допомогти розслідуванню цих питань чи пошуку вирішення цих проблем, насамперед – шляхом передачі передового досвіду. Це значною мірою двосторонній процес.

Уповноважений Верховної Ради з прав людини спільно з Програмою розвитку ООН у жовтні 2015р. провів у Києві конференцію щодо ролі національних правозахисних інститутів під час і після конфліктів. На конференції звертали увагу на кілька питань, актуальних у багатьох суспільствах, але найбільше – в Україні та інших країнах регіону. Під час і після конфліктів інститути Омбудсмена можуть мати додаткові функції стосовно вразливих груп, жертв конфлікту, захисту прав жінок і дітей, захисту прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО), а також примирення та встановлення миру. Після конфлікту інститути Омбудсмена мають також займатися питаннями прав власності. Це – проблема, з якою Україна теж зіткнеться у недалекому майбутньому, і постане питання, яку роль суспільство надає в цьому інституту Омбудсмена.

Як можуть національні інститути Омбудсмена практично займатися наглядом за сектором безпеки у взаємодії з демократичними інститутами, урядом, громадянським суспільством і ЗМІ? Спочатку ми планували послухати сьогодні промовця від Сербії чи Хорватії, який розповів би про безпосередній досвід вирішення цих проблем, а також – про поширення нагляду далеко за межі простого моніторингу правоохоронної, поліцейської діяльності чи місць позбавлення волі, охоплення ще й таких питань, як нагляд за розвідкою.

Деякі уроки цих країн корисні й для інших, в т.ч. – на європейському рівні. Варто поглянути на роль Громадського захисника в Грузії з 2012р.

Звичайно, можна сказати, що не всі уроки реформ у Грузії прямо стосуються України, але, можливо, розширення офісу Громадського захисника могло б бути корисним прецедентом. Наприклад, після виборів 2012р. новому Громадському захиснику знадобилося майже 1,5 роки, щоб отримати від Прем'єр-міністра додаткові ресурси в бюджеті 2014р. і наступних років. Громадський захисник використав ці кошти, щоб розширити діяльність інституту Омбудсмена, створивши невеличку академію прав людини для підготовки в рамках самого інституту Омбудсмена, а також маленький підрозділ для розгляду проблем нагляду за сектором безпеки. Таким чином, Громадський захисник зміг охопити більше питань нагляду – не лише за поліцією та правоохоронними службами, але й ширшого моніторингу Служби державної безпеки, особливо після її виокремлення з Міністерства внутрішніх справ у 2015р.

У такий спосіб Громадський захисник зміг підвищити авторитет установи, розширити її діяльність, водночас найнявши та підготувавши більше персоналу, особливо – в підрозділі сектору безпеки, для розгляду дуже специфічних питань, пов'язаних з дотриманням прав людини військовими, різними поліцейськими та правоохоронними підрозділами, пенітенціарними закладами, а також діяльності служб розвідки та державної безпеки. Отже, в цьому випадку Грузія після 2012р. надає корисний приклад авторитетного інституту Омбудсмена, що отримав більше фінансових ресурсів, завдяки яким ефективно розширив свою моніторингову діяльність.

Тепер стисло про досвід Сербії останніх років, а саме її інституту Омбудсмена, який має назву “Захисник громадян”. Омбудсмен Саша Янкович, який залишає посаду, в останні роки передає отриманий досвід на європейському рівні.

Одна з галузей, де Сербія особливо цікава, – це контроль служб розвідки. Завдяки роботі Омбудсмена в Сербії тривали дуже серйозні дебати – що таке, наприклад, принцип права на приватність і що можна вважати домом: наприклад, чи можна вважати номер у готелі таким самим приватним помешканням, як дім? Усі ці спори розгортались публічно, але зрештою, хоча Омбудсмен і програв у цьому спорі, розвідслужбам довелося чіткіше визначити свою діяльність. Сербський інститут Омбудсмена також мав вирішувати подібні питання з перехопленням зв'язку. Звичайно, це спричинило напруженість між правозахисниками та розвідслужбами. Але одним із наслідків цих процесів стало краще розуміння у суспільстві права на приватність, завдяки дискусіям, що тривали в публічній площині, і всі вони ґрунтувались на незалежній моніторинговій діяльності Омбудсмена.

Інститут Омбудсмена зумів ефективно використати канали зв'язку для роз'яснення цих питань громадськості у вигляді інтерв'ю зі звичайними ЗМІ, включаючи друковані, та по телебаченню. Соціальні мережі теж

використовувалися для розміщення в Інтернеті відео, роз'яснюючи фундаментальні права людини, громадські та політичні права і пояснюючі роботу інституту Омбудсмена в секторі безпеки та стосовно порушень згаданих прав.

Загалом важливо пам'ятати, що кожна країна стикається з викликами в забезпеченні дотримання прав людини, в т.ч. в Європі. Наприклад, у Великій Британії у багатьох випадках поліцейського Омбудсмена Північної Ірландії наводять як приклад передового досвіду. Можна стверджувати, що поява цього Омбудсмена відіграла дуже важливу роль у розбудові довіри в самій Північній Ірландії після 20-30 років збройного конфлікту. Але він географічно обмежується лише Північною Ірландією. Якщо подивитися на решту Великої Британії, там досі тривають серйозні суперечки, яким має бути дієвий інструмент розгляду скарг і нагляду за поліцією. Тому у Великій Британії з 1980-х років кілька разів реформували чи змінювали механізми розгляду скарг у поліції, адже там немає спеціального національного інституту з прав людини для вирішення цих питань.

Лише кілька років назад Велика Британія фактично запровадила військового Омбудсмена для моніторингу питань прав людини у війську. Цей інститут досі шукає свою роль і має проблеми з довірою самих військових.

Отже, кожне суспільство може мати проблеми з фактичним створенням національних інститутів Омбудсмена, які займаються питаннями сектору безпеки, і дуже важливо, щоб вони були дієвими на національному рівні. З огляду на триваючі реформи сектору безпеки, задача України сьогодні – розширити можливості національного інституту захисту прав людини паралельно з інститутами інших органів нагляду.



РОЛЬ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА В НАГЛЯДІ ЗА СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ

**Святослав СТЕЦЕНКО, представник
Уповноваженого Верховної Ради
України з питань захисту прав
військовослужбовців**



Правовими підставами діяльності Омбудсмена в цивільному контролі над військовою організацією і правоохоронними органами є насамперед Конституція України, Закон “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” і ст.11 Закону “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”.

Слід одразу зауважити, що цивільно-демократичний контроль – це дуже широке поле діяльності. Омбудсмен має певні повноваження саме в тій частині, що стосується дотримання прав військовослужбовців і працівників правоохоронних органів. Тобто завдання Уповноваженого – саме захист прав громадян, які виконують свої службові обов’язки в воєнній організації держави і правоохоронних органах. Об’єктом захисту є конституційні права і законні інтереси осіб, які перебувають на військовій службі, військовозобов’язаних у частині виконання військового обов’язку під час перебування в запасі або резерві та ветеранів військової служби, учасників бойових дій, у т.ч. осіб з інвалідністю, а також членів їх родин.

Коли ми кажемо про права, то маємо на увазі і права людини та громадянина, і специфічні права військовослужбовців, зумовлені особливостями їх державної служби. Ми виходимо з позиції, що дотримання прав військовослужбовців є не лише суто питанням їх індивідуальних прав, але й дуже важливою складовою міцної оборони країни в цілому. Без довіри громадян до військових державних інституцій, без віри в те, що всі зобов’язання та законні інтереси людей, які ризикують власним життям заради безпеки,

можуть виникнути серйозні проблеми у Збройних Силах і в суспільстві стосовно мотивації до виконання військового обов'язку.

Матеріальна складова війни є безумовно важливою. Але будь-яка зброя, будь-яке найсучасніше військове обладнання не принесе перемоги, якщо люди – громадяни країни – не будуть готові віддати свій час, сили, здоров'я та життя заради захисту тих цінностей, які є важливими для них особисто і для всього суспільства.

Секретаріат Уповноваженого з прав людини має окремий відділ цивільного контролю над воєнною організацією і правоохоронними органами держави, створений у 2016р. Крім військовослужбовців, підлягають захисту відповідно до наших функціональних обов'язків такі категорії, як поліцейські, особи рядового начальницького складу органів цивільного захисту, особи з інвалідністю, отриманою внаслідок травм або захворювань у період проходження служби, ветерани війни з числа вказаних осіб, ветерани військ внутрішніх справ і члени сімей вказаних осіб. Слід зазначити, що переважна кількість звернень від громадян стосовно захисту порушених прав надходять до нас не від діючих військовослужбовців. Переважно до нас звертаються працівники правоохоронних органів, ветерани правоохоронних органів МВС, прокуратури і члени сімей військовослужбовців. На другому місці – учасники АТО, які вже звільнилися з військової служби. І найменше звернень від діючих військовослужбовців. На те є кілька причин.

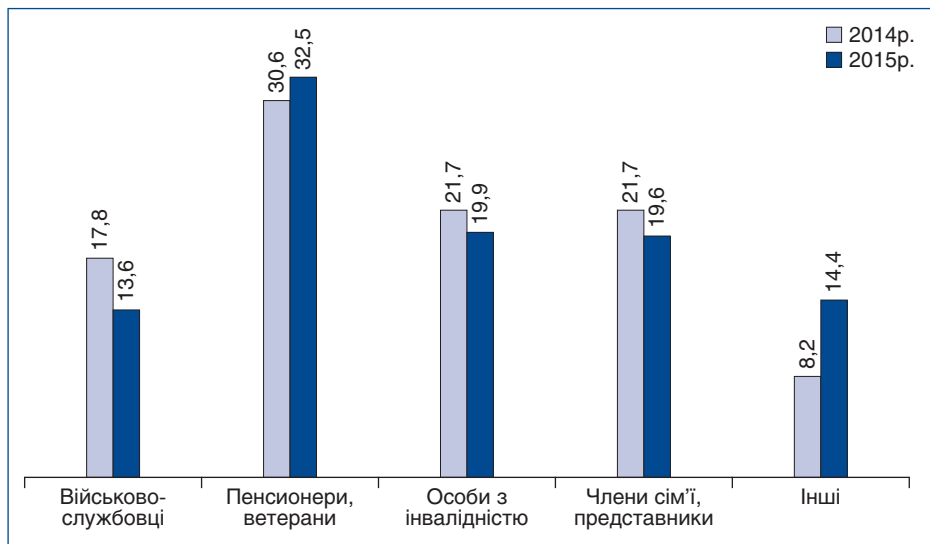
Перша причина – це правова необізнаність. Значна частина військовослужбовців просто не обізнані в тому, що вони можуть і мають захищати свої права, користуючись можливостями інституту Уповноваженого з прав людини. Робота стосовно інформування проводиться з нашого боку. Є домовленість з Міністром оборони в тому, що в системі правової освіти військовослужбовцям будуть повною мірою доведені і роз'яснені їх права.

Друга – корпоративний дух, коли військовослужбовці намагаються всі свої проблеми розв'язувати всередині організації. Дуже часто ми стикаємося з тим, коли під час моніторингу стану справ з дотримання прав військовослужбовців, особливо безпосередньо в зоні бойових дій, військовослужбовці відверто розповідають про свої проблеми. Як тільки просиш подати їх у письмовому вигляді, то вони відмовляються. На питання: “Чому?”, відповідають: “Так, у мене є проблеми, але в мене – дуже хороший командир. Якщо я напишу скаргу, то прийдуть і покарають командира. А я цього не хочу”.

У будь-якому разі ми реагуємо не лише на звернення, але й на ту інформацію, яку отримуємо під час моніторингу у військових частинах, як у пунктах постійної дислокації, так і в зоні виконання бойових завдань. Відповідні подання і провадження направляються на адресу тих органів державного управління, які є компетентними в цій сфері. Це і міністерства, і голова Уряду. Хоча, насамперед, це Міністр оборони.

Хоча відділ був створений цього року, але певна робота проводилася, звичайно, і до його створення. Проблеми військовослужбовців у дотриманні їх прав це не завжди суто професійні військові проблеми. Відповідно, управління з питань дотримання соціально-економічних і гуманітарних прав, управління з питань захисту персональних даних, управління з питань дотримання права на інформацію, дотримання гендерної рівності – всі вони певним чином реагували на звернення з боку військовослужбовців. Але очікується, що за підсумками цього року число звернень зросте вдвічі, порівняно з минулим. Крім того, цього року ми більш активно працюємо не лише зі зверненнями, але й в напрямі моніторингу. Якщо минулого року працівники Офісу відвідали 15 військових частин, то за цей рік – 20 частин у зоні бойових дій і вісім – у пунктах постійної дислокації. За всіма моніторингами розробляється, у разі необхідності, провадження стосовно виявлених порушень і конкретних посадових осіб, вживаються заходи відповідними органами державного управління. У разі, якщо ці питання є системними, а більшість із них є саме такими, то відповідні пропозиції направляються на адресу Прем'єр-міністра, відповідних комітетів Верховної Ради.

Розподіл звернень за заявниками (%)



Статистичні показники звернень до Уповноваженого з прав людини свідчать про сталу тенденцію зростання: 2014р. – 270 звернень, 2015р. – 371 звернення, за 11 місяців 2016р. – понад 600 звернень. З діаграми видно, що у 2014-2015рр. відсоток звернень діючих військовослужбовців є найменшим серед заявників. Варто зазначити, що, за нашою оцінкою, в Міноборони, в Генштабі та військових частинах значно покращилася робота за системами внутрішнього контролю. І все ж таки більшість військовослужбовців

свої проблеми намагаються розв'язати в межах Збройних Сил. На жаль, ми мусимо констатувати, що основними проявами порушення прав військово-вслужбовців є недотримання державою встановлених Конституцією і законами державних гарантій військовослужбовцям: права на житло, права на відпочинок, права на достатній життєвий рівень, рівень матеріально-технічного забезпечення відповідно до встановлених норм і належної якості.

Тут йдеться не лише про кількісні показники, але й якість того матеріально-технічного забезпечення, яке надходить військовослужбовцям. Ми неодноразово чули протягом минулого року, що військовослужбовці отримують належне майно відповідно до встановлених нормативів. Вони можуть дійсно отримати належну кількість обмундирування та спорядження. Але їх якість не відповідає експлуатації в польових умовах і, насамперед, у зоні бойових дій. Через те військовослужбовці мусять значну частину свого грошового забезпечення витратити на придбання необхідного спорядження, щоб просто вижити і зберегти здоров'я в польових умовах і під час бойових дій.

Уповноваженим з прав людини наголошувалося, що держава часто в односторонньому порядку відмовляється виконувати вимоги законів України в частині зобов'язань перед військовослужбовцями, позбавляючи їх права розривати контракт через невиконання умов контракту з боку держави. Ми бачимо, як розширюються повноваження командира розривати контракт з військовослужбовцем. Це питання потребує розв'язання на законодавчому рівні.

Ця важлива проблема раніше була поза увагою Офісу Уповноваженого. Однею з причин є недостатній рівень професійної підготовки мобілізованих військовослужбовців, який має бути отриманий в навчальних частинах до їх потрапляння до бойових частин. Ми це розглядаємо як один з проявів порушення конституційного права на освіту. Кожен громадянин має право на освіту, а військовослужбовець, відповідно, має право на спеціальну підготовку. Зрозуміло, що ні найкраща техніка, ні найкраще спорядження не гарантують виконання бойового завдання, виживання, якщо військовослужбовець не отримав достатньої підготовки. Це стосується, на нашу думку, не лише тих військовослужбовців, які зараз перебувають у Збройних Силах, але й військовозобов'язаних, які можуть бути мобілізовані в разі оголошення загальної мобілізації. Це стосується і резервістів оперативного резерву першої черги.

Фактично, на жаль, нинішня система підготовки полягає в короткостроковій підготовці після укладання контракту. Це проблема як фінансового та матеріального забезпечення, так і запровадження сучасних методів навчання військовослужбовців. Якщо для діючих військовослужбовців вона певним чином вирішується через внесення змін до програм підготовки, накопичення бойового досвіду, то проблема підготовки резервістів, військовозобов'язаних

на сьогодні залишається без зрушень. До чого це призводить – ми бачили в 2014р., коли під мобілізацію потрапили люди, які вже проходили колись військову службу, але під час перебування в запасі з ними перепідготовка не проводилася. Часто виявлялося, що вони були не готовими професійно виконувати бойові завдання та зберегти власне життя. Цей досвід дався великою кров'ю. Проблема професійної підготовки буде на нашому контролі, і сподіваюся, що розв'язувати її ми будемо спільно з Міністерством оборони, з Генштабом, з командуванням Нацгвардії.

Стосовно питання ефективності діяльності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, зауважу, що наша функція – контроль. Уповноважений не має розпорядчих функцій. Ми особисто ці проблеми не розв'язуємо. Це завдання органів військового і державного управління, до чийої компетенції належить розпорядча діяльність і розподіл ресурсів. Ми працюємо в тому обсязі завдань, які на нас покладені, в тому обсязі наших можливостей і людських, і фінансово-матеріальних, які дозволяють здійснювати моніторинг. Інформація завжди доводиться до тих органів, чийм обов'язком є ці проблеми розв'язувати.

Стосовно доцільності створення окремої інституції військового Омбудсмана, я погоджуюся, що це могло б збільшити можливості та ефективність правозахисної діяльності з дотримання прав військовослужбовців. Водночас, це потребуватиме додаткових ресурсів. На нашу думку, якщо буде створений такий інститут і будуть внесені відповідні зміни до нормативної бази, то було б доцільно або обмежити його компетенцію лише тими військовослужбовцями, які безпосередньо проходять військову службу, або знайти інший спосіб взаємодії з головним Офісом Омбудсмана для того, щоб мати можливість використовувати його ресурси. Наприклад, наш відділ цивільно-демократичного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами налічує лише шість посад і попри те, що обсяг звернень і завдання з моніторингу дуже великі, ми маємо можливість долучати до цієї роботи підрозділи Секретаріату Уповноваженого з прав людини, які займаються іншою, але спорідненою тематикою. Тобто над цим працює не лише відділ цивільно-демократичного контролю, але й решта підрозділів Секретаріату Уповноваженого.

Пріоритетними напрямками зміцнення спроможностей Уповноваженого з прав людини у сфері цивільного контролю над сектором безпеки є: функціональні можливості щодо моніторингу у військах через окремий підрозділ моніторингу та аналізу дотримання прав військовослужбовців; інформаційні та комунікативні можливості; мобільність і оперативне реагування на проблеми з безпосереднім відвідуванням військ.

РОЛЬ УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Костянтин ТАРАСЕНКО,
Управління забезпечення прав людини
Національної поліції України



Інститут Омбудсмена є дійсно дуже важливим у демократичній державі та, беззаперечно, має діяти ефективно в Україні. Національна поліція наразі проходить етап радикального реформування – керівництвом відомства була прийнята ідея створення Управління забезпечення прав людини, яка втілюється в життя. Головним нашим завданням є контроль за дотриманням прав людини в діяльності поліції. Управління розпочало роботу у вересні 2016р., вже призначено більше половини особового складу. Управління діє на принципах відкритості і прозорості – ми відкриті до співпраці з громадськістю, з громадськими та міжнародними організаціями.

Структура управління складається з двох підрозділів. Перший – Відділ уповноважених голови Національної поліції з прав людини, що забезпечує контроль за дотриманням прав і свобод людини працівниками поліції за підтримання публічної безпеки та порядку, під час виявлення та розкриття злочинів, запобігання адміністративним і кримінальним правопорушенням та протидії злочинності, досудового розслідування кримінальних правопорушень, виконання інших завдань, покладених на поліцію.

Другий відділ відповідає за забезпечення діяльності ізоляторів тимчасового тримання (ІТТ): здійснює контроль за роботою органів і підрозділів поліції з питань охорони осіб, затриманих за підозрою у вчиненні кримінальних правопорушень, осіб, до яких застосовано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою, та засуджених осіб, їх доставляння під час досудового слідства, проведення з ними слідчих дій, розгляду справ у судах, забезпечення виконання постанов суду про адміністративний арешт.

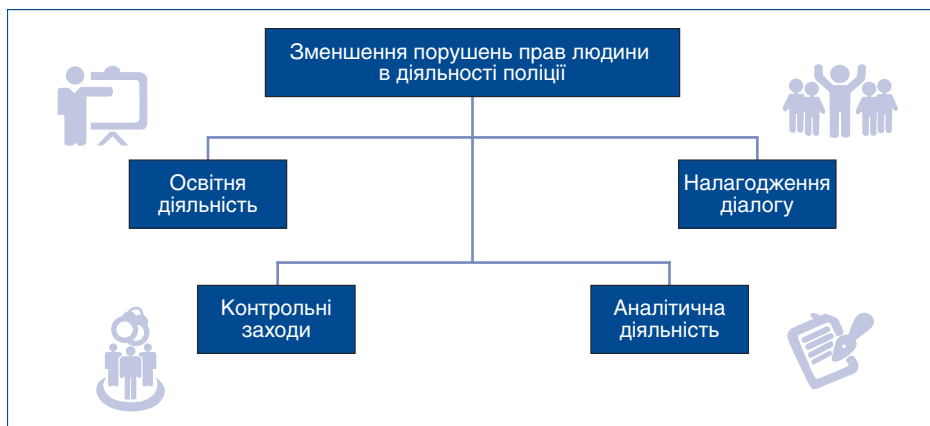
Управління підпорядковується голові Національної поліції. Головне завдання обох відділів – контролювати, щоб поліцейські не порушували права людини.

Щодо особливостей структури відділу поліцейських Омбудсменів. Відділ складається з центрального апарату та регіональних представників. Сім осіб працюють у центральному апараті та по 2-3 особи є представниками в кожній області України та м.Києві, які знаходяться в моєму прямому підпорядкуванні. Спочатку була ідея підпорядкувати представників в областях керівникам обласних управлінь, але ми від цього відмовилися, щоб убезпечити поліцейських Омбудсменів від потрапляння в залежність від керівника обласного управління і тим самим уникнути загрози належного виконання ними функцій.

Що стосується другого відділу, який здійснює контроль за діяльністю далі – ІТТ, то він також має центральний апарат чисельністю сім осіб (організація, контроль та методичне забезпечення відповідних регіональних відділів і секторів, ІТТ, конвойних підрозділів) та регіональні підрозділи – вісім відділів та 17 секторів (119 осіб), що підпорядковуються керівникам головних управлінь національної поліції областей. Водночас ми також здійснюємо контроль за діяльністю регіональних представництв.

Головне наше завдання – зменшення кількості порушень прав людини в діяльності поліції. Фактично, задачею є звести ці порушення до нуля.

Стисло деякі основні функції та напрями роботи.



Освітня діяльність здійснюється у двох основних сферах: (1) проведення тренінгів для поліцейських і (2) організація освітньої роботи з уразливими групами населення. Ми обов'язково навчаємо тренерів певній специфіці. Наприклад, якщо мій співробітник працює в Одеській області, то його націлюємо на роботу з ромами. У місцях проживання нацменшин проводяться тренінги з поліцейськими, які сприяють налагодженню контакту з цими групами населення і, відповідно, взаємодії. Багато проблем виникає через непорозуміння або небажання зрозуміти один одного. Що це нам дає? По-перше, поліцейські підвищують власні знання про права людини, починають краще

розуміти, що таке права людини, чому не можна бити чи катувати. Ми намагаємося зробити так, щоб поліцейські мали навички, як правильно діяти відповідно до законодавства. Громадськість, з якою ми проводимо тренінги, навчається захищати свої права і підвищує рівень знань про свої права.



Наступний напрям – аналітична діяльність. Ми розробляємо певні алгоритми дії представників поліції, розробляємо пам'ятки для громадян. Співробітники проводять моніторинг підрозділів поліції на виявлення тих чи інших порушень. Якщо порушення мають системний характер, то фіксуються і визначаються причини. Проаналізувавши ці причини, ми готуємо рекомендації стосовно подолання системних проблем.



Ще один напрям – діалог з іншими суспільними інститутами. Ми тісно співпрацюємо з державними органами, йде постійний обмін інформацією стосовно порушень. Від партнерів ми отримуємо інформацію про порушення поліцейських, а наші центри отримують інформацію, наприклад, про незаконні дії адвокатів стосовно громадян. Також ми тісно співпрацюємо з громадськими організаціями, які надають нам інформаційну та методичну підтримку, наприклад, під час організації робочих зустрічей і круглих столів.



Ще одне завдання – це контрольні заходи. Ми здійснюємо перевірку підрозділів Національної поліції, де, на жаль, проблем дуже багато. Ми реагуємо на повідомлення центрів надання безкоштовної допомоги. Представники оперативно виїжджають на місця.

Також працівники підрозділу працюють зі скаргами громадян. Вони приймають скарги і ініціюють службові перевірки. Трапляються випадки, коли громадянин скаржиться в головне управління області на дії представника поліції, але обласне управління не завжди реагує на ці скарги, доки ця скарга не приходиться від імені нашого представника.

Наразі ми зіштовхнулись з новою проблематикою у своїй діяльності, яка не передбачалася з початку. Це – захист прав поліцейських. Коли наш підрозділ створювався, ми не обговорювали це питання. На сьогоднішній день

до нас надійшло близько 10 звернень від поліцейських зі скаргами на дії їх керівництва. Ми змушені ініціювати службові розслідування, а співробітники входять до складу комісій і, відповідно, контролюють стан службового розслідування.

ІНДИКАТОРИ ДІЯЛЬНОСТІ УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Зменшення кількості порушень прав людини в діяльності поліції

Збільшення рівня довіри до поліції серед населення

Удосконалення нормативно-правової бази Національної поліції

Впровадження сучасних підходів правоохоронної діяльності

Підвищення професійного рівня працівників поліції

Налагодження плідної взаємодії з громадянським суспільством

Встановлення ефективних контактів з міжнародними партнерами

Покращення умов тримання в місцях несвободи

Приведення умов тримання в ІТТ до міжнародних стандартів

Ми представляємо Національну поліцію на міжнародному рівні у сфері прав людини, співпрацюємо в цих питаннях і з ОБСЄ, і з Радою Європи.

Отже, головними цілями нашої роботи є: зменшення кількості порушень прав людини, збільшення довіри до Національної поліції, вдосконалення нормативно-правової бази, впровадження сучасних підходів до правоохоронної діяльності, налагодження взаємодії з громадянським суспільством і покращення умов тримання в місцях несвободи. Говорити про великі досягнення ще зарано, але є певні результати завдяки системним заходам, уже запровадженим нашим Управлінням. Для прикладу, система контролю і фіксації перебування в ізоляторах тимчасового тримання, яка забезпечує фіксацію всіх дій з моменту, коли особа потрапляє до ІТТ, в електронній системі.

Система працює в тестовому режимі, але вона вже встановлена в 72 із 240 ІТТ. Відповідно, я на своєму робочому місці можу бачити, коли ця особа потрапила в ІТТ, її скарги, прапорці-індикатори часу тримання і звільнення. Таку систему плануємо запустити в усій Україні. Це нам дасть можливість

CUSTODY RECORDS

інформація, яка фіксується в інформаційній підсистемі

Установчі дані, час затримання,
повідомлення адвоката, третіх осіб,
повідомлення осіб про підозру.
Група ризику.

Пройдення санітарної обробки,
переміщення по території ІТТ,
час вибуття

Проведення обшуків, оглядів,
голодування, спроби суїциду,
неадекватна поведінка

Особливі прикмети
затриманого

Початковий медичний огляд,
наявність захворювань,
скарги на стан здоров'я,
рекомендації лікарів

Облік скарг,
звернень (листів);
облік посилок,
вилучення заборонених предметів

контролювати не лише ізолятори, але й слідчих, які невчасно здійснюють дії щодо звільнення особи, і в цілому поліції. В ідеалі ця система повинна починати діяти з моменту затримання особи. Відтоді рахується час затримання. Це ідеал, цього ми ще не досягли, але сподіваємося, що незабаром ми це все зробимо.

ІНСТИТУТ ВІЙСЬКОВОГО ОМБУДСМЕНА – ВИЗНАЧЕННЯ СУЧАСНОЇ НЕОБХІДНОСТІ

**Арсен ІЛЬІН, Офіс реформ
Міністерства оборони України**

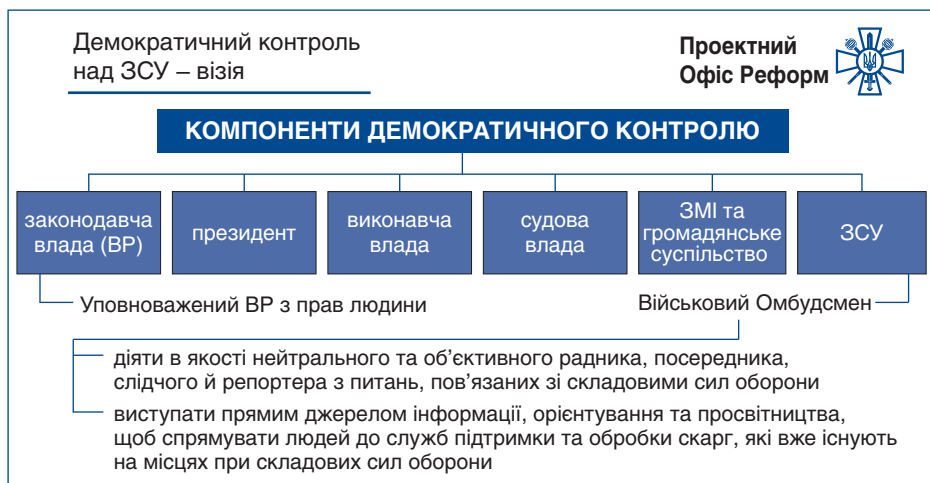


Хочу поінформувати про напрацювання групи експертів спільного проекту з ОБСЄ і Верховної Ради, в рамках якого готується Концепція демократичного контролю над Збройними Силами. Представлене тут не є остаточною версією і наша команда буде вдячна за висловлені оцінки та пропозиції.

В основу нашої концепції покладено канадський досвід. Відповідно, ми пропонуємо заснувати посаду Омбудсмена при Міністерстві оборони, але цей Омбудсмен не призначається Міністром оборони. Новизна нашої пропозиції полягає в тому, що він не є контрольним органом, як пропонувалося раніше. Він має діяти в якості нейтрального та об'єктивного радника, посередника, слідчого та репортера з питань, пов'язаних із силами оборони. Також він виступає прямим джерелом інформації, в якій відповідно орієнтується. Він повинен мати доступ до обробки скарги, але через існуючі структури, тобто він не створює власних структур обробки звернень.

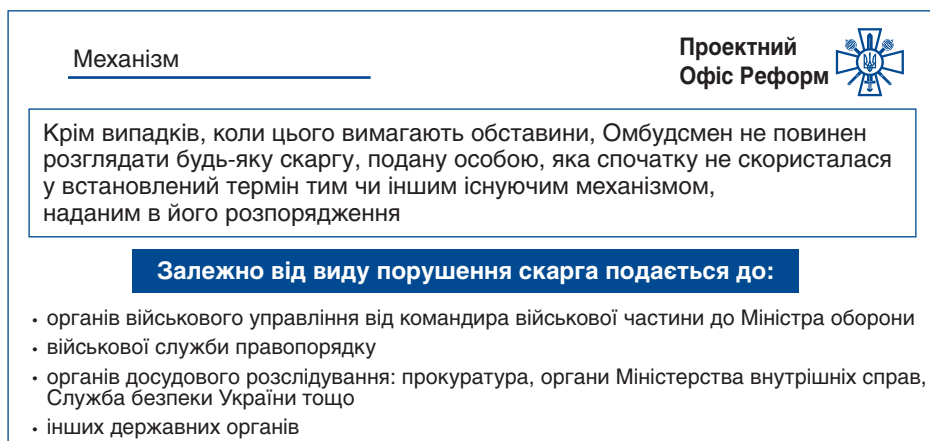
Ми впевнені, що Уповноважений з прав людини і військовий Омбудсмен повинні взаємодіяти, але військовий Омбудсмен повинен мати можливість концентруватися саме на проблемах військовослужбовців, оскільки матиме більше доступу до інформації і перебуватиме саме в Міноборони. Це дасть йому можливість мати кращий доступ і вирішувати проблемні питання

всередині Міністерства. На рівень Уповноваженого Верховної Ради виноситимуться лише питання, які через різні причини неможливо вирішити в Міноборони.



На нашу думку, призначатися військовий Омбудсмен повинен Верховною Радою за результатами таємного голосування і за поданням Міністра оборони. Дуже важливо, щоб Міністр оборони не мав можливості зняти його своїм рішенням, а винятково за тією процедурою, за якою відбувається призначення. При тому, що він підпорядковується і підзвітний Міністру оборони, він не перебуває в командній вертикалі. Таким чином, йому не можна віддати пряму команду.

Свою функцію розслідування військовий Омбудсмен може здійснювати як на письмовий запит Міністра, так і за власною ініціативою. За власною ініціативою він розслідує будь-які питання, пов'язані з силами оборони. При цьому він зобов'язаний ставити Міністра до відома.



Порядок роботи зі скаргами передбачає, що звернення, перш ніж потрапити до військового Омбудсмена, повинні пройти стандартні інстанції. Якщо це не особливий випадок, то Омбудсмен не розглядає скарги, які не були подані командиру частини і не мають попередньої реакції прямого начальника.

Безперечно, повинні бути певні обмеження стосовно сфери питань, що може розслідувати Омбудсмен. Перелік таких обмежень потрібно ретельно формулювати та обговорювати. Припустимо, ми вважаємо, що до цього переліку однозначно повинні бути внесені питання професійних стандартів, дослідження діяльності у сфері безпеки інформаційних технологій. Ми звертаємося до колег з проханням висловити зауваження стосовно запропонованих обмежень.



Важливим аспектом є підзвітність. Однозначно, Омбудсмен має звітувати перед Міністром оборони, Уповноваженим з прав людини та суспільством і це повинно відбуватися на регулярній основі. Надаючи йому право публікувати звіти про будь-яке розслідування або питання в рамках його повноважень, які він вважає повинні стати відомі суспільству, варто також регламентувати обмеження, що підпадають під гриф “таємно”.

Дуже актуальним є питання бюджету. Якщо буде створено посаду військового Омбудсмена, то в бюджеті Міноборони має бути окрема стаття, де передбачені витрати на офіс Омбудсмена.

Отже, запропонований варіант є одним з найбільш перспективних на цей час, проте – одним з найбільш нетипових варіантів. Позитивним є те, в разі його затвердження, його можна реалізувати в досить короткий термін. Звичайно, ми й надалі його опрацьовуватиме та удосконалюватиме.

ПОЗИЦІЇ ГРОМАДСЬКИХ АКТИВІСТІВ, ЖУРНАЛІСТІВ СТОСОВНО НЕЗАЛЕЖНИХ НАГЛЯДОВИХ ІНСТИТУТІВ

**Олександра МАТВІЙЧУК, голова
правління правозахисної організації
“Центр громадянських свобод”**



Протягом кількох років я була учасником робочої групи, що здійснювала моніторинг за діяльністю Уповноваженого з прав людини. Тобто, як це не дивно, громадськість об'єдналася в робочу групу і моніторила порушення прав людини в діяльності Омбудсмена: наскільки ефективно він реагує на ті виклики, які у процесі цього моніторингу постають, і ті проблеми, які моніторинг виявляє.

Перед тим, як перейти до представлення сучасних викликів моніторингу дотримання прав людини у структурах сектору безпеки, хотіла б звернути увагу на певну термінологічну різницю в поняттях, якими ми оперуємо.

Коли ми говоримо про інститут Омбудсмена, то мається на увазі механізм, який виконує дві функції. Перша – відстеження випадків порушення прав людини. Реакція Омбудсмена на виявлені порушення має рекомендаційний характер. Тобто, цей інститут не здійснює самостійного притягнення до відповідальності. Друга – функція своєрідного інтерфейсу між владою і громадянським суспільством, оскільки Омбудсмен нікому не підпорядковується і підзвітний суспільству, тобто людям, для яких він і здійснює цей парламентський контроль. Виконання місії інтерфейсу між владою і громадянським суспільством є більш ефективною, коли залучаються представники громадських організацій. Коли я чую про маркування створених управлінь в офісі Омбудсмена як “поліцейський Омбудсмен”, “військовий Омбудсмен”, то в мене виникає певна термінологічна плутанина, оскільки, згідно з Паризькими

принципами², одним з основоположних критеріїв цього інституту є незалежність. Якби ми не хотіли, спеціалізовані омбудсмени ніяк не “тягнуть” на виконання цього критерію незалежності. Тому я б пропонувала називати їх якимось інакше для того, щоб не вводити себе в оману і не підмінити поняття.

Стосовно викликів. Перед Уповноваженим з прав людини, перед новоствореним Управлінням забезпечення прав людини Національної поліції, “військовим Омбудсменом”, інститутами, які ще плануються та іншими подібними структурами стоять такі чотири основні виклики.

Перший – відсутність усталених, досконало розроблених механізмів і адміністративних регламентів, які фіксували б їх роботу на рівні закону. Тому, вся ця діяльність залежить від особистості і від ставлення керівництва до діяльності цих підрозділів. Є позитивний приклад, коли законом були надані додаткові повноваження Омбудсмену, був створений національно-превентивний механізм, яким зараз користуються офіс Уповноваженого за моделлю “Омбудсмен+”³. Потрібні саме такі механізми, закріплені на рівні законів, не залежні ні від особистості, ні від політичної кон’юнктури. Досить складно буде ефективно працювати Управлінню забезпечення прав людини Національної поліції, оскільки там недосконала підзаконна нормативна база і громадськість не допущена до процесу розгляду і контролю за розглядом своїх скарг. Нам потрібно адресувати цей виклик, починаючи від точкових і закінчуючи інституційними механізмами.

Другий виклик – регіональне охоплення. В умовах російської збройної агресії, йдеться про тимчасово окуповані території, на яких проживає 5,5 млн. громадян, одна людина або центральний офіс не спроможні впоратися з усім обсягом завдань. Ми до цього висновку дійшли під час співпраці з офісом Уповноваженого ще років 3-4 тому, коли започатковувалися моделі регіональних представників і координаторів. Над цим потрібно думати і спеціалізованим автономним інституціям, які моніторять дотримання прав людини всередині відомств. Ми розуміємо, що в умовах дефіциту бюджету досить складно вибудувати належну мережу та вертикаль. Але присутність у кожній області людей і структур, на які можна покласти, є необхідною умовою ефективності роботи.

Третій – доступ до інформації. Більшість наших проблем і викликів загострюються з причин незавершеного та несистемного реформування структур сектору безпеки і факту російської збройної агресії та наслідків, з цим пов’язаних. Існування цих двох проблем одночасно призводить до

² Принципи, які стосуються статусу національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини. Додаток до резолюції 48/134 Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993р. – Сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/international-cooperation/international-instruments/paris-principles.html.

³ Національний превентивний механізм. – Там само, <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/npm>.

зловживання риторикою стосовно пріоритету боротьби з російською агресією для обґрунтування непропорційного обмеження доступу до публічної інформації. Ми з цим стикнулися, коли, наприклад, Офіс Уповноваженого намагався моніторити діяльність СБУ на предмет незаконного утримання людей. Виникла ситуація, коли представники Офісу відвідуючи потенційні місця несвободи нікого там не знайшли, а потім з'явилися люди, які дають свідчення міжнародним організаціям, деякі з них виступають публічно та розповідають, де і як вони утримувались.

Четвертий – недостатній рівень залучення громадськості, слабкий зв'язок з громадськістю. Реально підвищити ефективність моніторингу і роботи із захисту прав людини можна лише за рахунок активного залучення громадських організацій. Практика різних органів є, відповідно, різною, особливо в секторі безпеки. Дехто вважає, якщо в них є громадська рада, то це і є та громадськість, з якою вони будуть співпрацювати, а всі решта мають звертатися до їх громадської ради. Навіть якщо громадська рада при державному органі добре працює, то вона не займається загальним контролем над діяльністю цього органу, вона може реагувати і здійснювати обмежені контрольні функції. Я кажу це як член кількох громадських рад. Тому необхідно ширше залучати громадськість до роботи, продумувати взаємовигідні формати, започатковувати такі моделі, як це зробив офіс Уповноваженого з національного превентивного механізму “Омбудсмен+”. Ми також знаємо, що громадськість дуже різна. Є й такі, що заходять до кабінету начальника і говорять, що прийшли його контролювати. Все це є, але треба вибудовувати нормальну цивілізовану співпрацю.

І на завершення – три тези. *По-перше*, правозахисні організації давно говорять про необхідність ухвалення спеціального закону про громадський контроль не лише в секторі безпеки, але й загалом для визначення можливих форм і методів здійснення громадського контролю. Українською Конституцією передбачено, що громадянам дозволено все, що не заборонено законом, але закладений в державних органах підхід і інструкційний характер законодавства змушує вимагати визначення цього переліку в законі, щоб мати на що посилалися під час здійснення громадської діяльності.

По-друге, повноваження автономних інституцій, створених для моніторингу дотримання прав людини всередині відомств також мають бути закріплені на рівні законів, щоб не залежати від волі керівництва.

По-третє, і найголовніше. Якщо все ж таки йдеться про спеціалізованих омбудсменів, а не про структури всередині органів, які моніторять дотримання прав людини, то ми нікуди не дінемося від порушення питання про внесення змін до Конституції. Чинна Конституція не дозволяє створювати незалежні органи, крім передбачених у Конституції. Ми не знаємо, які ще

спеціалізовані омбудсмени нам знадобляться в майбутньому, а Конституція – прогностичний документ, який приймається на десятиліття. Наші колеги з Офісу Уповноваженого передавали до Конституційної комісії пропозиції змін до розділу 2 стосовно того, яким чином це має бути виписано, щоб уникнути необхідності перераховувати всі органи, для того, щоб відкрити шлях для створення незалежних органів, які б відповідали критеріям, передбаченим Паризькими принципами.



ВЗАЄМОДІЯ З ОМБУДСМЕНОМ: СИТУАЦІЯ ЗМІНЮЄТЬСЯ

**Олександр КОПАНИЦЯ, начальник
Відділу по роботі з громадянами
та доступу до публічної інформації
Міністерства оборони України**



Що стосується роботи представників Омбудсмена у військових частинах, то ми постійно готуємо командирів військових частин до порядку взаємодії з представниками Уповноваженого для того, щоб вони могли показати проблеми, які можуть дійсно вирішуватися на цьому рівні.

У нормативних документах чітко виписані права громадян щодо звернення до відповідних структур влади. Законом “Про звернення громадян” чітко передбачена відповідальність органів виконавчої влади і посадових осіб. Закон “Про доступ до публічної інформації” належить до 10 кращих законів світу. Тобто, органи виконавчої влади і відповідні чиновники перебувають під пресою законодавства держави, яке чітко виписало їх відповідальність за роботу зі зверненнями громадян, у т.ч. і за захист прав громадян, передбачених Конституцією.

Стосовно реагування на звернення. Сьогодні засоби комунікації дозволяють будь-якому громадянину поставити питання у режимі онлайн навіть Президенту, а закон вимагає реагування у визначені терміни. Сьогодні солдат, перебуваючи на передовій, може звернутися до Міноборони, якщо не вирішується питання з його командиром. Ми лише за цей рік відпрацювали понад 50 тис. звернень громадян, громадських організацій, різних представництв, які захищають власні права або права та інтереси людини загалом.

Що стосується реагування Міноборони на ситуацію, враховуючи те, що сьогодні ми перебуваємо у стані “гібридної” збройної агресії РФ проти України, то ми посилюємо роль громадськості в усіх функціональних системах Збройних Сил. Рішенням Міністра оборони утворено 12 регіональних приймалень Міністра, що дозволяє громадянину звернутися безпосередньо через регіональну приймальню до Міністра. Це знаходиться під жорстким контролем.

Чому іноді офіс Омбудсмена скаржиться, що їх належним чином не приймають військові начальники. Сьогодні військовий командир чітко діє в межах чотирьох статутів і законів держави. Там чітко виписані його повноваження і основний принцип цих повноважень – єдиноначальність. Якщо хтось втручається у функції командира, то командир, який не зовсім розуміє чому на нього тиснуть, реагує відповідно до уставів. Зараз ситуація змінюється. Є вказівки Міністр оборони стосовно взаємодії з офісом Уповноваженого і є вже практичні результати. Хотів би лише попросити зважати на те, що ми повинні враховувати чинну нормативну базу держави. Разом з тим, я підтримую позицію, що треба дуже обережно ставитися до роботи, яка вже проведена за роки незалежності, та створювати всі умови, які дають можливість захищати права людини.



НЕЗАЛЕЖНІ НАГЛЯДОВІ ІНСТИТУЦІЇ: ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА НЕЗАЛЕЖНОСТІ

**Бен БАКЛЕНД, радник з питань
національних інститутів прав людини
Асоціації запобігання тортурам, Женева**



Є два приклади, чому незалежний моніторинг важливий не лише для прав людини, але й для інтересів органів безпеки. Зокрема, він допомагає їм стати дієвішим та ефективнішим. Отже, якщо ви погоджуєтеся з першим пунктом, то якими є ключові елементи будь-якого нагляду?

Один з ключових елементів Паризьких принципів – незалежність. Ця незалежність означає незалежність від поліції чи інших органів, за якими орган нагляду має наглядати. Згадаю два нещодавніх приклади моєї країни – Австралії, де голова Комісії з прав людини тривалий час провадив розслідування поведінки з дітьми в центрах утримання мігрантів, яке не задовольнило уряд. Як наслідок, уряд заявив, що не буде просити Комісію залишитися на новий термін. Це дуже сильна установа, яка має дуже міцну законодавчо визначену незалежність, і зараз я бачу, що через ці рекомендації її незалежність опинилася під загрозою.

Інший приклад – Велика Британія, де Міністр юстиції кілька років тому попросив Головного інспектора в'язниць – незалежного наглядача за місцями позбавлення волі – знову претендувати на цю посаду, але той відмовився, оскільки бачив у цьому спробу замаху на його незалежність.

Отже, ідея незалежності – не вирішена задача, і є межі, в яких її може забезпечити закон. Але повертаюсь до думки, що інститути незалежні лише

тоді, коли уряд, суспільство і сектор безпеки бачать користь незалежних інститутів. Не лише заради дотримання верховенства права й захисту прав людини, але тому, як уже казав, що це допомагає зробити весь сектор безпеки більш дієвим, більш ефективним. Отже, це питання незалежності.

Що стосується повноважень, то ми говоримо про закон, про право доступу до інформації, право здійснювати раптові візити до усіх місць й зустрічатися з людьми, приватно спілкуватися з людьми – ув'язненими чи співробітниками органів, які хотіли б узяти участь у розслідування. Але знов-таки, я вважаю, що надані законом повноваження – це ще не все. Є безліч прикладів сильних і незалежних органів нагляду. У Бельгії, наприклад, незалежний комітет нагляду має у своєму офісі комп'ютерний термінал спільного користування, тому їм не треба звертатися до урядових відомств і просити файли чи документи. Вони можуть просто подивитись у свій робочий комп'ютер. Ясно, що це – надзвичайні права доступу до інформації.

Є ще один приклад, досить кумедний. Я нещодавно розповідав про це в Пакистані, й мені сказали, що якщо хтось не дотримується правил, його затримують чи арештовують. Можливо, це занадто. Але річ у тім, що повноваження важливі. Дуже важливо мати ресурси для обробки інформації і знання, щоб розуміти інформацію, яка надходить до установи. Без належної організації роботи, без знань повноваження можуть зрештою переобтяжити орган нагляду.

Пару років тому ми говорили з новопризначеним на той час омбудсменом Збройних сил у Південній Африці, коли він ще навіть не обійняв посаду і не мав штату та ресурсів. Він сказав: “Перше, що я збираюсь зробити – об'їхати всю країну і розповісти про установу”. У мене мало не відібрало мову від його слів, оскільки, звичайно, якщо він це зробить, він матиме тисячі скарг, не знаючи системи поводження зі скаргами, без ресурсів і штатів для їх розгляду. Це повністю підірве довіру, яку він хотів би здобути для своєї установи.

У більшості випадків органи нагляду мають повноваження, але мають і суттєві законодавчі обмеження. Спільною проблемою цих установ часто є кількість скарг, які заважають їм займатися попередженням через те, що вони зайняті реагуванням на ці скарги. Я гадаю, зрештою, найефективніші установи – не ті, що мають найбільше повноважень, а ті, чиї рекомендації беруть до уваги, оскільки вони ґрунтуються на доведених фактах, неупереджені та реальні. Повноваження, які вони мають і можуть використовувати, як останній засіб, не так важливі, як довіра до них. Крім цих питань повноважень і незалежності, є питання, що стосується України: як органи нагляду можуть співпрацювати для створення авторитетної системи нагляду? Є багато прикладів інших країн, де різні органи нагляду мають різну географічну чи професійну сферу діяльності. Важливо, щоб нагляд охоплював

усі відомства і всі території. Узгодженість важлива, бо якщо різні органи нагляду надають суперечливі звіти та рекомендації, це дозволяє владі відкидати їх просто через їх суперечливість.

Досить складно визначити, які світові практики є найкращими. На мою думку, жодна система нагляду не є досконалою, існують різні організації, які мають переваги і недоліки в різних варіантах. Проте, є кілька ключових принципів, які варто підкреслити.

Першим з них є те, що незалежно від того, чи ви створюєте один, чи багато інститутів – вони мають бути незалежними від підконтрольних органів. У Паризьких принципах визначена дуже хороша основа забезпечення незалежності.

Другим принципом є наявність повноважень, а також ресурсів і досвіду, що дозволяють ефективно використовувати надані повноваження. Якщо є вже одна установа, яка контролює тримання людей під вартою в поліції, але не здатна працювати ефективно через брак ресурсів, то створення ще однієї установи з недостатньою кількістю ресурсів також не вирішить фундаментальні проблеми.

Крім питання повноважень, ресурсів і досвіду є проблеми розподілу сфер відповідальності та узгодженості дій. Слід забезпечити, щоб системою незалежного нагляду були охоплені всі установи, місця і люди. Під місцями тримання розуміються не лише відділки поліції, але й відповідні заклади спецслужб, а також процедури затримання та передачі затриманих між різними місцями та установами. Багато національних превентивних механізмів зараз відстежують заходи з депортації і цілого ряду нетрадиційних місць тримання під вартою, наприклад, психіатричні заклади. Варто згадати про будинки догляду за літніми людьми, центри здійснення правосуддя стосовно неповнолітніх, місця утримання під арештом військових, центри утримання для мігрантів. Усі ці місця повинні перебувати під незалежним контролем. У деяких країнах, звичайно, це робиться дуже легко. У Ліхтенштейні, наприклад, є одне єдине місце утримання і незалежному органу легко його контролювати. Але майже в більшості країн це не так просто.

Що стосується національних моделей системи нагляду, то їх умовно можна поділити на дві основні. Деякі країни мають одну установу з дуже широкими повноваженнями, що охоплюють усі структури сектору безпеки. В інших країнах система налічує багато установ із спеціалізованою наглядовою роллю. Спеціалізовані інститути іноді мають ще й тематичний поділ. В Індонезії, наприклад, є комісія з прав людини з широкими повноваженнями, а також спеціалізовані комісії по правам дітей і правам жінок.

Є ще функціональний розподіл. Так, у Канаді, є “виправний омбудсмен”, який контролює в’язниці, працюючи в координації з регіональними органами

нагляду, які мають певний функціональний досвід. У Великій Британії поліцейський нагляд розділений географічно, а в Північній Ірландії є “поліцейський Омбудсмен” з надзвичайно широкими повноваженнями, тоді як поліція нагляду в Англії та Уельсі пов’язана з іншою установою.

До розподілу сфер відповідальності кількох установ у законі слід підходити обережно. Внесення змін до закону потребує багато часу. На мою думку, повноваження в законі необхідно визначати більш широко, але потім конкретизувати їх під час переговорів між наглядовими органами.

Є також питання із забезпеченням виконання повноважень. Я не пригадую, щоб коли-небудь представник контролюючого органу сказав би, що вони мають достатньо ресурсів. Ніколи не буває достатньо ресурсів, щоб зробити все, що хотіли б, або повинні робити. І саме тому потрібне стратегічне планування та визначення пріоритетів. Коли створювався французький національний превентивний механізм, то все починалося з в’язниць, потім, мірою набуття досвіду, були охоплені поліцейські дільниці, психіатричні установи, процес депортації. Знадобилося понад вісім років, щоб охопити весь діапазон місць позбавлення волі. У Норвегії парламентський Омбудсмен протягом перших шести місяців після прийняття національного механізму не відвідував місця позбавлення волі, хоча й мав на те повноваження. Вони спочатку завершили процес планування, визначили найбільш уразливі місця, потреби в ресурсах тощо.

Важливо визнати, що нагляд є додатковим навантаженням для тих установ, які знаходяться під наглядом. Зокрема, моніторинг місць утримань. Ми завжди наполягаємо на праві негласного відвідування, і наскільки важливо, аби контролюючим установам дозволялося здійснювати відвідування в будь-який час дня і ночі. Але, наскільки доцільним є несподіваний візит, наприклад, о 6.00 в суботу? Ось чому, наприклад, у Данії Омбудсмен завчасно попереджає про період таких перевірок, наприклад “з серпня по жовтень” без зазначення точної дати приїзду.

Іноді трапляється, що два різних органи моніторингу прибувають в одне місце одночасно, або один за одним, що також створює непотрібне навантаження для підконтрольних установ. Слід остерігатися цього і я повинен підкреслити, що лише деякі з цих проблем можуть бути вирішені законом. Там, де є багато інститутів нагляду з суміжними повноваженнями, людям, які беруть участь у здійсненні контролю, необхідно частіше збиратися в одній кімнаті та обговорювати, де є прогалини і де їх повноваження пересікаються.

Ще одна проблема пов’язана з фрагментацією. Міжнародна співпраця – це потужний інструмент, яким володіють національні інститути з прав людини. Вони мають можливість взаємодіяти з Радою ООН з прав людини, застосовувати спеціальні процедури, надавати та отримувати інформацію

та рекомендації. Омбудсмен збройних сил вже не зможе цього робити самостійно, оскільки не має права представництва в ООН.

Різні відділи з перехресними повноваженнями можуть більш ефективно співпрацювати в межах однієї установи. Водночас, є й інший виклик, пов'язаний з концентрацією широких повноважень в одній контролюючій організації, який полягає в небезпеці монополізації контролю у країні. Є приклад Омбудсмена Вірменії, який робить дійсно дуже корисну роботу, але сам факт, що він колишній міністр юстиції не дозволяє говорити про реальне представництво громадянського суспільства, оскільки він не може бути незалежним з огляду на його дуже тісні зв'язки з владою.

У багатьох країнах є бажання людей в уряді замінити сильного та незалежного Омбудсмена кимось менш критичним щодо державної політики. Це є особливо актуально, коли всі функції нагляду зосереджуються або в рамках однієї установи, або покладаються на одну людину, яку можна "поглинути", "підкорити" і в один момент різко підірвати ефективність і незалежність нагляду. Владі це зробити важче, коли у є кілька установ. І я думаю, що це вкотре підкреслює важливу роль громадянського суспільства як контролера контролерів у забезпеченні балансу різних форматів контролюючих установ.



МЕХАНІЗМИ НАГЛЯДУ ТА ЛЮДСЬКИЙ ВИМІР БЕЗПЕКИ

Грацієлла ПАВОНЕ, спеціаліст з питань прав Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДІПЛ)



Коли ми говоримо про сферу безпеки, то маємо розуміти, про яку саме безпеку йдеться. Останніми десятиліттями відбулось істотне зрушення парадигми від традиційного державо орієнтованого підходу до безпеки людини. В основі державної безпеки лежить захист території, розглядаються переважно зовнішні загрози. Такий підхід є досить “гнучким” стосовно необхідності дотримання прав людини. Ця парадигма зазнала суттєвої ревізії після закінчення холодної війни.

Політика безпеки людини стосується, насамперед, безпеки фізичних осіб. Це підхід, який ставить права людини і верховенство закону в центр розуміння безпеки, політики і практичних кроків. Загрози безпеці людини мають не лише зовнішнє походження. Сама держава, яка має бути гарантом безпеки, може бути і загрозою, і винуватцем порушення прав людини.

Існує багато окремих аспектів, які необхідно враховувати в рамках парадигми безпеки людини. Наприклад, є різні потреби у сфері безпеки і правосуддя, різні пріоритети для чоловіків і жінок, різних груп населення та громад. Це складне завдання не може бути вирішене однією державною установою, або лише через розподіл відповідальності між судовою системою, прокуратурою, законодавчими органами та національними установами із захисту

прав людини. Необхідно також активне залучення суспільства та засобів масової інформації. У тих країнах, де інститути Омбудсменів мають недостатні повноваження у сфері прав людини, роль суспільства набуває особливо важливого значення в якості додаткового інструменту виявлення порушень прав людини, інформування про них, а також захисту прав людини.

Далеко не в усіх країнах національні правозахисні інститути мають конкретний мандат із захисту прав людини, не кажучи вже про конкретні зобов'язання щодо забезпечення гендерної рівності та боротьби з дискримінацією на зразок того, як це працює, наприклад, у Великій Британії, де спеціальний уповноважений служби з розгляду скарг військовослужбовців застосовує диференційований підхід за типом порушення і гендерними ознаками, здійснює перехресний аналіз інформації з інших джерел, що дозволяє виявляти гендерні закономірності та дискримінаційні шаблони в рамках системи. Відповідно, така робота завершується системними пропозиціями стосовно реагування на виявлені проблеми.

Національним правозахисним установам рекомендується організувати окремі зустрічі або фокус-групи, наприклад, для жінок і чоловіків, або жертв гендерного насильства, щоб гарантувати вільне висловлювання думки. Моніторингова команда, яка передбачає виявлення можливих порушень, повинна бути належним чином підібрана і мати належну методологію. Слід мати команди, що обов'язково складаються з досвідчених професіоналів обох статей, якщо вони збираються відвідувати об'єкти утримання жінок.

Ми маємо Паризькі принципи, які визначають механізми співпраці між різними органами нагляду. Якщо це не визначено у відповідному законодавстві, то "національна установа" (Омбудсмен), що займається просуванням і захистом прав людини, має ініціювати, наприклад, підписання меморандуму про взаєморозуміння з іншими установами або організаціями громадянського суспільства для забезпечення максимальної ефективності правозахисної діяльності та збору даних.

"Національна установа" бере участь у підготовці державних доповідей (звітів) органам і комітетам ООН, регіональним організаціям з виконання договірних зобов'язань. У разі необхідності Омбудсмен має право на основі принципу незалежності висловлювати окрему думку з таких питань. Омбудсмен співпрацює з міжнародними організаціями, регіональними та національними установами інших країн у питаннях просування і захисту прав людини, має повноваження на збір і надання інформації (доповіді) спеціальним комітетам ООН або комітету з прав людини як у контексті національної звітності, так і в якості альтернативної доповіді. Наприклад, Національна консультативна комісія з прав людини Франції нещодавно висловила свої зауваження стосовно шести періодичних доповідей, а також окремо представили інформацію до переліку питань, які потім були викладені комітетом ООН.

Хочу привернути увагу до досвіду діяльності іспанського Омбудсмена. Його моніторингова робота – це приклад органічних і комплексних заходів із захисту від гендерного насильства. Офіс Омбудсмена Іспанії отримує інформацію про випадки дискримінації і насильства за ознакою статі, що адходять від органів державної влади, повідомляє органи влади про такі інциденти, а також виконує консультативну роль.

На завершення, дещо про наші плани стосовно розширення повноважень і можливостей національних інститутів з прав людини. Наразі ми структуруємо мапу передових практик з профілактики насильства. Вона буде доповнена розробкою путівника для наглядових установ, що відповідають за моніторинг місць позбавлення волі і слідчих ізоляторів. Ми також плануємо працювати з комітетами з питань національної безпеки і оборони національних парламентів стосовно інтеграції питань прав людини і гендерних аспектів у функції перевірки і нагляду за виконавчою владою. При цьому ми збираємося охопити не лише поліцію і міністерства внутрішніх справ, але й оборонні відомства.



ІНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА ДЛЯ ПОЛІЦІЇ ТА ІНШИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ: КРАЦІ ПРАКТИКИ

Назлі ЄЛДРІМ, консультант DCAF



Хочу звернути увагу на деякі ключові властивості ефективного нагляду: незалежність, мандат і повноваження стосовно розгляду скарг на дії співробітників поліції, а також підтвердити свої тези конкретними фактами з міжнародного досвіду.

Про важливість незалежності наглядових установ уже згадувалося неодноразово. Що саме ми маємо на увазі під їх незалежністю? Одним з важливих аспектів незалежності, вочевидь, є ієрархічна незалежність. Наглядові установи повинні мати зовсім іншу лінію звітності, ніж правоохоронні органи. Якщо правоохоронні органи звітують перед міністром внутрішніх справ, то незалежні інститути нагляду мають звітувати безпосередньо перед парламентом або іншим міністерством, наприклад, міністерством юстиції в деяких випадках. У Бельгії, наприклад, Постійний комітет з нагляду за поліцією доповідає безпосередньо Парламенту, тоді як поліцейський Омбудсмен Північної Ірландії доповідає Міністерству юстиції.

Наступним фактором незалежності є фінансова незалежність. Йдеться не лише про наявність достатнього обсягу людських і фінансових ресурсів, але й про гарантований мінімум бюджету, який забезпечується механізмом парламентського контролю. Наглядові установи повинні працювати без страху, що їх бюджет скорочується у 2 рази через занадто критичні дії стосовно правоохоронних органів.

Ще одним ключовим аспектом незалежності є оперативна незалежність у розслідуванні скарг на дії поліції. Найкращим прикладом є Уповноважений поліції Північної Ірландії з прав людини, який має надзвичайно потужні слідчі повноваження. Є й інші приклади установ з розгляду скарг на дії поліції: ірландський Омбудсмен, датська, а також певною мірою англійська та уельська незалежні інстанції з розгляду скарг на дії поліції. Усі вони мають слідчі повноваження незалежних наглядових органів. Ми можемо загалом класифікувати їх на дві категорії. До першої категорії належать наглядові органи з широким мандатом, тобто національні інститути Омбудсмена, які здійснюють нагляд за поліцією у контексті загальних обов'язків. До другої – спеціалізовані наглядові установи (поліцейський Омбудсмен Північної Ірландії, незалежний директорат з розгляду скарг Південної Африки, незалежний орган з розгляду скарг на дії поліції Нової Зеландії). Вони орієнтуються винятково на нагляд за поліцією: розглядають скарги, контролюють стратегію, політику та практики діяльності правоохоронних органів.

Одне нещодавнє дослідження показало, що спеціалізовані установи отримують значно більше скарг, ніж інститути Омбудсменів із загальним мандатом. Це пояснюється тим, що спеціалізовані установи, маючи більше повноважень і ресурсів, додають упевненості громадськості в тому, що їх скарги будуть розслідувані ефективно.

Спеціалізовані установи своєю чергою можуть бути додатково розділені ще на дві частини. Деякі спеціалізовані установи працюють з усіма скаргами на дії поліції, починаючи від найсерйозніших до грубої поведінки посадових осіб поліції стосовно членів суспільства (Північна Ірландія, Нідерланди). В Англії та Уельсі незалежні комісії з розгляду скарг фокусуються лише на серйозних порушеннях (насильство, випадки жорстокого поводження, травмування і тортур).

Немає єдиного правильного підходу до цього питання. Якщо ресурси країни є достатніми, то цим спеціалізованим органам нагляду пропонується вибір широких чи вузьких повноважень у межах типів скарг, з урахуванням особливостей країни, історії поліції, стану порушень прав людини в минулому та фактичної тенденції зі злочинністю. ООН рекомендує, щоб наглядові органи мали якомога ширші повноваження з розгляду всіх видів скарг на поліцію, але, якщо ресурсів не вистачає, то необхідно зосередитися лише на випадках загибелі та серйозних травм.

Звичайно, ефективність офісу Омбудсмена і спеціалізованих наглядових органів значною мірою залежать не лише від повноти повноважень, але й від того, як вони їх реалізують. У різних країнах практики в цьому аспекті сильно різняться. Як мінімум, вони уповноважені отримувати та записувати скарги стосовно дій поліції. Це, однак, не гарантує, що скарга буде ефективно розслідувана. В офісі бразильського Омбудсмена була розроблена повна база

даних за всіма скаргами на поліцію, які вони отримали. Вони зробили розбивку по географічним, статевим, віковим параметрам, потім проаналізували цю базу даних і виявили певні закономірності. Служба бразильської поліції отримала відповідні висновки, наприклад, стосовно тенденції “стріляти на поразку” в деяких регіонах і рекомендації про необхідність відмовитися від такої практики. Ці рекомендації були враховані бразильською владою.

Важливою передумовою ефективності роботи наглядових установ є переконання поліцейських у необхідності співробітництва в розслідуванні. Важливо закріпити норму про поліцейське співробітництво в законі. Це не повинно залежати від доброї волі начальника поліції, який вирішує, співпрацювати чи ні. Наприклад, у Новій Зеландії орган поліції повинен за законом негайно інформувати наглядовий орган про випадки, коли дії співробітників поліції призвели до серйозної травми. У Південній Африці поліцейська служба повинна надати всі необхідні документи незалежному директорату з розгляду скарг для їх власного розслідування.

Омбудсмен поліції Північної Ірландії вважається золотим стандартом у цьому випадку, тому що в нього є все: команда слідчих, технічні можливості та технології пошуку та допиту свідків (камери спостереження, медичні експерти) і все, щоб здійснити власне розслідування. У них навіть є повноваження на арешт і затримання за крайньої необхідності. Вони мають повноваження на призначення інтерв'ю свідків, пошук записів камер відеоспостереження, доступ до приміщень та баз даних поліції.

Які механізми роблять наглядові органи більш ефективними? Зазвичай, матеріали про ознаки злочинної поведінки чи кримінального правопорушення передаються прокурору. Але, як ми чуємо від інститутів Омбудсменів, прокурори нічого не роблять, а ми можемо простежити за його роботою. Прокурор може затягувати розслідування або не розпочати його зовсім. Незалежний орган з розгляду скарг поліції Данії має право на оскарження рішення прокурора не порушувати справу. Вони можуть звернутися до прокурора вищої ланки, що, звичайно, не є гарантією поновлення справи, але надає шанс.

Якщо інститут Омбудсмена встановлює дисциплінарний проступок, то, як правило, керівнику поліції направляються рекомендації, і від керівника залежить, чи будуть призначені дисциплінарні санкції. У Північній Ірландії, якщо голова поліції не приймає рекомендацій або ігнорує їх, то Омбудсмен може наполягати на проведенні дисциплінарного суду з метою повторного обговорення рекомендації Омбудсмена поліції. Це також не означає, що дисциплінарний суд однозначно вимагатиме виконання рекомендацій, але це є додатковим інструментом Омбудсмена поліції Північної Ірландії.

Поширеною проблемою залишається те, що рекомендації за результатами розслідування направляються до органів влади, але влада не відповідає на них. Немає жодної реакції попри міжнародні стандарти, хороші практики та обов'язок влади давати письмову відповідь, навіть якщо така вимога не прописана в законі! Багато країн мають таку норму у своєму законодавстві. В Англії та Уельсі закон зобов'язує органи влади інформувати про вжиті заходи, пояснювати, які рекомендації реалізовані, а які не реалізовані і чому. Нещодавно незалежна комісія з розгляду скарг на поліцію у Великій Британії запровадила практику публікації відповідей на своєму сайті.

Отже, робота зі скаргами є важливою, проте є лише однією із функцій офісу Омбудсмена і спеціалізованих органів нагляду. Не менш важливою функцією наглядових органів є контроль стратегій, політики та практики діяльності правоохоронних органів⁴.

⁴ Доповідач запропонувала посилання на Інтернет-ресурси, де є практичні приклади діяльності наглядових установ, досвід вирішення системних проблем. Зокрема: *Garda Ombudsman (Ireland)* – <http://www.gardaombudsman.ie/about/about.html>; *Northern Ireland Police Ombudsman* – <https://www.policeombudsman.org>; *Independent Police Complaints Commission (England and Wales)* – <https://www.ipcc.gov.uk>; *Independent Police Complaints Authority (Denmark)* – <http://www.politiklagemyndigheden.dk/english>; *Independent Police Conduct Authority (New Zealand)* – <http://www.ipca.govt.nz>; *Independent Police Investigative Directorate (SA)* – www.icd.gov.za; *Ombudsman's Office (Brazil)* – <https://www.embrapa.br/en/ouvidoria>; *Committee P (Belgium)* – <http://www.comitep.be/EN/index.asp>; *Office of the Commissioner for Fundamental Rights (Hungary)* – <https://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/about-the-office>; *Police Oversight Principles. European Partners Against Corruption (EPAC) 2012* – www.epac.at/download/EPAC_Handbook_Online.pdf.

ІНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА ДЛЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ: КРАЦІ ПРАКТИКИ

**Віл Мак ДЕРМОТТ, координатор
проекту DCAF**



Узагальнюючи передовий міжнародний досвід інституту Омбудсмена для збройних сил, слід зазначити, насамперед п'ять ключових характеристик їх діяльності: (1) сферою діяльності є збройні сили; (2) предметом роботи є отримання та розслідування скарг; (3) об'єктом захисту є права людини; (4) метою є запобігання неналежному урядуванню і, нарешті, що дуже важливо, (5) вони є незалежними та неупередженими у своїй роботі. Якщо Омбудсмен відповідає всім цим характеристикам, насправді виконує всі п'ять функцій, тоді можна говорити про досить сильні позиції інституту.

Можна також визначити три основні моделі інституту Омбудсмена для збройних сил. Перша модель базується на внутрішніх механізмах розгляду скарг. Це, зазвичай головна інспекція в межах Міністерства оборони, в рамках субординації (Нідерланди, США, Чехія). У цієї моделі є свої переваги – вона володіє спеціальними знаннями, оскільки до її складу зазвичай належать офіцери збройних сил. Омбудсмен має великий досвід у питаннях, що стосуються військових, широкий доступ до інформації як співробітник збройних сил. Головний недолік – такий Омбудсмен не є незалежним. Вони часто є друзями командирів. Військовослужбовці утримуються від подачі скарг, побоюючись, що їх скарги не будуть розслідувані належним чином. Цьому є немало прикладів.

Друга модель – загальний інститут Омбудсмена. Його повноваження поширюються на здійснення нагляду за всіма гілками влади, де військова сфера є лише окремим сегментом (Польща, Сербія, Україна, Швеція). Головна перевага такої моделі – високий суспільний статус. Більшість громадян обізнані про роботу Омбудсмена, вони мають велику популярність і можливість отримувати звернення. Зазвичай, вони мають вищу ступінь незалежності, оскільки адміністративно не пов'язані зі збройними силами. Їх слабкі місця – брак спеціальних знань, що не дозволяє повною мірою зрозуміти деякі проблеми збройних сил; обмежений доступ до збройних сил, якщо немає доброї співпраці з оборонним відомством. Це може ускладнити розслідування скарг.

Третя модель – військовий інститут Омбудсмена як гібрид попередніх двох установ (Велика Британія, Німеччина, Канада). Спеціалізовані Омбудсмени є повністю незалежними від міністерства оборони, але працюють лише над справами, що стосуються збройних сил. При цьому, недоліком такої моделі є загрози дублювання повноважень та конкуренції, яких можна уникнути лише за наявності чіткої координації та бажання до співробітництва між установами.

Такий розподіл є досить умовним, як і зазначені переваги та недоліки. Заступник Омбудсмена може професійно займатися військовими справами, маючи досвід і знання з питань, що стосуються збройних сил. І навпаки, національний Омбудсмен може сприйматися дуже близьким до урядовців і тому не незалежним.

Тому важливо мати інститут, який постійно працює над своїми недоліками, незважаючи на недоліки в законі. Насправді важливим є забезпечити роботу інституту, а не намагатися створити досконалу систему. Дійсно, добре мати інститут з потужними повноваженнями, але все буде марним, якщо цей інститут не має авторитету.

Є цілий ряд загальних проблем, що стосуються інститутів Омбудсменів збройних сил. Це ті ж самі проблеми, з якими стикаються поліцейські інститути Омбудсменів і інститути Омбудсменів загалом. Вони потерпають від невідповідності мандатів або повноважень, браку ресурсів, недостатньої поінформованості суспільства та негативного ставлення до них (заслужено чи не заслужено). Навіть найбільш досконало задумані інститути не завжди досконало працюють, особливо, коли вони не розвиваються, не адаптують свою діяльність до навколишніх змін.

Наприклад, у Фінляндії були вимушені внести зміни до закону. Закон, що писався в 1920-х роках передбачав, що Уповноважений з прав людини зобов'язаний розслідувати всі отримані скарги. Його автори не могли передбачити, наскільки може бути спрощений процес надсилання листів за допомогою електронної пошти, що обернулося шквалом дріб'язкових скарг,

які Омбудсмен був зобов'язаний розслідувати. На прохання Омбудсмена парламент переглянув норми закону і дозволив ігнорувати подібні скарги.

У Грузії Омбудсмен не має права ініціювати власні розслідування, які виходять за межі предмета скарги. Однак, інститут Омбудсмена досить швидко дійшов висновку, що в процесі розслідування конкретного випадку нерідко розкриваються більш масштабні системні проблеми, що потребують додаткового розслідування для підготовки рекомендацій системного вирішення недоліків. Омбудсмен намагається домогтися формального визнання права на власні розслідування, але вже по суті реалізує його, не чекаючи офіційного рішення.

Законодавство Таджикистану не передбачає повноважень Омбудсмена на відвідування військових частин, але, завдяки добрим відносинам з оборонним відомством, уже кілька років поспіль стали можливими інспекційні візити. Є надія, що таке співробітництво буде незабаром формалізоване в законі.

Найбільшим обмеженням для ефективної роботи інститутів Омбудсменів є брак ресурсів. Це постійна проблема недоукомплектованості та нестачі фінансових коштів. Фінансування, на жаль, використовується в якості політичного інструменту послаблення Омбудсмена, позбавлення його можливості проводити розслідування стосовно певних персон або сфер. Отже, критично важливим є належне та стабільне фінансування. Інститути Омбудсменів повинні мати можливості найму необхідних спеціалістів – фахівців, які володіють спеціальними знаннями (юридичними, військовими), необхідними для ефективного розслідування скарги.

Нарешті, серйозним викликом для інститутів Омбудсмена є репутація. Репутація передбачає довіру громадян, але не менш важливим фактором є довіра оборонного відомства. Коли в Норвегії у 1950-х роках з'явився інститут військового Омбудсмена, то спочатку було багато скептицизму і навіть дискусій стосовно його ліквідації. Але завдяки рішучій підтримці тодішнього міністра оборони, ці дискусії закінчилися нічим, а інститут існує вже 65 років.

Ще одним ключовим аспектом є налагодження і зміцнення довіри з боку військових. Це досягається шляхом регулярного інспектування військових баз, спілкування з командирами і солдатами, обговорення проблем, з якими вони стикаються. Частиною повноважень голландського генерального інспектора є регулярне спілкування з військовослужбовцями з метою знайомства та інформування солдат про діяльність інституту та про їх права на подання скарг. Німецький парламентський уповноважений також періодично зустрічається з військовослужбовцями для розмови без якогось спеціального приводу.

Нерідко під час таких візитів виявляються поточні проблеми. Під час відвідування німецьким уповноваженим солдатів, які базуються в

Афганістані, він отримав скарги на якість їжі. Скарги солдат на їжу в армії є досить типовим випадком, але уповноважений вирішив розібратися детальніше і з'ясував, що проблема дійсно є, і пов'язана з надто складною процедурою перевезення продуктів з Німеччини до Афганістану. У результаті були внесені зміни, які дозволили покращити умови харчування солдат і зменшити матеріальні витрати. Це була, можливо, невелика проблема, але приклад свідчить, що просте спілкування може сприяти якимось важливим змінам, у цьому випадку – для солдатів. Насправді, часто навіть складні проблеми не обов'язково потребують надто складних рішень.



ЗАСІДАННЯ РОБОЧИХ ГРУП



РОБОЧА ГРУПА I.
НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА

РОБОЧА ГРУПА II.
ІНСТИТУТ “ВІЙСЬКОВОГО ОМБУДСМЕНА”

РОБОЧА ГРУПА III.
ІНСТИТУТ “ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ОМБУДСМЕНА”

ГОЛОВНІ ТЕЗИ УЧАСНИКІВ ДИСКУСІЇ⁵

Є один Уповноважений, який відповідає перед Верховною Радою, законом і громадою України. Крім цього він здійснює міжнародну діяльність з питань захисту прав людини. Повинен бути національний Уповноважений з прав людини і повинні бути представники Уповноваженого з прав людини за напрямками: Міноборони і Збройні Сили, МВС і Нацполіція, Нацгвардія, представник по СБУ та розвідувальним органам.

Не слід надмірно роздувати штат національного Омбудсмена. Правоохоронні органи мають відділи внутрішньої безпеки, внутрішні інспекції і ще ряд зовнішніх контролюючих структур. Не витрачаючи додаткові ресурси, ми могли б налагодити кращу співпрацю шляхом написання міжвідомчої інструкції, наприклад, між СБУ, Генпрокуратурою і офісом Уповноваженого.

Можливо потрібен відомчий наказ про контакти з Уповноваженим з прав людини. Для рядового виконавця в погонах слово його командира в такій ситуації важить набагато більше, ніж вимоги закону. Жоден командир військової частини не допустить цивільного до військової частини без вказівки Генштабу. За наявності спільної інструкції він знає як діяти, а представники Уповноваженого краще розуміють, що їм очікувати.

Запровадження відомчих Омбудсменів – це не вихід, тому що говорити про їх незалежність у рамках відомства не реально.

Поняття відомчий і незалежний – це антоніми. Не може бути відомчий орган незалежним апіорі, а тим паче в українських бюрократичних традиціях.

У сьогоднішніх умовах не слід приділяти багато уваги необхідності внесення змін до Конституції стосовно Уповноваженого в силовій сфері, а тим паче, ділити на “військових” і “поліцейських” Омбудсменів. З огляду на те, як працює наш Парламент, ми будемо лише витрачати час на обговорення.

Під час робочих зустрічей представники МВС і Омбудсмена не змогли домовитися стосовно проведення спільних перевірок. Але такі спільні перевірки стали можливими завдяки добрим контактам і співпраці на місцях. Ця спільна робота дає результати.

Управління забезпечення прав людини Національної поліції України виконує наглядову роль у службових розслідуваннях. Службові розслідування бувають за різними фактами – від порушення права на звернення до випадків, коли звернення насправді є заявою про злочин. Водночас, Управління забезпечення прав людини Національної поліції навряд чи можна вважати аналогом Омбудсмена в поліції.

⁵ Оскільки засідання робочих груп проводилося у закритому режимі, то результати дискусій публікуються в узагальненому вигляді та без зазначення авторської належності.

У 2010р. були наміри запровадити подвійне підпорядкування управління моніторингу дотримання прав людини: МВС і Омбудсмена, але ця ініціатива свідомо блокувалася через низький рівень поваги до тодішнього Омбудсмена⁶.

Центральний орган виконавчої влади є, з одного боку, самостійним, а з іншого – підконтрольним. Про яку незалежність може йтися, якщо такий орган знаходиться у структурі міністерства чи відомства?

У нашій системі може бути або поліцейський Омбудсмен, тобто, нова структура, або інший варіант – це розширення повноважень офісу національного Омбудсмена. Можна створити структури із захисту прав людини в інших міністерствах і відомствах. Але, по-перше, треба запобігти тому, щоб одну й ту ж справу перевіряли п'ять різних агентств. По-друге, врахувати, що будь-яка система потребує ресурсів.

Питання подвійного підпорядкування наразі не є актуальним, тому що це призведе до збільшення бюрократичного апарату. Тісна співпраця представників громадянського суспільства з представниками правоохоронного сектору найкраще сприятиме кінцевому результату.

З 2012р., коли набув чинності новий Кримінальний процесуальний кодекс України, прикордонна служба не здійснює функції дізнання, порушення кримінальної справи, затримання в якості підозрюваних осіб. Затримання на кордоні передбачає короткий спектр проведення процесуальних дій протягом до 72 годин з обов'язковим повідомленням прокурора.

Не завжди інформація, яка висвітлюється в ЗМІ, відображає всю картину, весь спектр ситуації, яка може відбутися з іноземцями на кордоні. Представники неурядових організацій, представники Омбудсмена можуть підтвердити, що траплялися випадки, коли не добросовісні громадяни чи організації, прикриваючись мандатом, використовували ті чи інші ситуації на свою користь.

Відкрию велику таємницю щодо “секретних в'язниць СБУ” – їх немає. Протягом останніх місяців було здійснено безпрецедентний в історії спецслужб захід – це відвідування територіальних управлінь СБУ делегацією ООН спільно з представниками Уповноваженого і громадських організацій. Був наданий доступ до всіх службових приміщень на вибір делегації. У зоні проведення АТО були залучені до роботи цієї комісії ті громадські активісти, які свідчили про наявність місць несвободи за конкретними адресами. Ця інформація не підтвердилася.

⁶ Н.Карпачова.

Стосовно наявності лише у Омбудсмена допуску до роботи в СБУ, то йдеться про фізичний доступ до всіх приміщень. Перешкод для роботи його підлеглих, надання їм документації у спеціально відведених приміщень, з дотриманням вимог державної таємниці немає. Я не бачу в цьому нічого надзвичайного в контексті міжнародної практики. Будь-яка спецслужба має певні обмеження стосовно допуску осіб, які не мають доступу до державної таємниці.

Хочу зауважити, що всі військовослужбовці повинні скаржитися по команді. Тобто, лише коли останній командир не вирішує питання, то він може звертатися до Омбудсмена. У більшості частин оперативних співробітників СБУ персональні дані захищені законом, оприлюднювати свою належність співробітнику заборонено. Це є розголошення службової інформації. Ще більше це стосується співробітників розвідувальних органів. Наприклад, співробітник зовнішньої розвідки не може оприлюднити свою належність, щоб не “поставити хрест” на майбутній професійній діяльності.

У контексті реформування прокуратури функція нагляду за додержанням прав людини в місцях несвободи буде передана до пенітенціарних інспекцій, передбачених Конституцією. Ця функція залишається за прокуратурою до моменту створення системи цих органів.

У прокуратурі створений новий підрозділ, який контролює надання медичної допомоги ув'язненим і засудженим. Проблема медичного обслуговування була виділена в окремий підрозділ, оскільки права в'язнів порушуються саме через ненадання медичної допомоги. За інформацією Міністерства юстиції, за 10 місяців 2016р. померло 430 ув'язнених і засуджених. З них кожен третій – від ВІЛ/СНІДу або туберкульозу.

Військові мають проблеми з багатьма соціальними питаннями, якими мав би опікуватись Омбудсмен як інституція, не залежна від військового командування і призвана слідкувати за правами військовослужбовців, які або обіцяються і не виконуються, або просто порушуються державою. Люди звертаються до командування, тому що в них є реальні механізми, принаймні на думку людей.

Хотів би, щоб ми всі хоча б приблизно усвідомлювали функції і права Уповноваженого, щоб розуміли, що він не розв'язує проблем, які належать до сфер повноважень законодавчої і виконавчої влади. Функція Омбудсмена – контроль та інформування, тобто виявлення проблем особистих і системних, їх аналіз і донесення інформації до органів державного та військового управління, до чийї компетенції належать забезпечення цих прав. Інших інструментів Омбудсмен не має і не повинен мати.

Взаємодія з громадськими об'єднаннями має бути “дорогою з двостороннім рухом”. Успіх національного превентивного механізму став можливим завдяки значній частині роботи, яку взяли на себе громадські представництва Омбудсмена в областях.

Канали комунікації Омбудсмена – це не лише офіційні документи, але й публічна діяльність через громадські організації та ЗМІ.

Інституція із захисту прав людини повинна мати національний статус. Вона представляє інтереси громадян, захисту їх прав на всіх рівнях і не обмежується лише якимось відомством. Це потрібно виходячи із сутності прав військовослужбовців, забезпечення яких залежить від діяльності не лише Міноборони, але й від рішень Уряду та Верховної Ради.

На сьогодні секретаріат Уповноваженого не має ресурсу на діяльність “військового” Омбудсмена. Бюджет не передбачав такого підрозділу і був просто перерозподіл функцій всередині секретаріату за рахунок чисельності та фінансування інших підрозділів. Брак ресурсів змушує користуватися транспортом військових під час моніторингових візитів, що створює певний конфлікт і певну залежність від тих, кого вони перевіряють.

Існування “військового” Омбудсмена у структурі національного інституту дає можливість використовувати матеріальну базу, адміністративний апарат офісу Омбудсмена і фахівців з питань гендерної рівності, з права доступу до інформації і т.ін.

Система внутрішнього контролю в Міноборони – одна з найпотужніших у державі. Це і головна інспекція, і військова служба правопорядку, і фінансова служба, і юридична служба. Керівник Міноборони має можливість отримувати всю необхідну йому інформацію в оперативному режимі. Тому не слід сподіватися, що питання дотримання прав військовослужбовців можна розв'язати лише через інститут Омбудсмена.

У Міноборони є відділ по роботі з громадянами та доступу до публічної інформації, який відповідає за роботу зі зверненнями громадян. Є кілька каналів, через які надходять звернення: телефони довіри, електронна пошта і традиційна пошта, особисті прийоми громадян, громадські приймальні Міністра оборони в Києві та регіонах (загалом 12).

Система внутрішньої інспекції в Міноборони надмірно роздута і не відповідає вимогам цивільно-демократичного контролю. Удосконалення і реформування структури і процедур внутрішнього контролю дотримання прав військовослужбовців у Міноборони є корисним, але Міністерство не спроможне замінити та перебрати на себе функцію зовнішнього цивільно-демократичного контролю, який має здійснюватися поза системою.

У нас є непогана нормативна база для налагодження контакту офісу Уповноваженого, наприклад, з Міноборони. Уповноважений має доступ до всіх рівнів інформації і всі розмови навколо секретності – це лише відмовки. Тому завдяки зокрема цій платформі нам стає більш зрозуміло, над чим потрібно працювати у практичному плані.

Порушення прав людини під час проведення оперативно-розшукових заходів і розвідувальної діяльності повинні розглядати спеціальні прокурори. Для цього їм не потрібен доступ до всієї інформації, а лише до процедури.

Дуже прикро чути, що в Нацполіції має бути орган, який наглядає за поліцейськими. Поліцейський сам повинен стояти на стражі законності, показувати приклад, а відповідні керівники – відповідати за своїх підлеглих. Надмірна активність громадськості в управлінні держави розмиває принцип відповідальності.

Люди в погонах реально побоюються звертатися зі зверненнями задля відстоювання своїх законних прав. Тобто, ми маємо парадокс, коли мужні і сміливі захисники держави, готові жертвувати життям, але не є такими сміливими у відстоюванні своїх прав, гарантованих державою. Як правило, більше 90% є анонімними, псевдо зверненнями або ці скарги йдуть від імені рідних. Чому така ситуація складається і які шляхи вирішення цих проблем? Як знайти золоту середину, яка дозволила б поєднати дотримання вимог статутів, неписаних корпоративних правил і забезпечити захист прав людей у погонах?

Я бачаю основну причину, крім названих, у тому, що критерій дотримання прав людини в системі кадрового менеджменту не є значущим, або ж такого немає. Критерії виконання службових завдань переважають усі інші чинники. Це стосується не лише бойових умов. Дійсно, в бою виконання завдання є пріоритетом, навіть якщо будуть якісь порушення, оскільки йдеться і про життя людей, і суверенітет, і територіальну цілісність країни. Але навіть під час повсякденної службової діяльності пріоритетом є виконання службових завдань за будь-яку ціну, яка не буде тягнути за собою кримінальну відповідальність. Критерію дотримання прав людини формально немає. Ми це бачимо по реакції на провадження, які відкриває Уповноважений з прав людини або його представник.

Коли є конкретне порушення прав військовослужбовця з боку конкретного начальника, то після провадження ці права відновлюються. Але максимальне реагування на дії або бездіяльність посадової особи це незначне стягнення, навіть не догана. Ми стикаємося із такими випадками, коли права військовослужбовця були відновлені його начальником, але після того починався тиск на військовослужбовця з інших приводів.

