

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.53(447)

ЗАРУБІЖНІ МОДЕЛІ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМАНА ІЗ ЗАХИСТУ ПРАВ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

FOREIGN MODELS OF OMBUDSMAN INSTITUTE FOR PROTECTION OF THE RIGHTS OF MILITARY PERSONNEL: EXPERIENCE FOR UKRAINE

Бондарев О.Б., аспірант

Інститут законодавства Верховної Ради України

У статті здійснено аналіз та охарактеризовано моделі інституту омбудсмена із захисту прав військовослужбовців, які функціонують нині у Австрії, Бельгії, Данії, Ізраїлі, Канаді, Нідерландах, Норвегії, США, ФРН, Швеції. Відзначено, що інститут омбудсмена є невід'ємною ознакою сучасної демократичної правової держави. При цьому, чим сильніші традиції демократії, тим більш характерною є широка спеціалізація та наявність військового омбудсмена. У кожній країні цей інститут має свої особливості, що зумовлені історичними, політичними (в т. ч., геополітичними), економічними чинниками, різноманіттям правових систем і специфікою систем права. Такі інститути різняться залежно від місця в державно-правових системах, можуть мати різні способи призначення, обсяг повноважень та підпорядкування. Акцентовано на перевагах і недоліках моделей військового омбудсмена, інтегрованого в збройні сили, та парламентського військового омбудсмена, а також необхідності оптимізації інституту омбудсмена із захисту прав військовослужбовців в Україні.

Ключові слова: омбудсман, інститут омбудсмена, спеціалізований омбудсман, захист прав військовослужбовців, військовий омбудсман.

В статье осуществлен анализ и охарактеризованы модели института омбудсмена по защите прав военнослужащих, которые функционируют сейчас в Австрии, Бельгии, Дании, Израиле, Канаде, Нидерландах, Норвегии, США, ФРГ, Швеции. Отмечено, что институт омбудсмена является неотъемлемым признаком современного демократического правового государства. При этом, чем сильнее традиции демократии, тем более характерна широкая специализация и наличие военного омбудсмена. В каждой стране этот институт имеет свои особенности, обусловленные историческими, политическими (в т.ч. геополитическими), экономическими факторами, многообразием правовых систем и спецификой систем права. Такие институты различаются в зависимости от государственно-правовых систем, могут иметь различные способы назначения, объем полномочий и подчинения. Акцентируется внимание на преимуществах и недостатках моделей военного омбудсмена, интегрированного в вооруженные силы, и парламентского военного омбудсмена, а также необходимости оптимизации института омбудсмена по защите прав военнослужащих в Украине.

Ключевые слова: омбудсман, институт омбудсмена, специализированный омбудсман, защита прав военнослужащих, военный омбудсман.

The article analyzes and describes the models of the institution of the Ombudsman for the protection of the rights of military personnel which function now in Austria, Belgium, Denmark, Israel, Canada, the Netherlands, Norway, the United States of America, Germany and Sweden. It is noted that the institution of ombudsman is an inalienable feature of a modern democratic society and state governed by the rule of law. Moreover, the stronger the tradition of democracy, the wider specialization and the presence of a military ombudsman is more characteristic for such society. In each country this institution has its own characteristics due to historical, political (including geopolitical), economic factors, a variety of legal systems and the specifics of the systems of law. Such institutions vary depending on the state-legal systems, may have different ways of appointment, scope of authority and subordination. The article focuses on the advantages and disadvantages of models of the military ombudsman integrated into the armed forces and the parliamentary military ombudsman, as well as the need to optimize the institution of the ombudsman for the protection of the rights of servicemen in Ukraine. Comparison of different military ombudsman institute models provides for a possibility to deeper examine the existing practices of protection of military servicemen rights and explore the most adaptive ombudsman models for Ukraine.

Key words: Ombudsman, Ombudsman Institute, Specialized Ombudsman, Defense of Military Rights, Military Ombudsman.

У сучасних умовах збройного конфлікту на Сході нашої країни та реформування сектору безпеки і оборони все більшої актуальності набуває питання підвищення ефективності інститутів із захисту прав військовослужбовців і особливо Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Це питання є важливим з огляду на значні зміни в інституті демократичного цивільного контролю, викликані прийняттям нового Закону України «Про національну безпеку» [1], в якому, зокрема, зазнали перегляду функції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в частині повноважень щодо захисту конституційних прав військовослужбовців. Згідно з цим Законом, Уповноважений Верховної Ради з прав людини не визначається як самостійний елемент системи демократичного цивільного контролю. Відповідно, не передбачається будь-яких особливостей здійснення парламентського контролю Уповноваженим Верховної Ради України в межах демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. А встановлені у ст. 101 Конституції України та Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав

людини» засади його правового статусу характеризують загальний характер юрисдикції омбудсмена, його організаційно-правовий та функціональний зв'язок з Верховною Радою України, визначають правову природу омбудсмена як суб'єкта парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та суб'єкта забезпечення конституційного правопорядку.

Повернення до такого універсалізму юрисдикції Уповноваженого у зв'язку з втратою чинності Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», на фоні значних змін у колі та статусі суб'єктів безпеки й оборони в останні роки, розширення різноманітних пілль, що на них мають право громадяни України, іноземці, особи без громадянства, які перебувають на військовій службі у Збройних Силах України, інших військових формуваннях та, з іншого боку, численні повідомлення у ЗМІ про порушення прав таких категорій осіб, нагадує ситуацію з пошуком найбільш оптимальної моделі військового омбудсмена.

Відзначимо, що питання вдосконалення правового статусу, організаційно-правових засад, форм і методів діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, поглиблення спеціалізації цього інституту парламентського контролю були об'єктом уваги багатьох вчених, зокрема, С. Банаха, О. Батанова, В. Голяк, В. Журавського, Н. Заворотнюк, К. Закоморної, Н. Карпачової, О. Майданник, О. Марцеляка, Н. Наулік, П. Рабіновича, Ю. Шемшученка та ін. У тому числі науковці неодноразово зверталися до вивчення зарубіжного досвіду функціонування омбудсмена. Тим не менш, питання розвитку інституту військового омбудсмена не набуло комплексного дослідження і потребує спеціальної уваги з погляду поточної суспільно-політичної ситуації в державі.

Метою цієї статті є характеристика моделей інституту військового омбудсмена в контексті його розвитку в зарубіжних країнах для вибору найбільш оптимального механізму захисту прав військовослужбовців в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасному світі наявність інституту омбудсмена є характерною ознакою мало не кожної демократичної держави. Його затребуваність обумовлена ефективністю реалізації ним ключового завдання держави – забезпечення (захисту) прав людини. Кожна країна, в якій функціонує омбудсман, має свої специфічні риси, які визначають особливості тієї чи іншої його моделі та впливають на реалізацію повноважень зазначеного державного органу.

В науковій юридичній літературі поширеною є думка, що першість у виникненні інституту омбудсмена у світі належить Швеції періоду абсолютизму. У цій країні інститут омбудсмена еволюціонував від посади Головного сенешаля, який у XVI ст. від імені короля здійснював контроль за діяльністю органів влади, до омбудсмена юстиції з функціями контролю за військовою і цивільною адміністраціями на початку XIX ст., що на початку XX століття був трансформований у спеціальне відомство по контролю за військовою адміністрацією і розслідуванням скарг солдатів [2, с. 11]. У період з 1967 по 1976 рік у Швеції функціонували три омбудсмани: з нагляду за судами, прокуратурою, армією і поліцією; з питань інформації, преси, освіти; з питань податків і транспорту [3]. Починаючи з 1976 р. і по теперішній час, у Швеції призначаються чотири омбудсмани, один з яких є головним. Згідно з Актом від 13 листопада 1986 р. головний парламентський омбудсман керує роботою інших і розподіляє між ними обов'язки та сфери діяльності. Так, один з них має контролювати питання доступності громадськості до офіційних документів, інший слідкує за роботою судів, прокуратури, поліції, в'язниць, за виконанням судових рішень, а третій займається військовою адміністрацією та її відносинами з цивільними структурами [4]. Окрім інституту парламентського омбудсмена, у Швеції функціонують й інші: омбудсман у справах захисту прав споживачів (призначається урядом); омбудсман з питань економічного розвитку (призначається королем); омбудсман у справах преси, що опікується питаннями юридичної етики, деонтології, захисту приватного життя (призначається представниками ЗМІ) [3]. Отже, характерними ознаками шведської моделі стали надзвичайно широкі повноваження та сфера компетенції омбудсмена, контроль якого поширюється на всю адміністративну сферу, включаючи центральні й місцеві органи, збройні сили, органи судової влади (крім Верховного суду) і навіть церкву (за винятком питань теології) в тій мірі, в якій вона отримує субсидії від держави [3].

Загалом, генезис інституту омбудсмена у Швеції свідчить, що його правова природа безпосередньо пов'язана з інститутом державного контролю та необхідністю забезпечення правового порядку.

У Данії діє схожа до шведської модель омбудсмена. Згідно з Конституцією Данії (1953 р.) для контролю за роботою цивільної та військової адміністрації держави

запроваджувалась посада омбудсмена, який має призначатися Фолькетингом (ч. V, ст. 55) [5]. Безпосередньо цей інститут був запроваджений у Данії згідно із Законом від 11.06.1954 р., яким омбудсман уповноважений здійснювати нагляд за цивільною і військовою адміністрацією та органами місцевої адміністрації, «щоб ніхто в межах своєї компетенції не переслідував незаконних цілей, не приймав необґрунтованих рішень або будь-яким чином не вчиняв посадових правопорушень або злочинів» [6]. При цьому в Данії діє і консультативна система для надання допомоги солдатам і офіцерам, які вважають, що піддаються дискримінації. Консультанти надають рекомендації та допомогу в складанні скарг, що подаються у відповідні військові інстанції [7].

Із середини XIX ст. інститут омбудсмена, причому спеціалізованого, військового, функціонує в Нідерландах. Після Другої Світової війни військовий омбудсман у цій державі був значно підсилений шляхом запровадження посади Генерального інспектора Королівських збройних сил з більш широкими повноваженнями [8]. З 1982 р. в Нідерландах засновано посаду національного омбудсмена як орган загального парламентського контролю. Правові засади його статусу визначені у главі 4 статті 78а Конституції [9]. Безпосередньо повноваження національного омбудсмена Нідерландів визначені в спеціальному законі та законі про адміністративне право. Національний омбудсман Нідерландів розслідує скарги громадян та може починати розслідування за власною ініціативою. Об'єктом його правозахисної діяльності є органи виконавчої влади – міністерства та відомства (податкове, митне), а також прокуратура, поліція й органи місцевої влади та місцевого самоврядування [10].

З 2014 р. національний омбудсман Нідерландів захищає права ветеранів, що регулюється спеціальним законом про ветеранів. Вважається, що ветерани ризикували власним життям, виконуючи важливі завдання для держави, тому вони заслуговують на увагу та потребують особливої опіки. Омбудсман ветеранів у виконанні своїх функцій є незалежним. Він вирішує скарги ветеранів на урядові установи і неурядові організації та установи, наприклад медичні. Він може розпочати розслідування за власною ініціативою [10]. Отже, в Нідерландах функціонує як інститут універсального омбудсмена (орган парламентського контролю), так і спеціалізований військовий омбудсман – генеральний інспектор у структурі збройних сил.

У 1952 р. інститут парламентського омбудсмена у справах збройних сил був запроваджений у Норвегії, а в 1962 р. в цій державі був заснований громадянський (цивільний) омбудсман юстиції. Інститут омбудсмена в Норвегії має досить складну структуру. У структурі військового омбудсмена створюється комітет, склад якого в кількості 7 членів формує зі свого складу Стортинг на 4 роки. Голова комітету – омбудсман – працює на постійній основі. Його завдання полягає у сприянні захисту громадянських прав службовців збройних сил. До військового омбудсмена може звернутися будь-який призований або професійний військовий, проте тільки після звернення до «комітету довірених осіб», який є в кожній військовій частині [11].

У Норвегії, аналогічно військовому, формується і функціонує інститут цивільного омбудсмена. Його компетенція поширюється як на центральну (навіть міністрів), так і на місцеву адміністрацію, церковну владу (в межах питань фінансування) [11].

Як відзначає парламентський омбудсман Норвегії (1990–2014 рр.) Арне Флифлет, у наш час у скандинавських країнах існує багато апеляційних та наглядових органів, до яких може бути застосована назва «омбудсман». «Саме слово і справа омбудсмена стали дуже популярними. Звісно, публічна адміністрація – також складне і масштабне

явище, але інститут парламентського омбудсмана відіграє особливо важливу роль. Враховуючи його тісний зв'язок із правом і юридичними професіями (посадами) в публічній адміністрації і судах, омбудсман виступає як квазісудовий орган. Громадяни можуть безперешкодно звертатися до цього інституту, а він зобов'язаний працювати відкрито, ефективно і добросовісно. Розгляд справ має відбуватися в межах процедури, в письмовій формі, але без зайвого формалізму. Впевненість у цьому публічній адміністрації і громадян є важливим фактором його роботи» [12].

Попри наявність інституту військового омбудсмана у всіх скандинавських країнах, його модель не є ідентичною. У Нідерландах, як ми зазначали, військовий омбудсман (Генеральний Інспектор) функціонує в складі збройних сил, а в Норвегії, як і в Австрії, Ірландії, ФРН, діє незалежний інститут цивільного омбудсмана, юрисдикція якого поширюється тільки на збройні сили.

Своєрідно розвивався інститут омбудсмана у США. Виникнення прототипу інституту військового омбудсмана (генерального інспектора) у США сягає корінням в епоху війни за незалежність, коли Дж. Вашингтон призначив барона Фрідріха Вільгельма фон Штойбена на посаду першого в історії США генерального інспектора у справах збройних сил [13, с. 29]. У числі перших завдань інституту генерального інспектора були здійснення нагляду та контролю за процесом бойової підготовки і впровадження спільних для всіх видів військ тактичних прийомів введення війни. Надалі Конгрес побачив у ньому і механізми для контролю за витратанням бюджетних коштів та для забезпечення демократичного цивільного контролю за воєнною організацією. Перші інститути генерального інспектора виконували і правозахисну функцію. Коли у 1777 р. постановою Конгресу був створений інститут генерального інспектора, серед чотирьох його основних функцій було і здійснення нагляду за тим, щоб командири не перевищували своїх повноважень стосовно солдатів, і щоб їхнє ставлення до них було чесним і справедливим [14].

Спочатку інститут Генерального інспектора США функціонував усередині структури збройних сил, а з 1876 р. ієрархія в системі генеральних інспекторів була ліквідована і їх підпорядкували безпосередньо командувачам армій. Така модель генеральних інспекторів зберіглася у США до сьогоднішнього дня майже в незміненій вигляді і продовжує успішно функціонувати в збройних силах [14]. При цьому інститут класичного омбудсмана у США був запроваджений на рівні штатів з кінця 60-х років ХХ ст.

Кожна з цих моделей має свої переваги й недоліки. Так, модель інституту омбудсмана, що структурно інтегрована у збройні сили і, як правило, входить до складу загальної структури командування збройних сил (генеральний інспектор), може користуватися популярністю в збройних силах і вважається зручною, оскільки генеральний інспектор може бути більш сприйнятливим до проблем управління й командування і більш уважно ставиться до проблем підвищення боєздатності підрозділів збройних сил. Генеральний інспектор краще знає закони й особливості військової служби і тому здатний більш ефективно вирішувати конкретні проблеми і питання збройних сил. Генеральний інспектор зазвичай проходить службу в місцях дислокації особового складу збройних сил, і тому він потенційно є більш доступним для військовослужбовців, що виконують свої завдання на територіях інших держав або у віддалених регіонах своєї країни [13, с. 28].

Така модель військового омбудсмана, окрім США, функціонує на сьогодні у Франції та Нідерландах. В цих державах військовий омбудсман (генеральний інспектор) виконує переважно консультативну і посередницьку функції, а також виступає в ролі інспектора у справах ветеранів.

З іншого боку, така модель може бути вразливою з точки зору незалежності інституту омбудсмана. Функці-

онування військового омбудсмана всередині структури збройних сил знижує його можливості щодо вирішення гострих для армії питань або проведення розслідувань, які суперечать інтересам військової ієрархії, а це може знизити легітимність і підірвати в очі суспільства довіру до системи [13, с. 28].

У зв'язку із загальною тенденцією демократизації інститут омбудсмана у ХХ ст., (особливо із середини) постав складовою і невід'ємною частиною сучасної державності. Загалом, на нашу думку, саме демократизм став чинником розвитку правової природи омбудсмана.

Так, запровадження омбудсмана у ФРН пов'язується із суспільними запитами на демократизацію військової сфери, приводами до активізації яких стали викриття злочинів вермахту і голосними судовими процесами над колишніми нацистськими офіцерами [8]. Норми щодо омбудсмана включені до Конституції ФРН (1949 р.) згідно із Законом від 19.03.1956 р. Означеним Законом Конституція ФРН була доповнена ст. 45-b, згідно з якою для охорони основних прав в якості допоміжного органу Бундестагу під час здійснення парламентського контролю призначається уповноважений Бундестагу з оборони [16]. Правовий статус такого уповноваженого визначається спеціальним законом.

Закон ФРН про військового уповноваженого (1957 р.), що на даний час діє в редакції 1982 р., передбачає, що Уповноважений починає вирішення конкретної справи про порушення конституційних прав військовослужбовців на вимогу членів парламенту або на підставі скарг самих військовослужбовців. Уповноважений залучається до перевірки справ у бундесвері за вказівкою парламенту. Він має право вимагати надання інформації, в тому числі докладних доповідей про стан справ у військовій сфері від міністра оборони, а також затребувати необхідну інформацію від усіх підпорядкованих осіб та установ військової сфери.

Така модель незалежного цивільного омбудсмана, чия юрисдикція поширюється тільки на збройні сили, має низку переваг. Його механізм дозволяє сконцентруватися виключно на військових питаннях, що забезпечує розвиток знань і практичного досвіду; широке оприлюднення його звітів і доповідей сприяє зміцненню наглядового потенціалу інших демократичних інститутів, перш за все парламенту (забезпечуючи його корисною інформацією, до якої парламентарям складно отримати доступ іншим способом); підвищує рівень прозорості збройних сил і рівень їх підзвітності суспільству. З іншого боку, створення такого незалежного інституту може потребувати значних фінансових витрат [17, с. 30].

Цивільний омбудсман з військовою юрисдикцією, аналогічний німецькій моделі, функціонує в Австрії. При цьому в цій державі є й інститут омбудсмана «загальної юрисдикції», так звана Народна адвокатура. До складу Народної адвокатури належать три омбудсмени, яких обирають на шість років. Метою інституту Народної адвокатури є сприяння індивіду у випадках конфліктів з виконавчою владою і захист прав людини навіть у тих випадках, коли інші, спеціально створені для цього інститути, не виправдали його сподівань. Тож, народний адвокат у цій країні вважається крайнім засобом для громадянина, органом останньої інстанції, оскільки його правові оцінки по конкретній справі не містять приписів для будь-кого [18].

Своєрідна і досить розгалужена модель інституту омбудсмана функціонує в Бельгії. У цій державі досить розвинений інститут цивільного омбудсмана і військовий омбудсман у складі Збройних сил. Система цивільного омбудсмана діє у вигляді федерального і регіональних омбудсманів [19]. Функції омбудсмана в Бельгії виконує також низка інших установ, зокрема: Муніципальна служба з розгляду скарг на роботу Державного центру соціальної допомоги або муніципальних служб, Європейська служба

з розгляду скарг на установи Європейського співтовариства, Служба з розгляду скарг при Фламандському співтоваристві (Ombudsdienst van de Vlaamse Gemeenschap), Служба з розгляду скарг регіону Валлонія (Ombudsdienst van het Waals Gewest), Служба з розгляду скарг при Франкофонному співтоваристві (Ombudsdienst van de Franstalige Gemeenschap), «Цивільний телефон» при німецькомовному співтоваристві ("Burgertelefoon" van de Duitstalige Gemeenschap) тощо [19].

Військовий омбудсман у Бельгії представлений Генеральним інспектором-посередником Збройних сил, який підпорядковується міністру оборони, й, таким чином, усередині оборонного відомства він є незалежним. Як випливає із самої назви посади, генеральний інспектор є посередником між скажником і Міністерством оборони. До його повноважень належить і розгляд скарг військовослужбовців та цивільних службовців збройних сил щодо функціонування різних служб Міністерства оборони, дискримінації. Генеральний інспектор також виконує доручення міністра оборони з вивчення і перевірки обґрунтованості скарг. Він проводить і поточні та спеціальні перевірки, готує звіти для міністра оборони. У своїй діяльності Генеральний інспектор-посередник спирається на місцевих посередників (військовослужбовців, які мають офіційний статус консультантів) [19].

Досить розгалужену систему утворює інститут омбудсманів в Канаді. У цій державі посада омбудсманів з функціями адміністративного нагляду функціонує з 1996 р. в дев'яти провінціях і в одній адміністративній території. Також активно розвивається громадський інститут омбудсманів на рівні державних органів, організацій, навчальних закладів, банків тощо. Крім того, в державі функціонують два федеральні парламентські омбудсмени: уповноважений з питань державних мов та уповноважений у справах виправних установ [20]. Крім того, в Канаді функціонує й інститут військового омбудсманів (National Defence and Canadian Forces Ombudsman) [21]. Посада військового омбудсманів в цій країні була запроваджена у 1998 р. Приводом для створення військового омбудсманів стали результати розслідування справи стосовно участі представників канадського військового утворення до побиття, знущання та вбивств сомалійських підлітків під час місії з підтримання миру в Сомалі в 1992 р. У сформульованих за результатами розслідування рекомендаціях йшлося про посилення підзвітності канадських збройних сил через створення незалежного контрольного органу [7, с. 536].

На сьогоднішній час канадський військовий омбудсман вважається незалежним інститутом, який призначається Кабінетом Міністрів Канади, але є підзвітним Міністру оборони. Омбудсман розглядає індивідуальні скарги, що подаються військовослужбовцями, членами їхніх сімей, Міністерством оборони або починає розслідування за власною ініціативою. Він публікує річний звіт, який представляє парламенту Міністр оборони, а також спеціальні доповіді по конкретних розслідуваннях, якщо вважається, що це служитиме суспільним інтересам [7, с. 539].

Окрім військового омбудсманів, в Канаді функціонує й окремий омбудсман у справах ветеранів [veterans ombudsman]. Він розглядає скарги, виявляє та аналізує поточні й системні питання, що стосуються спеціальних програм, послуг, пільг. Таким омбудсменом є незалежний та неупереджений службовець, він прямо звітує Міністру у справах ветеранів Канади [22, с. 37].

У ФРН, як ми вже зазначали, Уповноважений Бундестагу з оборони входить у систему загальнофедеральних органів, у землях військових омбудсманів немає, але в окремих землях (Північний Рейн – Вестфалія, Гессен, Баден – Вюртемберг) є омбудсмени, які розглядають скарги на органи і посадових осіб цивільної адміністрації.

Запровадивши на законодавчому рівні посаду Уповноваженого Бундестагу, ця держава поєднала німецьку

конституційно-правову традицію та шведську модель омбудсманів. При цьому нововведенням стала вимога проходження такою посадовою особою військової служби. Подвійність функцій Уповноваженого (незалежність та допомога під час парламентського контролю як допоміжного органу) є ознакою використання принципу розподілу влади: він діє за дорученням Бундестагу, його комітету з оборони та за власною ініціативою у випадках виявлення порушень прав людини [2].

Схожа модель цивільної посадової особи омбудсманів у військових питаннях, наділеної функціями контролю над збройними силами, функціонує, як нами вже було розглянуто, в Норвегії (Парламентський Уповноважений у справах Королівських збройних сил), Великій Британії (Уповноважений по скаргах військовослужбовців) та ін.

З іншого боку, омбудсмени, інтегровані в збройні сили, як правило, є офіцерами. Вони призначаються військовим командуванням і йому підпорядковуються (Генеральний інспектор Міністерства оборони США, Генеральний інспектор-посередник Бельгії, Генеральний інспектор Міністерства оборони Чеської Республіки, Генеральний інспектор Королівських збройних сил Нідерландів, Генеральний інспектор збройних сил Франції, Генеральний інспектор збройних сил Естонії) [8].

У свою чергу, Уповноважений з армійських скарг Армії оборони Ізраїлю, хоча є цивільною особою, але має подвійне підпорядкування: міністру оборони і Комітету Кнессета з питань безпеки. Цікаво, що у 1980 р. в цій країні по аналогічній моделі був запроваджений і омбудсмен у справах скарг поліцейських та працівників тюрем, який, будучи організаційно незалежним, тим не менш, звітує перед міністром внутрішніх справ і Комісією Кнессету з питань внутрішніх справ [23].

В окремих країнах інститут військового омбудсманів може функціонувати і у вигляді колегіальних структур, як-то: Військова апеляційна рада у Франції, інспекторська служба Міністерства оборони в Чехії, служба військових радників у Данії [8].

Поширеною в сучасному світі залишається модель омбудсманів «загальної юрисдикції», який здійснює парламентський контроль, в т.ч. над збройними силами.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можемо зробити висновок, що інститут омбудсманів є невід'ємною ознакою сучасної демократичної правової держави. При цьому, чим сильніші традиції демократії, тим більш характерною є широка спеціалізація та наявність військового омбудсманів. У кожній країні цей інститут має свої особливості, що зумовлені історичними, політичними (в т.ч., геополітичними), економічними чинниками, різноманіттям правових систем і специфікою систем права. Такі інститути різняться місцем у системах державних органів, можуть мати різні способи призначення, обсяг повноважень та підпорядкування.

Кожна з моделей військового омбудсманів має свої переваги і недоліки. Так, переваги омбудсманів, інтегрованих в збройні сили, забезпечуються професійним чинником, що може позитивно позначатися не лише на стані додержання прав людини у збройних силах, але й у підвищенні ефективності (боєздатності) збройних сил. З іншого боку, можуть виникати питання незалежного виконання функцій із захисту прав військовослужбовців посадовою особою, яка сама знаходиться в службовому підпорядкуванні.

Низку переваг має і модель цивільного (парламентського) омбудсманів, чия юрисдикція поширюється тільки на збройні сили. Його спеціалізація на військових питаннях забезпечує набуття спеціальних знань і практичного досвіду у сфері захисту прав військовослужбовців, а широке оприлюднення його звітів і доповідей сприяє підвищенню ефективності демократичного цивільного контролю, забезпеченню прозорості збройних сил і демократизму в них.

Щоправда, запровадження такої організаційної структури потребує бюджетних асигнувань.

Щодо захисту прав військовослужбовців інститутом омбудсмана із загальною, універсальною юрисдикцією, на нашу думку, така модель може бути ефективною в демократичних державних з нейтральним статусом, в та-

ких, що не мають збройних сил, або в таких, де існують різноманітні структури з відповідними правозахисними функціями, а також в яких тривалий час не було збройних конфліктів. Тому, на нашу думку, оптимізація інституту омбудсмана із захисту прав військовослужбовців є актуальним питанням для України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про національну безпеку: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2469-19>
2. Конституції зарубіжних держав / Сост. В.В. Маклаков. Москва: БЕК, 1999. 584 с.
3. Омбудсман в Швеції. URL: <http://school-sector.relearn.ru/prava/neverov/sweeden.html>
4. Дакал А. Зарубіжний досвід формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей: роль інституту омбудсмана у справах дітей. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 4. С. 211–219.
5. Конституція Данії (1953). URL: [https:// legalns.com](https://legalns.com)
6. Омбудсман в Данії. URL: <http://school-sector.relearn.ru/prava/neverov/denmark.html>
7. Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих / Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. Варшава. Польша, 2008. Пер.с англ. URL: www.osce.org
8. Калих А. Институт уполномоченных по правам военнослужащих (военных омбудсманов) зарубежных стран. Центр развития демократии и прав человека. М., 2013. 20 с.
9. Конституция Королевства Нидерландов (1815) із змінами на 2016 р. URL: <http://nbuviap.gov.ua/asambleya/constitutions.php>
10. Nationale ombudsman NL / Офіційний сайт Національного омбудсмана Нідерландів. / [https://www.nationaleombudsman.nl/ over-de-nationale-ombudsman](https://www.nationaleombudsman.nl/over-de-nationale-ombudsman)
11. Омбудсман в Норвегії. URL: <http://school-sector.relearn.ru/prava/neverov.htm>
12. Флифлет А. Скандинавский омбудсман. URL: <http://otetrad.ru/article-770.html>
13. Бакленд Б., Макдермотт В. Институт омбудсмана у справах збройних сил: практичний посібник. Женева, 2015. 178 с.
14. California National Guard "History of the US Army inspector-General" URL: www.calguard.ca.gov/ig/Pages/History_IG.aspx
15. Naval Inspector General, "Charter 1 History of the Naval Inspector General." URL: http://ig.navy.mil/about_navinsgen/history.htm
16. Основной Закон Федеративной Республики Германия (1949 г.). URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=155>
17. Институт омбудсмана у справах збройних сил: практичний посібник / Ред. Б. Бакленд, В. Мандермотт. Женева, 2015. 178 с.
18. Омбудсмен в Австрии – последний якорь надежды граждан на справедливость. URL: http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/europe/ombudsmena-v-avstrii-posledniy-yakory-nadezhd-grazhdan-na-spravedlivost
19. Federal ombudsman Be / Офіційний сайт Федерального омбудсмана Бельгії. URL: [http://www.federalombudsman.be /content/federal-ombudsman](http://www.federalombudsman.be/content/federal-ombudsman)
20. Омбудсман в Канаде. URL: <http://school-sector.relearn.ru/prava/neverov/canada.htm>
21. National Defence and Canadian Forces Ombudsman. URL: <http://www.ombudsman.forces.gc.ca/en/index.page>
22. Часопис «Парламент». 2016. № 2. URL: <http://parlament.org.ua/2016/11/14/chasopys-parlament-2-2016/>
23. Офіційний сайт урядової інформації і послуг Ізраїля. URL: <https://www.gov.il/ru/general/aboutus>