

The crisis of confidence to government institutions also affected Ukraine's political parties. Opinion polls evidence people's dissatisfaction with political parties and disillusionment with "parties of Maidan". The state of public opinion towards parties gives a ground if the conclusion that current state of Ukraine's party system doesn't fully reflect the diversity of interests of different social groups, thus, this system is open for further changes.

**Key words:** political parties, party system, social cleavages.

УДК 321.01

**В. М. ТАРАСЮК**

## ІНСТИТУТ ВІЙСЬКОВОГО ОМБУДСМЕНА ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ

*Досліджується зарубіжний досвід запровадження демократичного контролю над збройними силами. Розглядається можливість імплементації інституту військового омбудсмена в Україні. Аналізуються проблеми визначення місця, ролі та повноважень військового омбудсмена в системі законодавства України.*

**Ключові слова:** права людини, омбудсмен, цивільне населення, права військовослужбовців, захист права, цивільний контроль, збройні сили.

### **Тарасюк В. Н. Институт военного омбудсмена как инструмент демократического контроля**

*Исследуется зарубежный опыт внедрения демократического контроля над вооруженными силами. Рассматривается возможность имплементации института военного омбудсмена в Украине. Анализируются проблемы определения места, роли и полномочий военного омбудсмена в системе законодательства Украины.*

**Ключевые слова:** права человека, омбудсмен, гражданское население, права военнослужащих, защита права, гражданский контроль, вооруженные силы.

### **Tarasjuk Volodymyr. Institute of Military Ombudsman as a democratic instrument of control**

*We study the foreign experience of the implementation of democratic control over the armed forces. The possibility of implementing the institute of military ombudsman in Ukraine. The problems of determining the place, role and powers of the military ombudsman in the legislation of Ukraine the system.*

**Keywords:** human rights, the Ombudsman, the civilian population, the rights of military personnel, protecting the rights, civilian control, armed forces.

---

© ТАРАСЮК Володимир Миколайович – аспірант відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В.М. Корещького НАН України

Особливості оборонної реформи в Україні зумовлені складною воєнно-політичною, оперативно-стратегічною та економічною ситуацією, яка склалася внаслідок збройної агресії Росії проти України, окупації Російською Федерацією частини суверенної території України – Автономної Республіки Крим та м. Севастополь. На частині території Донецької та Луганської областей триває інспірований та підтриманий Кремлем збройний конфлікт, який загрожує переростанням у відкрите збройне протистояння між Україною та Російською Федерацією<sup>1</sup>.

Учасниками збройного конфлікту є не тільки військовослужбовці Збройних Сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України, Державної служби з надзвичайних ситуацій і співробітники Міністерства внутрішніх справ<sup>2</sup>, а й цивільне населення, яке перебуває на території проведення воєнних операцій<sup>3</sup>.

Відповідно до Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави<sup>4</sup>.

Сучасні історичні реалії, що склалися в умовах особливої небезпеки, процес євроінтеграції України та нагальна потреба врегулювання суспільних взаємовідносин з метою захисту основоположних прав людини вимагають забезпечення гармонійного функціонування інституту прав людини та сектора безпеки країни. Низька довіра суспільства до правоохоронних органів, недосконалість законодавства і судової системи створили певний вакуум між дотриманням прав людини й забезпеченням національної безпеки країни.

Соціальний захист військовослужбовців та членів їхніх сімей, дотримання прав військовослужбовців й дотримання прав цивільного населення, яке перебуває на території проведення воєнних операцій, є одними з найактуальніших потреб суспільства і важливим завданням Української держави.

У демократичному суспільстві величезна увага приділяється питанням боротьби зі службовими зловживаннями і порушеннями прав людини. Ефективність цієї боротьби на рівні сектора безпеки

багато в чому залежить від ступеня його прозорості та підзвітності всьому суспільству. Необхідний рівень прозорості та підзвітності можуть гарантувати незалежні й об'єктивні органи, наділені всіма необхідними повноваженнями та ресурсами.

Досвід розвинених демократичних країн свідчить, що сучасний сектор національної безпеки має бути імплементований у демократичне суспільство, яке є своєрідним гарантом забезпечення гуманітарно-політичних прав всередині сектора безпеки.

Так, Федеративна республіка Німеччина попри вкрай проблемну політико-історичну спадщину, давно утвердилася як повноцінний член «європейського демократичного клубу». Німецький досвід становлення та розвитку новітнього сектора безпеки є певним феноменом, пов'язаним з концепцією «*Innere Führung*» (нім. – внутрішній контроль). Дослідник Ф. Вітман запропонував наступне широке визначення поняття «*Innere Führung*»: «Це соціальна, правова, педагогічна, моральна та воєнно-орієнтована концепція, що пронизує усі сфери військового життя. Це концепція для формування воєнно ефективних, демократично контрольованих та соціально інтегрованих збройних сил»<sup>5</sup>.

*Innere Führung* розглядається як військово керівництво та поведінка в суспільстві, де збройні сили, що перебувають під цивільним контролем, підзвітні суспільству в цілому. Це проявляється в різних інституційних формах. Існують директиви *Innere Führung*. У правових настановах, що регулюють діяльність збройних сил, чимало принципів, які прямо або опосередковано стосуються до *Innere Führung*. Парламент Німеччини, наприклад, визначає через свого парламентського комісара зі збройних сил, наскільки точно виконуються принципи *Innere Führung* у Бундесвері. І там, де принципи *Innere Führung* застосовуються не належним чином, військовослужбовці Бундесверу мають право звертатися зі скаргою безпосередньо до парламентського комісара збройних сил, оминаючи військові управлінські інстанції. Таким чином, *Innere Führung* відіграє центральну роль у Бундесвері, й за своєю специфікою її можна вважати унікальною.

Автором концепції «*Innere Führung*» є Вольф Граф фон Баудісін – офіцер штабної служби, який служив у генерала Ервіна Ромеля у Північній Африці, поки у 1941 р. не потрапив у полон під

Тобруком (Лівія). Перші формулювання фон Баудіссіна були зроблені під час перебування у полоні. У 1951 р. він став членом Німецького планового комітету з переозброєння. Попередньою умовою його участі у роботі даного комітету була робота над розділами прусських реформ 1808-1818 років, які не були успішними, особливо розділами, в яких характеризувалася роль солдатів як громадян. У своїй роботі він інтегрував етичні, моральні та політичні принципи прусських реформ до ситуації 1950-х років. Фактично фон Баудіссін розробив прийнятну етично-моральну концепцію збройних сил, яка була одночасно політично сумісною з демократією й здатною відповідати на стратегічні виклики «холодної війни», включаючи ядерні загрози.

Концепція фон Баудіссіна, покладена в основу *Innere Führung*, заснована на трьох засадах.

По-перше, військовослужбовці, військова політика та стратегія мають розглядатися у сучасному, перспективному розумінні того, з якими війнами держава може стикнутися в майбутньому. В 1950-х роках фон Баудіссін був одним з небагатьох військових лідерів, які розуміли епохальне значення ядерної зброї. Він оголосив «*Innere Führung*» політичною та стратегічною зброєю. З цієї точки відліку він постійно виводив ідеї попередження війни воєнним стримуванням. Відповідно військові не розглядаються знаряддям ведення війни, а головним чином інструментом підтримки миру.

По-друге, фон Баудіссін обґрунтував ідею про те, що з огляду на ядерну загрозу військові повинні діяти на полі бою вкрай незалежно, а тому мають бути внутрішньо мотивованими. Тож традиційні відносини між солдатом і його командиром, які полягають у підпорядкуванні наказам, втратили актуальність, натомість мали бути замінені на принцип співробітництва. Виходячи з тогочасних геостратегічних реалій, Баудіссін вивів потребу для Німеччини орієнтуватися на Західну Європу та Сполучені Штати Америки як на союзників. Водночас, він бачив потребу співробітництва на політичному рівні та з потенційними противниками Німеччини. Згодом, фон Баудіссін створив концепцію контролю над озброєннями на основі співробітництва. Фактично це етична основа, відповідно до якої німецький солдат виконує свою службу, християнська і філософська за своєю сутністю. Концепція «*Innere Führung*» була пов'язана із пра-

вами людини та цивільним правом, дістала відображення в Основному законі Німеччини. Відтак основна місія солдата – збереження миру. Отже, в рамках *Innere Führung* попередження війни вважається обов'язковим, а політичне співробітництво – необхідним у справі забезпечення миру. В повсякденному військовому житті це стає істотним моментом у слідуванні демократичним моделям поведінки – принципам, покладеним в основу *Innere Führung*.

З політичної точки зору, *Innere Führung* сприяла розвитку цивільного контролю над збройними силами, захисту гуманітарно-політичних прав у військовому середовищі, а також розумінню того, що професія військового є політичною, яка втрачає сенс, якщо немає політичної основи. В цьому полягає фундаментальна відмінність між солдатом та найманцем.

Концепція «*Innere Führung*» заснована на понятті, що солдат – громадянин у військовій формі. Це означає, що солдат користується тими самими цивільними правами, що й будь-який інший громадянин, і навіть має право проявляти політичну активність.

Не повинно бути суттєвих розбіжностей між настановами, зробленими під час навчання, та фактичною поведінкою військового керівництва. Більше того, солдат повинен мати можливість випробувати конституційні цінності, які він має захищати. Будь-яка розбіжність між словом та ділом постійно знищуватиме найважливішу засаду військової служби – довіру. Так, німецький військово-службовець, зобов'язаний виконувати усі накази, за винятком тих, що порушують закон, ображають кого-небудь або не стосуються до військової служби. Заборонено застосовувати фізичне чи моральне насильство щодо військовослужбовця, навіть його торкатися (виняток – передавання сигналів у темряві чи за поганой видимості або під час стрільби).

Завдяки такій концепції молоді військовослужбовці могли збагнути, що свобода, яку вони мають захищати від загрози тоталітаризму, є частиною їх повсякденного військового буття, а також їх подальшого цивільного життя. Однак на практиці ця мета могла бути досягнута тільки за умов співробітництва, коли враховуються індивідуальні можливості й інтереси усіх осіб, яких це стосувалося.

Отже, на зміну традиційній військовій моделі «суворой дисципліни» мав прийти тип дисципліни, заснований на ліберально-демо-

кратичних принципах. Відповідно до *Innere Führung*, збройні сили могли бути ефективними тільки у тому випадку, якщо вони відповідали усім цим вимогам. Так, до 2001 р. у Бундесвері жінки могли обіймати лише медичні посади й служити у військових оркестрах. Проте завдяки ініціативі депутатів Бундестагу, що прийняли відповідну поправку до Конституції, жінки отримали можливість обіймати і «бойові» посади. Вважається, що такий дозвіл не тільки зрівняв їх у правах з чоловіками, а й сприяв наближенню Бундесверу до сучасних стандартів. Відповідно нині у збройних силах ФРН служать близько 10 тис. жінок, причому всі добровольці.

У 1956 р. парламент ФРН запровадив інститут уповноваженого Бундестагу з питань Бундесверу. Згідно із ст. 45Б Конституції ФРН він повинен захищати права військовослужбовців і бути допоміжним органом при здійсненні парламентського контролю над збройними силами (ця стаття єдина в Основному Законі ФРН, у якій використано термін «парламентський контроль»). Закон про Уповноваженого Бундестагу з питань Бундесверу (1957 р.) конкретизує його конституційний статус. Так, Уповноважений, якщо йому стали відомі обставини порушень конституційних прав військовослужбовців або принципів внутрішнього керівництва збройними силами, повинен за дорученням Бундестагу (або комітету з оборони) або за власною ініціативою вжити відповідних заходів. Уповноважений вправі отримувати від усіх службових інстанцій Бундесверу необхідну інформацію й документи, заслуховувати свідків, експертів. У разі виникнення підозри щодо вчинення правопорушень або злочинів Уповноважений направляє матеріали компетентним органам для застосування щодо притягнення винних осіб до відповідальності. Уповноважений має право здійснювати нагляд за військовими частинами у будь-який час без попередження. При цьому всі судові й адміністративні органи федерального рівня, земель і громад повинні на вимогу Уповноваженого надавати йому необхідну підтримку.

Вагоме значення мають щорічні доповіді Уповноваженого Бундестагу у справах Бундесверу, які викликають значний суспільний резонанс (у випадку заперечень з боку Міністерства оборони).

Інститут Уповноваженого Бундестагу з питань Бундесверу загальноновизнаний як найважливіший елемент системи демократич-

ного контролю й внутрішньодержавного управління. Доступність Уповноваженого, можливість кожного військовослужбовця звернутися до нього, оминаючи усі службові інстанції, сприяють значному зменшенню кількості грубих порушень основних прав у збройних силах ФРН. У середньому на ім'я Уповноваженого щорічно надходять 8-10 тис. заяв і скарг. Їх ретельний розгляд дає проаналізувати настрої в армії й є своєрідною «системою раннього попередження» негативних явищ у силових структурах ФРН<sup>6</sup>.

На прикладі ФРН ми бачимо, що важливу роль у протидії зловживанням та іншим правопорушенням у збройних силах, а також створенні умов, щоб діяльність збройних сил була підзвітною й одночасно прозорою для суспільства, відіграє інститут військового омбудсмена. Він виступає своєрідним арбітром між сектором безпеки та інститутом прав людини незалежно від того, стосуються вони цивільних осіб чи представників збройних сил.

Працюючи зі скаргами і зверненнями та досліджуючи питання у предметній і суміжних сферах, військовий омбудсмен запобігає порушенням прав людини, перешкоджає неефективному витрачанням ресурсів і неякісному управлінню, сприяє вдосконаленню системи управління в секторі безпеки в цілому.

Міжнародна конференція омбудсменів у справах збройних сил (МКОЗС) об'єднує військових омбудсменів більш як двадцяти п'яти країн світу. Веб-сайт МКОЗС - [www.icaoaf.org](http://www.icaoaf.org) – містить всі необхідні контакти, інформацію і результати наукових досліджень у цій сфері.

Термін «омбудсмен», як правило, означає інститут конкретного типу, створений за оригінальною скандинавською моделлю: в Швеції та Фінляндії омбудсмен наділений повноваженнями щодо порушення кримінальних справ, а сфера його повноважень поширюється і на судову систему; в данській моделі існують окремі інститути омбудсмена для різних сфер діяльності.

Під загальним терміном «інститут омбудсмена» об'єднані різні організації з найрізноманітнішими функціями і повноваженнями, сферами й напрямками діяльності – як інститути, що займаються виключно питаннями розвитку та захисту прав людини (як у Центральній і Східній Європі, Латинській Америці, в деяких країнах Західної Європи (зокрема, у Швеції, Фінляндії і Норвегії)), так і організації, які займаються питаннями захисту прав людини лише по-

бічно, а більше зосереджені на питаннях боротьби із різноманітними зловживаннями (наприклад, Великобританія, Ірландія, Канада, США).

Характерною рисою інститутів омбудсмена є їх незалежність від органів, за якими вони уповноважені здійснювати контроль, а також об'єктивність і неупередженість при виконанні своїх обов'язків. Інститути омбудсмена приймають і розслідують скарги, виступаючи в такий спосіб важливим елементом будь-якої системи незалежного контролю.

З усіх інститутів омбудсмена варто виділити організації, об'єднані єдиним мандатом, функціями та повноваженнями з отримання та розслідування звернень і скарг безпосередньо від представників збройних сил або громадян, які безпосередньо пов'язані із збройними силами, з питань, віднесених до сфери їх компетенції. Під терміном «збройні сили» у даному випадку розуміють усі силові структури (суб'єкти сектора безпеки), а також органи виконавчої влади, що здійснюють планування і керівництво діяльністю збройних сил.

Інститути омбудсмена прагнуть до незалежності й об'єктивності, а ефективність їх роботи залежить від рівня довіри та поваги до них з боку як держави й суспільства, так і представників збройних сил<sup>7</sup>. При цьому, однак, слід мати на увазі одну важливу особливість таких інститутів: вони прагнуть покращити відносини між суспільством і владою з метою запобігання виникненню конфліктних ситуацій<sup>8</sup>. Інститути омбудсмена можуть використовувати високий рівень довіри до них з боку держави, суспільства і збройних сил для вироблення та реалізації гнучких рішень, які будуть прийнятними для всіх сторін<sup>9</sup>.

Завдяки своїй незалежності та неупередженості, інститути омбудсмена відіграють важливу роль у системі забезпечення відповідальності та підзвітності органів державної влади за межами судової системи, де неминуче присутній конфлікт сторін. У багатьох випадках конфліктні ситуації краще вирішувати через інститути омбудсмена, а не через судові інстанції. З одного боку, вони більш доступні (зокрема, їх послуги безкоштовні для громадян і вони не бюрократичні за своєю природою), що робить їх більш привабливою альтернативою установам судової системи<sup>10</sup>. З іншого боку,



здатність суду приймати рішення, обов'язкові для виконання, у деяких випадках робить їх більш привабливою альтернативою інституту омбудсмена.

Якщо говорити в цілому, то інститути омбудсмена у справах збройних сил є важливим елементом демократичної системи державного управління як такої. У 2000 р. Комісія (нині Комітет) ООН з прав людини ухвалила резолюцію, якою визначено п'ять ознак ефективної системи державного управління: прозорість, відповідальність, підзвітність суспільству, участь (представників суспільства в системі державного управління) і зворотній зв'язок із суспільством (реагування на його запити й очікування)<sup>11</sup>.

Інститут омбудсмена як незалежний і об'єктивний орган сприяє дотриманню як мінімум трьох із цих принципів:

- зворотній зв'язок із суспільством (приймає скарги безпосередньо від представників суспільства і має можливість проводити відповідні розслідування);

- відповідальність і підзвітність (виробляє рекомендації щодо усунення виявлених недоліків);

- прозорість (оприлюднює звіти та результати тематичних досліджень з різних питань, що стосуються збройних сил).

Протягом останніх 25 років спостерігається стрімке зростання кількості інститутів омбудсмена у справах збройних сил по всьому світу, що свідчить, у тому числі, про зростання їх ролі і значення в системі демократичного управління. Наявність сильного, незалежного інституту омбудсмена є важливим показником рівня зрілості всієї системи державного управління. Як заявив у своєму виступі на третій Міжнародній конференції інститутів омбудсмена у справах збройних сил президент Сербії Борис Тадіч, «наявність пропозицій і скарг свідчить про те, що суспільство довіряє цьому інституту і розуміє його роль і значення»<sup>12</sup>.

Інститутові омбудсмена належить важлива роль у тому, щоб збройні сили керувалися й діяли відповідно до принципів верховенства права та з дотриманням прав людини щодо як самих військовослужбовців, так і цивільних осіб, з якими вони контактують. Ця думка проходить червоною ниткою в книзі Ханса Борна та Іана Лі «Права людини та фундаментальні свободи особового складу збройних сил». Зростання масштабів використання збройних

сил у міжнародних та інтернаціональних операціях, а відтак ризиків, пов'язаних з порушеннями прав людини, в тому числі й щодо цивільних осіб у країні перебування, тільки підвищують роль сильних і ефективних механізмів контролю й нагляду, покликаних забезпечити дотримання прав людини і принципів верховенства права.

Існує декілька чинників, які перешкоджають ефективному функціонуванню інститутів омбудсмена. Це недостатня нормативно-правова база, а в багатьох випадках і наявність суперечливих законодавчих норм щодо інституту омбудсмена; законодавчо встановлені обмеження, що не дають можливості омбудсмену здійснювати необхідну кількість поїздок для перевірки ситуації на місцях; відсутність доступу до секретної інформації<sup>13</sup>. Слід врахувати і вплив таких чинників, як корупція та зловживання чиновників, які підривають довіру суспільства до інститутів державної влади і можуть негативно вплинути на інститут омбудсмена<sup>14</sup>. Навіть у тих державах, де інститути омбудсмена певною мірою ізольовані від зовнішніх проблем, для ефективного виконання своїх обов'язків їм необхідно взаємодіяти з іншими державними інститутами, що буває складно або взагалі неможливо у випадках, якщо ці інститути уражені корупцією або не здатні ефективно працювати з інших причин.

При створенні інститутів омбудсмена держави, як правило, прагнуть забезпечити їм солідний правовий статус шляхом закріплення їх повноважень у спеціальному законі або конституційній поправці. Так, на Європейському континенті у такий спосіб були засновані інститути омбудсмена в Румунії, Польщі, Німеччині та Албанії<sup>15</sup>. До групи країн, де інститути омбудсмена створювалися шляхом прийняття спеціального закону, входять Боснія і Герцеговина, Коста-Ріка, Еквадор, Панама, Ірландія і Сполучене Королівство<sup>16</sup>. В окрему категорію входить Канада, де інститут омбудсмена у справах Міністерства національної оборони і збройних сил був заснований постановою уряду (1998 р.)<sup>17</sup>.

Поки що зарано робити узагальнені висновки щодо всіх переваг і недоліків цих різних правових підходів, але очевидно, що закріплення правового статусу інституту омбудсмена у конституції ставить його на один щабель з іншими важливими державними інститутами, свідчить про його важливу роль для держави. Інша перевага такого підходу полягає в тому, що закріплення правового статусу інституту

омбудсмена в конституції виступає гарантією його тривалої перспективи, оскільки стандартних законодавчих процедур для його ліквідації буде вже недостатньо, і парламент не зможе його позбавитись. І, нарешті, конституційне оформлення статусу інституту омбудсмена формально відокремлює його від інших державних інститутів з аналогічними функціями або повноваженнями. Це може відіграти свою роль у разі виникнення протистояння між різними державними відомствами і захистить інститут омбудсмена від спроб перегляду або скорочення його повноважень. Проте навіть у державах, де правовий статус інституту омбудсмена закріплений у конституції, функції та повноваження цього органу, як правило, визначаються в ході законотворчого процесу, як і в країнах, де інститут омбудсмена засновано законодавчим актом або постановою уряду. Таким чином, жоден із цих підходів не гарантує інституту омбудсмена повної свободи від зовнішнього втручання.

Існує низка різних інститутів омбудсмена, які уповноважені вирішувати питання, пов'язані безпосередньо з діяльністю збройних сил. Статус і функції цих інститутів можуть змінюватися в широких межах залежно від кожної конкретної держави і, безумовно, визначаються національною військовою традицією, правовою системою та форматом цивільно-військових відносин, а також тим, для кого створювався той чи інший інститут. Наявність великої кількості різновидів інститутів омбудсмена засвідчує, що розвитку інституту омбудсмена сприяла, в тому числі, гнучкість інституційної моделі<sup>18</sup>. Ця гнучкість дала змогу інституту омбудсмена адаптуватися до різних культурних, конституційних і правових умов. Вона дістає відображення у назвах цих органів. Наприклад, це може бути комісар (уповноважений), генеральний інспектор, військовий омбудсмен, менеджер з роботи зі скаргами, народний захисник чи канцлер юстиції.

Незважаючи на розмаїття типів, інститути омбудсмена можна умовно поділити на три категорії, або моделі: інститути, створені у складі збройних сил; незалежні інститути, юрисдикція яких поширюється тільки на збройні сили; інститути загальної юрисдикції. Кожна із цих моделей має свої переваги й недоліки.

Якій би моделі не було надано перевагу, важливо, щоб інститут омбудсмена був наділений необхідними для виконання своїх функ-

цій повноваженнями і ресурсами. Інститут омбудсмена у справах збройних сил повинен мати можливість діяти незалежно від впливу з боку командної вертикалі та виконавчої влади, прагнути до накопичення спеціальних знань і досвіду.

Необхідно забезпечити чітке розмежування правових статусів і повноважень різних інститутів омбудсмена, що створить умови для ефективної взаємодії і виключить ризик виникнення колізії юрисдикцій. У разі, якщо сфери повноважень різних інститутів омбудсмена перетинаються, законом мають бути передбачені механізми взаємодії, а також детально визначені процедури й терміни інформаційних обмінів між ними.

Підсумовуючи, варто зазначити, що питання демократичного цивільного контролю над військовими досить часто піднімається у контексті розвитку демократії в Україні, забезпечення національної безпеки та європейської інтеграції. Україна взяла на себе зобов'язання встановити демократичний цивільний контроль над Збройними Силами та іншими військовими формуваннями. Це відобразилося у низці міжнародних документів: Європейській конвенції про боротьбу з тероризмом (1990 р.), Партнерство заради миру: рамковий документ (1994 р.), Кодексі поведінки стосовно воєнно-політичних аспектів безпеки (Будапешт, саміт ОБСЄ, 1994 р.), Резолюції про боротьбу з тероризмом (2003 р.) та інші. Зокрема, у підписаному Україною Кодексі поведінки стосовно воєнно-політичних аспектів безпеки проголошується, що «держави-учасниці розглядають демократичний політичний контроль над військовими і воєнізованими силами, силами внутрішньої безпеки, а також розвідувальними службами і поліцією в якості незамінного елемента стабільності і безпеки». Відповідно до положень Кодексу Україна зобов'язалася «забезпечувати і підтримувати ефективне керівництво і контроль над своїми військовими і воєнізованими силами й силами безпеки з боку конституційно встановлених органів влади, які мають демократичну легітимність, створювати важелі, що дають змогу забезпечити виконання такими органами покладених на них конституційних і правових обов'язків»<sup>19</sup>.

Стан цивільно-військових відносин у державі є індикатором її демократичної зрілості. Не випадково демократичний цивільний контроль над воєнною сферою, а також іншими структурами в си-

стемі забезпечення національної безпеки визначається як один з основних принципів забезпечення національної безпеки України.

Водночас для забезпечення послідовності й ефективності процесу створення системи демократичного цивільного контролю над силовими структурами в Україні та запобігання можливим помилкам і прорахункам, доцільно враховувати досвід інших країн, який свідчить, що вирішення проблем становлення цивільного контролю потребує копіткої і великої за обсягом роботи, у тому числі законодавчої, у всіх сферах взаємодії гілок влади і суспільства із силовими структурами.

Механізм реалізації цивільного контролю визначається такими законодавчими актами: Про основи національної безпеки України, Про оборону України, Про правовий режим надзвичайного стану та Указами Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України», «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 2 вересня 2015 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини України», «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 20 травня 2016 р. «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» тощо.

Слід зазначити, що в країнах розвиненої демократії є політичні традиції, принципи взаємовідносин цивільних та військових. Цивільно-військові відносини регулюються всім комплексом соціально-політичних, економічних, правових та інших відносин демократичного суспільства. На Заході контролювати – означає не тільки проводити ревізію та перевірки з боку органів державної влади, а й нести відповідальність. А щоб відповідати, потрібно бути в курсі усіх справ і брати безпосередню участь там, де це необхідно. Для цього необхідно не лише нормативно-правове регулювання, а й усвідомлена зацікавленість усіх гілок влади та суспільства в об'єктивному (спрямованому на забезпечення ефективності силових структур в інтересах демократичної держави) цивільному контролі. Наприклад, військового омбудсмена у ФРН обирає Бундестаг без попередніх дебатів таємним голосуванням. Ним може стати будь-який громадянин держави, який досяг 35-річного віку. Знання про повсякденну військову службу, здобуті безпосередньо, не є обов'язковою умовою для обрання. Для зайняття посади необхідне голосу-

вання абсолютної більшості членів Бундестагу. Повторне обрання не допускається. В період виконання своїх обов'язків військовий омбудсмен не може паралельно займати іншу посаду або володіти політичним мандатом. Уповноважений Бундестагу з питань оборони не є ні членом Бундестагу, ні чиновником. Він починає діяти у разі виникнення порушень основних прав військовослужбовців або принципів внутрішнього керівництва; особливим обов'язком є розгляд петицій. Певна річ, у військового омбудсмена досить широкі права: йому зобов'язані надавати будь-яку інформацію, яка його цікавить і яка є у військових частинах та військових закладах; йому може бути відмовлено в доступі до певних даних лише з міркувань таємності, причому обґрунтовувати відмову повинен особисто міністр оборони (міністр оборони зобов'язаний негайно повідомляти уповноваженого про всі серйозні порушення у військах); у будь-який час без завчасного попередження відвідувати війська, штаби та інші об'єкти, адміністративні установи німецької армії; вимагати представлення звітів про здійснення «дисциплінарної влади» в збройних силах, а також особисто бути присутнім як спостерігач на кримінальних та дисциплінарно-правових та судових процесах.

Ефективний цивільний контроль, зокрема у ФРН, передбачає такий баланс відповідальності, коли цивільні відповідають за формулювання воєнної політики, підготовку військового бюджету, забезпечення озброєнням та військовою технікою, соціальне забезпечення, а військові відповідають за планування операцій, бойову підготовку, експлуатацію озброєння та військової техніки тощо.

Практично такі ж функції контролю над військовими формуваннями має і український парламент. Суттєва різниця полягає у наявності у німців розвинутого механізму реалізації цих функцій. Хоча і в німецьких парламентах є проблеми, як у шведських, канадських, голландських. Проте всі вони йдуть шляхом прийняття не загального закону про цивільний контроль, а окремих законодавчих актів (у сфері оборони, розвідки, у правоохоронній діяльності). А загалом у кожній країні створюється в чомусь схожа з іншими, а в чомусь унікальна система цивільного контролю.

1. Президент України : Указ від 06.06.2016 № 240/2016 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України». 2. Про рішення Ради національної без-

пеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України»: Указ Президента України № 405/201414 квітня 2014. 3. *Доповідь* Верховного комісара ООН з прав людини. 2016. URL: <http://www.un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvityi/un-in-ukraine-publications/3688-dopovidi-oon-shchodo-sytuatsii-z-pravamy-liudyny>. 4. *Конституція* України. Ст. 3. 5. Heinen Klaus: *Bundeswehr im Umbruch? Sinnfragen der inneren Führung*. Hampp Verlag, München. 1990. 6. *Офіційний веб-сайт* Міністерства оборони ФРН. URL: [www.bundestag.de/htdocs\\_e/orga/3organs/06armforce.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/orga/3organs/06armforce.html). 7. *Diamondouros* Nikiforos P. *The Ombudsman Institution and the Quality of Democracy, Distinguished Speakers Lectures* [Institutja Ombudsmanului și calitatea democrației, Prelegeri ale unor eminenti oratori] (University of Siena, 2006). С 8. 8. Там само. С. 9, 17. 9. *Leonard F.M.* Besselink, «Types of National Institutions for the Protection of Human Rights and Ombudsman Institutions: An Overview of Legal and Institutional Issues» in *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences Throughout the World*, ed. Kamal Hossain, Leonard F.M. Besselink, Haile Selassie gebre Selassie, and E.L.M. Voelker. London: Kluwer Law International, 2001. С. 2. 10. *Heiner Hänggi*. «Making Sense of Security Sector Governance» in *Challenges of Security Sector Governance*, ed. Heiner Hänggi and Theodor H. Winkle. Geneva and Munster: DCAF and Lit Verlag, 2003. С. 11. 11. *Protector of Citizens* of the Republic of Serbia, *Protecting the Human Rights of Armed Forces Personnel: Old and New Challenges*, 3 ICOAF Conference Report. Belgrade: Office of the Protector of Citizens, (2011). С. 6. 12. *Ombuds Institutions for the Armed Forces: A Handbook*. Benjamin S. Buckland, William McDermott. DCAF 2012. ISBN:978-92-9222-217-8. 13. *Katrin Kinzelbach*, Eden Cole. *Monitoring and Investigating the Security Sector*. Bratislava: UNDP, 2007. С. 13. 14. *Marten Oosting*. «Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective» in *The International Ombudsman Yearbook*, ed. the International Ombudsman Institute. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2001. С. 19. 15. *González*, «The Institution of the Ombudsman» 229. 16. Див.: *González*, «The Institution of the Ombudsman» 229. 17. *Canada* «Ministerial Directives Respecting the Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces» а також *Defence Administrative Orders and Directives (DOAD)*, 1998. 18. *P. Nikiforos* Diamandouros, «The Ombuds Institution and the Quality of Democracy» (paper presented at the University of Siena, 17 October 2006), p. 2. 19. Центр Разумкова. «Цивільний контроль над силовими структурами», 1999.

***Tarasyuk Volodymyr. Institute of Military Ombudsman as a democratic instrument of control***

Modern historical realities prevailing in the particular circumstances of danger, the process of European integration of Ukraine and the urgent need for regulation of public relations for the protection of fundamental rights need to ensure the harmonious functioning of the institution of human rights and security sector. Low pub-

lic confidence in the law enforcement, inadequate legislation and the judicial system created a social and political vacuum on human rights in the security sector.

Social protection of servicemen and their families, the rights of military personnel and the rights of the civilian population in the territory military operations are among the most pressing needs who require full solution

In a democratic society, much attention is paid to the fight against official abuses and human rights violations. The effectiveness of the struggle at the level of the security sector depends largely on the degree of transparency and accountability throughout society. The level of transparency and accountability can ensure independent and objective body with all the necessary powers and resources.

State civil-military relations in the country is an indicator of democratic maturity. It is no accident that the democratic civilian control over the military and other agencies in the national security system is defined as one of the basic principles of the national security of Ukraine.

However, to ensure consistency and efficiency of the process of creating a system of democratic civilian control of the security forces in Ukraine and prevent possible mistakes and miscalculations, it is appropriate to take into account the experience of other countries. This experience shows that problems of formation of civilian control requires a painstaking and considerable work, including legislative, in all the many areas of interaction between the branches of government and society with security forces, whose activities are different levels of closeness, objectives and functions, "weight" domestic and foreign policy of the state and so on.

**Keywords:** human rights, the Ombudsman, the civilian population, the rights of military personnel, protecting the rights, civilian control, armed forces.

УДК 329.05

**К. В. БОНДАРЕВА**

## **ПРОЦЕС ПРАВОВОЇ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОГО РЕЖИМУ ЯК ПРОЦЕДУРА ВИЗНАЧЕННЯ ЙОГО ГЕНЕЗИСУ ТА СУТНІСНИХ ХАРАКТЕРИСТИК**

*Визначається поняття процесу правової інституціоналізації політичного режиму, не тільки як процедури формально-юридичного визначення та закріплення певних інститутів публічної влади, які притаманні тому чи іншому політичному режиму, але й правового визначення генезису та сутності цих інститутів. Це означає, що вивчення процесів правової інституціоналізації політичних режимів, їх специфіки, ознак, етапів і головне - результатів, дає*

---

© БОНДАРЕВА Катерина Валеріївна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародних відносин факультету Журналістики та міжнародних відносин Київського національного університету культури і мистецтв