



Конфіденційне повідомлення про правопорушення у війську: іноземний досвід та рекомендації для України

Короткий аналітичний огляд



Принцип
правозахисний центр
для військовослужбовців



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ

Автори: Денис Гаценюк

Над дослідженням також працювали: Любов Галан, Анастасія Криштанович

Зовнішні рецензенти: Тарас Безпалий, Микола Хавронюк

Літературне редагування: Аліна Денисенко

Дизайн та верстка: Ганна Волкова



Принцип
правозахисний центр
для військовослужбовців

Правозахисний центр для військовослужбовців «Принцип» – це громадська організація, заснована 2023 року для правового захисту військовослужбовців та ветеранів. Наша пріоритетна ціль – це захист гідності військового та прозорість процесів на його шляху. Для цього ми працюємо за напрямками: правової просвіти військових, ветеранів та їхніх близьких; аналітичної роботи для напрацювання системних рішень у реформуванні системи; адвокації змін у співпраці з органами влади.

Сайт: pryncyp.org

Facebook: fb.com/pryncypua

Instagram: pryncyp.ua

Twitter: [pryncyp_ua](https://pryncyp.ua)

.....



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ

Аналітичний огляд здійснено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Зміст цієї публікації є винятковою відповідальністю Правозахисного центру «Принцип» і не обов'язково відображає погляди Міжнародного фонду «Відродження»

Зміст

1. ВСТУП	4
2. ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНИХ ЗІ СЛУЖБОЮ	5
3. ПРЕДМЕТ СКАРГ	6
4. ЗАГАЛЬНА БУДОВА СИСТЕМ РЕАГУВАННЯ НА СКАРГИ	7
4.1. Велика Британія	7
4.2. США	12
4.3. Канада	15
5. КОНТАКТ СКАРЖНИКА ІЗ СИСТЕМОЮ	17
6. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНФІДЕНЦІЙНОСТІ	18
7. МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ	21
8. МЕХАНІЗМИ, ЩО ДОСТУПНІ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯМ В УКРАЇНІ	22
9. РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ СТВОРЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО КАНАЛУ КОНФІДЕНЦІЙНОГО ПОВІДОМЛЕННЯ	26

1. Вступ

.....

Актуальність цього дослідження обґрунтована необхідністю врегулювати конфліктні ситуації, що виникають під час несення служби військовослужбовцями. Таке врегулювання покликане захистити інтереси військових, покращити ефективність виконання ними службових обов'язків, підвищити мотивацію, дисципліну та довіру у війську. Актуальність також зумовлена поточним процесом розбудови інституції військового омбудсмена, а отже – і пошуком дієвих інструментів для захисту прав військових.

Метою аналізу є розробка рекомендацій для поліпшення ефективності механізмів розгляду та вирішення скарг в українському війську. Під час пошуку та розробки таких рекомендацій дослідники спиралися, зокрема, на досвід інших держав у цьому напрямі та їхні найкращі практики.

Основними **завданнями** дослідження є:

- Визначити основні принципи, на яких побудовані механізми подання та реагування на скарги військовослужбовців з питань, пов'язаних з проходженням ними військової служби;
- Виявити найкращі практики захисту військовослужбовців інших держав від можливих негативних наслідків подання ними скарг;
- Виявити проблеми інших держав у побудові та функціонуванні таких механізмів, причини таких проблем;
- Проаналізувати наявні інструменти подання скарг військовослужбовцями в українській правовій системі, виявити проблемні аспекти.

Методологія аналітичної записки побудована на основі кабінетного дослідження інформації, наявної у відкритих джерелах (зокрема, у нормативних актах досліджуваних країн, рекомендаціях та звітах міжнародних та національних організацій, дослідженнях та статтях правозахисників, науковців тощо) щодо правового регулювання та практичного застосування механізмів, доступних військовослужбовцям для повідомлення про проблем під час служби. Зокрема, фокус дослідження полягає у можливості правових систем інших держав надати військовим ефективний канал для повідомлення про порушення з боку командирів та мати при цьому захист від можливих негативних наслідків для них через факт здійснення таких повідомлень.

Для дослідження використано вибірку країн, які мають напрацьовану нормативну базу та які описані у відкритих джерелах достатньо для оцінки ефективності відповідних механізмів. Так, детально розглядається досвід Великої Британії, США, Канади. Щодо деяких аспектів регулювання аналізуються також механізми інших країн (як-от Франції, Австрії, Німеччини, Ізраїлю тощо). З метою порівняння наявного світового та українського підходів, в межах дослідження проведено також аналіз правового регулювання механізмів подання скарг українськими військовослужбовцями.

Під час дослідження умисно не були взяті до уваги органи, що займаються розслідуванням кримінальних правопорушень, де суб'єктом є військовослужбовці, та органи військової юстиції. Викладений тут матеріал зосереджений саме на каналах подачі скарг, незалежно від ступеня їхньої серйозності і наявності в цих скаргах ознак кримінальних правопорушень. Будь-які інституції, які згадані в цьому документі, також розглядаються винятково в розрізі механізмів подання скарг чи повідомлень про порушення; інші їхні функції умисно не згадуються.

2. Загальні принципи організації механізмів повідомлення про порушення, пов'язані зі службою

.....

Міжнародний досвід реагування на заяви щодо порушення з боку командирів описаний і досліджений досить обмежено. Утім, за досвідом сучасних демократичних країн та рекомендаціями міжнародних установ (як-от Ради Європи чи Женевського центру з питань управління сектором безпеки¹ (надалі – «Женевський центр») можливо виокремити певні ключові засади, які зазвичай лежать в основі таких механізмів:

- 1) Механізми подання скарг передбачають декілька способів подачі скарги (наприклад, онлайн, телефоном, електронною поштою, особисто).² Це необхідно для максимальної доступності механізму та уникнення територіальних або матеріальних обмежень у доступі.
- 2) Зазвичай механізми передбачають можливість обходити формальний ланцюжок командування.³ Це необхідно з низки причин, зокрема, для ситуацій, коли скарга подається на командира/командирку безпосередньо, або коли існує побоювання, що скаргу проігнорують, «покриваючи» командира/командирку.
- 3) Деякі механізми передбачають можливість подання анонімної скарги.⁴ Залежно від системи та від суті скарги, такі анонімні звернення можуть ставати підставою для формального розслідування конкретного випадку або для дослідження системних, структурних проблем у війську.
- 4) У разі, якщо механізми реагування на скарги діють всередині системи збройних сил, вони передбачають певний ступінь зовнішнього нагляду (здійснюваного, наприклад, омбудсманом).⁵

1 - Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF) – Женевський центр з питань управління сектором безпеки – міжнародний аналітичний центр (think-tank), що займається, зокрема, дослідженнями питань захисту прав військовослужбовців, побудови систем органів військової юстиції та демократичного врядування в секторі безпеки й оборони (див., наприклад, «Офіс Омбудсмана поглиблює співпрацю із DCAF щодо додержання прав військовослужбовців в Україні», 23 серпня 2023 року, офіційний веб-сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини).

2 - Megan Bastick, «Gender and complaints mechanisms. A Handbook for Armed Forces and Ombuds Institutions to Prevent and Respond to Gender-Related Discrimination, Harassment, Bullying and Abuse», с. 58.

3 - Там само; Рада Європи, Комітет міністрів, Recommendation CM/Rec (2010) 4 «Human rights of members of the armed forces», рекомендація 85.

4 - Megan Bastick, «Gender and complaints mechanisms. A Handbook for Armed Forces and Ombuds Institutions to Prevent and Respond to Gender-Related Discrimination, Harassment, Bullying and Abuse», с. 58; див. також: Женевський центр з питань управління сектором безпеки, Mapping Study: Ombuds Institutions for the Armed Forces in the OSCE Region, с. 31.

5 - Там само, с. 55.

- 5) Конфіденційність, наскільки можливо, забезпечується навіть у разі подання неанонімних скарг. Як варіант, запобіжником може слугувати можливість подавати окрему скаргу на сам факт порушення такої конфіденційності.
- 6) Міністерство оборони Великої Британії визначає, що ключовим пріоритетом цієї системи є забезпечення того, щоб скарги опрацьовувалися швидко на найбільш відповідному (найнижчому можливому) рівні.⁶ Для забезпечення якнайшвидшого розгляду скарг системи намагаються будувати якомога більш розгалуженими. Такі системи мають декілька «точок входу» для подання скарг, територіальні відділення уповноважених інституцій або навіть прикріплених до підрозділів осіб, уповноважених приймати скарги.

3. Предмет скарг

.....

Зазвичай військовослужбовці мають право подавати скарги щодо будь-яких дій або бездіяльності, пов'язаних із їхньою службою, які вони вважають несправедливими.

Ось лише деякі з прикладів формулювань предмета скарг, які можуть розглядати внутрішньовійськові системи реагування:

- **Велика Британія:** «[питання, у яких], на думку скаржника, щодо нього вчинили несправедливо»;⁷
- **Австралія:** «рішення, дія або бездіяльність, що стосуються служби військовослужбовця та є несприятливими або згубними щодо нього»;⁸
- **Ізраїль:** «дія, включно з бездіяльністю або затримкою у вчиненні дії, яка (а) прямо шкодить скаржнику або прямо позбавляє його переваги; (b) стосується організації служби, умов служби чи дисципліни; та (c) суперечить військовим наказам, законодавству, є вчиненою без належних повноважень або всупереч доцільному управлінню військами або з надмірною жорсткістю або кричущою несправедливістю»;⁹
- **Канада:** «будь-яке рішення, дія або бездіяльність у процесі управління справами в Канадських Збройних силах».¹⁰

Інституції омбудсмана загалом приймають будь-які заяви, де скаржник вважає, що його права порушено, яким би не був предмет скарги. Важливо, що в багатьох країнах процедурою не вимагається обов'язкового посилення

6 - Ministry of Defence – Redress of Individual Grievances: Service Complaints Policy v4, 8 квітня 2024 року, с. 5, пп. 1.2.1-1.2.2.

7 - Дослівно: «If a Service person thinks they have been wronged in any matter relating to their service in the Armed Forces, they may make a complaint about that matter» (див. Ministry of Defence – Redress of Individual Grievances: Service Complaints Policy v4, 8 квітня 2024 року, с. 11, п. 2.2.1.).

8 - Department of Defence – Defence Regulation 2016 (Compilation No. 7), 14 жовтня 2024 року, ст. 40(1)(a).

9 - 33.0336 Service Complaints Commissioner – Complaints Procedure and Powers – ст. 13.

10 - Закон про Національну Оборону, Канада (R.S.C., 1985, с. N-5), ст. 29(1).

скаржником на конкретне право чи норму законодавства, які, на його думку, порушує оскаржувана поведінка.¹¹ Натомість органи реагування визначають це самостійно під час аналізу скарги. Це робить механізми оскарження доступнішими.

Зазвичай механізми не дозволяють декільком військовослужбовцям подавати колективну скаргу; натомість кожен повинен подати індивідуальну скаргу, навіть якщо вони стосуються тої ж дії/рішення/бездіяльності.¹²

4. Загальна будова систем реагування на скарги

Держави надають військовослужбовцям набір механізмів, що забезпечують можливість оскаржувати рішення/дії інших військовослужбовців, включно з командирами. Такі системи поєднують у собі внутрішньовійськові механізми оскаржень разом із різними наборами інституцій, що існують поза військовою системою, як-от омбудсманами (загальними чи спеціалізованими), комісіями, судовими органами, комітетами, парламентським контролем тощо. Ці механізми доповнюють правоохоронні органи та органи юстиції (військової чи загальної юрисдикції), розглядаючи скарги щодо дій, що не становлять кримінальних правопорушень, а стосуються радше питань управління, військової дисципліни та взаємовідносин у збройних силах.

Основними механізмами для подання, розслідування і вирішення скарг у більшості країн є внутрішньовійськові механізми врегулювання.¹³ Деякі з них (зокрема, системи Канади та Великої Британії, про що йтиметься далі) наразі проходять активне реформування для подолання нових викликів.

4.1. Велика Британія

У Великій Британії діє система службових скарг, які військовослужбовці можуть подавати у випадку, якщо вважають, що щодо них вчинили несправедливо.¹⁴ Цим охоплюються, зокрема, скарги щодо цькування, дискримінації, несправедливого або упередженого ставлення, домагань тощо.¹⁵

Згідно з останньою наявною публічною статистикою, 2024 року британська система розгляду службових скарг визнала прийнятними та розпочала розгляд 1302 службових скарг, більшість яких стосувалися кар'єрних питань (38%), цькувань, дискримінації та домагань (21%), а також питань виплат та пільг (14%).¹⁶

11 - Andersen Air Force Base, [IG Complaint Frequently Asked Questions](#), Відповідь 3.

12 - Defence Council, [The Armed Forces \(Service Complaints\) Regulations 2015](#), 2015 №1955, ст. 4, п.(4).

13 - Megan Bastick, «Gender and complaints mechanisms. A Handbook for Armed Forces and Ombuds Institutions to Prevent and Respond to Gender-Related Discrimination, Harassment, Bullying and Abuse», с. 54.

14 - Ministry of Defence – [Redress of Individual Grievances: Service Complaints Policy v4](#), 8 квітня 2024 року, с. 11, п. 2.2.1;

15 - Louisa Brooke-Holland, «[The service complaints system](#)», дослідницька записка, 23 серпня 2024, House of Commons Library, с. 4.4.

16 - [Річний звіт за 2024 рік](#), Омбудсман Збройних Сил щодо Службових Розслідувань, 29 квітня 2025 року, Глава 2, с. 18.

До 2022 року для подання скарги військовослужбовець мав звернутися до командира свого підрозділу¹⁷ у своєму ланцюжку командування.¹⁸ Тільки якщо скарга безпосередньо стосувалася дій/рішень/бездіяльності командира підрозділу або командир підрозділу іншим чином був дотичний до предмета скарги, така скарга подавалася командиру на рівень вище командира підрозділу.¹⁹ Таким чином, командування військовослужбовця було першою інстанцією, до якої він мав звернутися зі скаргою, хоча й здійснювало лише функцію прийому скарги і розгляду її на прийнятність перед тим, як передати її до уповноважених на розгляд скарги по суті органів.²⁰

2022 року почала впроваджуватися реформа, яка змінила порядок подачі скарги, **вилучивши ланцюжок командування** військовослужбовця з цього процесу.²¹ Так, чинні нормативні документи визначають, що службова скарга подається військовослужбовцем до Окремого Службового Секретаріату (англ. «Single Service Secretariat»)²² (далі – **ВБ Секретаріат**).

Окремий Службовий Секретаріат (Single Service Secretariat)

Орган Ради **Оборони**²³, що діє в кожному виді військ (сухопутні війська, воєнно-морські та повітряні сили). Від імені Ради Оборони Окремий Службовий Секретаріат здійснює функції призначень та ухвалення рішень у системі службових скарг.²⁴

До повноважень ВБ Секретаріату належить²⁵:

- призначення відповідального офіцера (з-поміж команди ВБ Секретаріату), який вирішуватиме, чи є скарга прийнятною;
- призначення Органу Розгляду для розгляду службових скарг по суті;
- розв'язання питання щодо прийнятності апеляційної заяви на рішення Органу Розгляду;
- призначення Органу Апеляції для розгляду апеляції по суті;
- збір та надання необхідної інформації ВБ Омбудсману під час перевірки ВБ Омбудсманом процедури розгляду службової скарги.

17 - В арміях Співдружності націй концепція «офіцера, що здійснює командування» (англ. «commanding officer», у цій записці задля спрощення розуміння – **«командир підрозділу»**) походить з військової традиції і стосується командирів підрозділів нахталт полків та батальйонів (див. Ministry of Defence, Manual of Service Law – «Meaning of Commanding Officer» – JSP 830: Volume 1, Chapter 2, с. 1-2-5, п. 8), які призначаються, зокрема, для забезпечення дисципліни в підрозділі (див. там само, с. 1-2-3, п. 1);

18 - Defence Council, The Armed Forces (Service Complaints) Regulations 2015, 2015 № 1955, ст. 3(1).

19 - Там само, ст. 3(2).

20 - Defence Council, The Armed Forces (Service Complaints) Regulations 2015, 2015 № 1955, с. 5.

21 - «Service Complaints» – Centre for Military Justice; Louisa Brooke-Holland, «The service complaints system», дослідницька записка, 23 серпня 2024, House of Commons Library, с. 4.

22 - Ministry of Defence – Redress of Individual Grievances: Service Complaints Procedure v4, 8 квітня 2024 року, п. 2.7.1.

23 - Рада Оборони – колективний орган управління військами Великої Британії, функціонально подібний ГШ України, виконує стратегічно-планувальну функцію та координує управління військами сухопутної, повітряної та морської компоненти.

24 - Ministry of Defence – Redress of Individual Grievances: Service Complaints Procedure v4, 8 квітня 2024 року, п. 7.1.1.

25 - Там само, п. 7.1.2.

Далі відповідальний офіцер ВБ Секретаріату (який не належить до безпосереднього ланцюжка командування скаржника²⁶) розглядає скаргу на прийнятність.²⁷ Якщо скарга визнана прийнятною (відповідальним офіцером ВБ Секретаріату або ж внаслідок перегляду ВБ Омбудсманом звернення скаржника), ВБ Секретаріат призначає Орган Розгляду (англ. «Decision Body», тобто дослівно «орган, який прийматиме»)²⁸.

Такий Орган Розгляду може складатися з однієї особи або кількох людей, які призначаються ВБ Секретаріатом залежно від суті та складності справи, і відповідальний за вирішення скарги. При цьому до Органу Розгляду: (1) призначаються особи, які мають повноваження розв'язати питання у скарзі та надати адекватну реакцію на скаргу (виправити ситуацію); але (2) не призначаються особи, дії чи бездіяльність яких є предметом скарги, або які іншим чином дотичні до предмета скарги (а у разі, якщо предметом скарги є поведінка сексуального характеру, то навіть особи, які перебувають у ланцюжку командування щодо потерпілої особи).²⁹

Натомість якщо скарга визнається непринятною, скаржник може звернутися до спеціального Омбудсмана Збройних Сил щодо Службових Скарг (далі – **ВБ Омбудсман**), який підтвердить або спростує рішення про неприйнятність.³⁰

Омбудсман Збройних Сил щодо Службових Скарг (Service Complaints Ombudsman for the Armed Forces)

Завданням ВБ Омбудсмана є здійснення незалежного та неупередженого нагляду за системою службових скарг.³¹

До його повноважень належить, зокрема³²:

- Спрямовувати скаржників до належних органів отримання та розгляду службових скарг;
- Здійснювати розслідування щодо невинуватених затримок у розслідуванні скарги;
- Здійснювати розслідування щодо неналежного розслідування скарги;
- Переглядати рішення щодо недопустимості скарги або розглядати апеляції на рішення щодо скарги.

ВБ Омбудсман призначається Королем за рекомендацією Державного секретаря з питань оборони (міністра оборони).³³

26 - Там само, п. 2.4.1.

27 - «Service Complaints» – Centre for Military Justice.

28 - Ministry of Defence – Redress of Individual Grievances: Service Complaints Procedure v4, 8 квітня 2024 року, п. 2.10.1.

29 - Там само, п.п. 2.9.2. – 2.9.3., 2.9.6.

30 - Там само, п.п. 2.8.1, 2.8.3 – 2.8.4.

31 - Louisa Brooke-Holland, «The service complaints system», дослідницька записка, 23 серпня 2024, House of Commons Library, с. 4.

32 - Louisa Brooke-Holland, «The service complaints system», дослідницька записка, 23 серпня 2024, House of Commons Library, с. 4; Armed Forces Act 2006, ст. 340(H).

33 - Armed Forces Act 2006, ст. 365(B)(2).

Незалежність Омбудсмана гарантується передусім тим, що кандидат на посаду **не** може бути військовослужбовцем (ні чинним, ні армійського резерву) або державним службовцем.³⁴ Ба більше, Омбудсманом може стати особа, яка ніколи не проходила службу у збройних силах.³⁵

Кандидат попередньо перевіряється на незалежність та професійну спроможність спеціальним оборонним комітетом Палати громад, висновок якого подається Державному секретарю з питань оборони для вирішення щодо подальшого подання ним кандидата для призначення на посаду.³⁶

Таким чином розгляд скарги здійснюється особами, які мають повноваження на виправлення ситуації (у випадку, якщо скарга буде задоволена Органом Розгляду), але не причетні до предмета скарги, що покликано мінімізувати конфлікт інтересів. У своєму річному звіті за 2023 рік, ВБ Омбудсман зазначила, що запровадження нової системи подання скарг підвищило незалежність системи та довіру до неї.³⁷ Водночас вона також визнала, що внаслідок виключення ланцюжка командування з процесу розгляду скарг, в системі бракує можливості розгляду скарг малої складності на найнижчому рівні без проведення повних формальних розслідувань, що не сприяє ефективності системи.³⁸

Якщо рішення Органу Розгляду не є задовільним для скажника, він може оскаржити рішення, звернувшись до ВБ Секретаріату. У такому випадку ВБ Секретаріату призначить Орган Апеляції, який розгляне скаргу повторно. Таке призначення відбуватиметься способом, ідентичним до процедури призначення Органу Розгляду.³⁹

ВБ Омбудсман здійснює зовнішній контроль за процедурою розгляду службових скарг. Протягом усього процесу, у скажника є можливість звернутися до ВБ Омбудсмана зі скаргою щодо невинуватених затримок у процесі розгляду службової скарги.⁴⁰ Також скажник може звернутися до ВБ Омбудсмана з проханням переглянути рішення про прийнятність службової скарги або апеляції на рішення Органу Розгляду, якщо така скарга чи апеляція були відхилені через неприйнятність.⁴¹ **Це створює для скажника додатковий канал повідомлення з метою виправлення ситуацій, в яких основний механізм виявляється неефективним.**

34 - Там само, ст. 365(В)(3).

35 - *Frequently asked questions*, Service Complaints Ombudsman for the Armed Forces.

36 - *Service Complaint Ombudsman (SCO) Crown Appointment*, Оголошення про конкурс на посаду, 26 січня 2021 року.

37 - *Річний звіт за 2023 рік*, Омбудсман Збройних Сил щодо Службових Розслідувань, 9 травня 2024 року, Глава 1, с. 4.

38 - Там само.

39 - *Ministry of Defence – Redress of Individual Grievances: Service Complaints Policy v4*, 8 квітня 2024 року, п.п. 2.13.1., 2.15.1.

40 - Там само, п. 4.1.1.(с).

41 - Там само, п.п. 2.9.1., 2.14.2.

Важливо, що після вичерпання механізму розгляду службової скарги (тобто після рішення Органу Розгляду, щодо якого не було і не може бути подано апеляції, або після рішення Органу Апеляції), військовослужбовець може звернутися до Омбудсмана з проханням (1) провести розслідування щодо скарги по суті⁴² або (2) провести розслідування щодо неналежного процесу розгляду службової скарги внутрішньовійськовим механізмом розгляду скарг.⁴³

За результатами розгляду скарги по суті Омбудсман повинен підготувати звіт із рекомендаціями до відповідних органів військового управління, на які останні зобов'язані відповісти письмово.⁴⁴

Тобто у такій системі Омбудсман є вторинним каналом подання скарги, який розглядає скарги по суті, коли скаржник не задоволений рішенням внутрішнього механізму реагування або тим, як цей механізм працює (невиправдані затримки, процедурні порушення тощо). Втім канал Офісу Омбудсмана у Великій Британії (принаймні до реформи 2022 року) був вкрай повільним через перевантаженість: він розглядав тільки 90% скарг в термін 24 тижнів, інші розслідування могли тривати і довше (загалом до року).⁴⁵ Свіжішої статистики для оцінки того, як повпливала на це реформа, наразі бракує.

Важливою властивістю цієї системи реагування на скарги є зберігання інформації про подання скарги та відстеження процесу її розгляду. Так, наприклад, у Великій Британії запроваджений додаток My Complaint (укр. «Моя скарга»), через який можна подавати скаргу та стежити за процесом розгляду скарги. Цей додаток покликаний полегшити процес подання скарги та зробити процес її розгляду більш відкритим.⁴⁶

Отже, ключові характеристики системи:

- 1) Скарга подається до і розглядається в межах відповідного роду військ, включно з апеляцією (або на найвищому рівні – рівні Ради Оборони);
- 2) Командир підрозділу скаржника не є «точкою входу» для запуску механізму розгляду скарги, але може бути призначений до складу Органу Розгляду чи Органу Апеляції, якщо предмет скарги його не стосується;
- 3) Орган, що розглядає заяву по суті, не є сталим, а призначається на кожну скаргу, залежно від складності справи та рівня повноважень, які необхідні для розв'язання питання;
- 4) Омбудсман виконує функцію контролю за функціонуванням системи, переглядає основні ухвалені рішення та стежить за загальною коректністю функціонування системи.

42 - [Armed Forces Act 2006](#), ст. 340(H)(1)(a).

43 - Там само, ст. 340(H)(1)(b).

44 - [Ministry of Defence – Redress of Individual Grievances: Service Complaints Policy v4](#), 8 квітня 2024 року, с. 6, п. 1.2.8.

45 - Siobhan Rochford, [A short guide on how to raise a Service Complaint](#), 30 березня 2021 року.

46 - [JSP 831 – Redress of Individual Grievances: Service Complaints – Policy](#), п. 1.

4.2. США

У США у системі внутрішньовійськових розслідувань і реагувань на скарги військовослужбовців додатково діє система генеральних інспекторів. Генеральні інспектори відрізняються від інституцій омбудсмена тим, що є інтегрованими у військову структуру, а тому не характеризуються інституційною незалежністю від військового командування, хоча й здійснюють, зокрема, й ідентичні до омбудсмена функції.

Водночас уведення цих інституцій у систему військової організації дозволяє їм у своїй діяльності:

- враховувати питання та ризики, що можуть впливати на операційну ефективність війська;
- мати спеціалізовані знання та розуміння військового контексту;
- бути більш доступними для військових.⁴⁷

Задля забезпечення інституційної спроможності інституту генеральних інспекторів іти всупереч інтересам військового командування система США відокремлює його від впливу такого командування.⁴⁸

Генеральний інспектор Департаменту оборони США

Генеральний інспектор Департаменту оборони (найвища посада в структурі Офісу Генерального інспектора) є цивільною особою⁴⁹ і підзвітним Секретарю оборони США.⁵⁰

Хоча в Секретаря оборони і є законні повноваження втручатися у виконання деяких визначених повноважень Генерального інспектора, про використання Секретарем таких повноважень Генеральний інспектор зобов'язаний доповідати інструментам парламентського контролю (комітетам), що забезпечує контроль за впливом Секретаря оборони на Генерального інспектора.⁵¹

Інститут Генерального інспектора у США виконує функцію нагляду за функціонуванням системи збройних сил. До його повноважень входить проведення перевірок, аудитів та розслідувань з метою забезпечення ефективності, якості та дотримання законодавства всередині системи Департаменту оборони.⁵²

47 - Женевський центр з питань управління сектором безпеки, «Ombuds institutions for the armed forces Roles and responsibilities in good security sector governance», с. 3.

48 - У Нідерландах – де також діє система генеральних інспекторів – проблему інституційної залежності вирішують інакше: генеральним інспектором призначається військовий, який має високе звання (наприклад, генерал-лейтенанта) та досяг не граничного віку служби після залишення такої посади. Вважається, що така особа, яка не матиме зважати на будь-які наслідки своєї роботи на подальшу кар'єру, буде менш залежною від військового командування (див. Женевський центр з питань управління сектором безпеки, *Human Rights of Armed Forces Personnel: Compendium of standards, good practices and recommendations*, с. 333).

49 - Title 5 – Government Organization And Employees. Part I—The Agencies Generally. Chapter 4—Inspectors General, 5 U.S.C. App. (IGA §12), ст. 408 (a).

50 - Там само, ст. 403(a).

51 - Там само, ст. 408(b).

52 - Акт про генеральних інспекторів (1978) зі змінами та доповненнями, (5 U.S.C. Chapter 4), ст. 402(b); див. також Департамент оборони США, *Директива* №5106.01 від 20 квітня 2012 року, п. 5.

Тож інститут генерального інспектора є передусім механізмом контролю за ефективністю збройних сил, а не захисту прав військовослужбовців (як у випадку з інститутом омбудсмана в інших країнах), що і формує відмінну логіку його реагування на повідомлення про порушення. Тому генеральний інспектор і є належним механізмом для викривачів, які повідомляють про корупцію, шахрайство чи розтрату державних коштів у системі збройних сил.

Щодо інших скарг, то інститут Генерального інспектора не є каналом для їхнього врегулювання. Натомість він розглядає скарги у випадках, коли інші механізми (зокрема, скарга вищому командуванню, спеціальні механізми протидії дискримінації тощо) не можуть вирішити ситуацію,⁵³ тобто є **не-ефективними**.

Загалом, система службових скарг у збройних силах США є достатньо консервативною. Так, стаття 138 Уніфікованого кодексу військового правосуддя встановлює, що військовослужбовець, який вважає, що командир вчинив несправедливо щодо нього, повинен спершу звернутися з формальною претензією до свого командира – пояснити чому рішення чи дія є неналежними та попросити виправити ситуацію.⁵⁴ Якщо командир не задовольняє претензію, тоді військовослужбовець отримує право на звернення зі «скаргю про несправедливість» (англ. complaint of wrong) до старшого офіцера, який перенаправляє цю скаргу до спеціально уповноваженого офіцера,⁵⁵ який розглядає скаргу по суті.⁵⁶

Очевидну проблему цієї системи – пряму конфронтацію військовослужбовця з командирами – система пропонує вирішувати за допомогою нагляду з боку генеральних інспекторів. Так, важливою функцією Офісу Генерального інспектора є реагування на скарги щодо репресій та інших заходів негативного впливу, що застосовуються до військовослужбовців через намір подати чи факт подання формальної скарги у будь-якому механізмі оскарження (детальніше буде розглянуто у секції, що стосується захисту скаргників нижче).⁵⁷ Утім звернутися до Генерального інспектора може будь-який військовослужбовець з будь-якою скаргю, що стосується його служби.⁵⁸ Надалі Генеральний інспектор повинен вирішити, що робити із цим зверненням, зокрема:

- передати до іншого органу або до командування (наприклад, коли порядок розгляду скарги передбачений для іншого механізму, як, зокрема, скарги за статтею 138, описані вище, або скарги щодо дискримінації, які розглядаються Офісом рівних можливостей);⁵⁹

53 - Andersen Air Force Base, [IG Complaint Frequently Asked Questions](#), Відповідь 5.

54 - [Uniform Code of Military Justice](#), ст. 138.

55 - Офіцер, що уповноважений на скликання військового суду (англ. General Court-Martial Convening Authority) – особа, яка має повноваження скликати військовий суд у системі військової юстиції. У Сухопутних військах (US Army), такі повноваження є в офіцерів, що очолюють армії, корпуси, дивізії, окремі бригади, а також офіцерів, які спеціально уповноважені здійснювати такі функції Секретарем Оборони (див. 10 U.S. Code § 822 - Art. 22. [Who may convene general courts-martial](#)).

56 - Там само.

57 - Там само, [відповідь 10](#).

58 - Акт про генеральних інспекторів (1978) зі змінами та доповненнями, (5 U.S.C. Chapter 4), ст. 407(a).

59 - Інструкція 90-301 «[Inspector General Complaints Resolution](#)», Департамент Повітряних Сил, 4 січня 2024 року, с. 71, п. 3.19.

- допомогти зі скаргою (для випадків, які не вимагають розслідування, а вирішуються генеральним інспектором шляхом надання скаржникові порад, інформації, звернення із запитами до інших органів в інтересах скаржника тощо);⁶⁰
- передати до іншого генерального інспектора (наприклад, коли генеральний інспектор, до якого звернувся скаржник, має конфлікт інтересів);⁶¹
- відхилити скаргу;⁶²
- розпочати власне розслідування.⁶³

При цьому навіть у контексті службових скарг, які розглядаються іншими механізмами, Генеральний інспектор залишається відповідальним за їхню ефективність. Так, скаржник може звернутися до Генерального інспектора після вичерпання всіх можливостей застосованого механізму із заявою про неналежний або упереджений розгляд його скарги.⁶⁴

За результатами розслідування, яке здійснюється Генеральним інспектором шляхом перегляду записів, допитів свідків, скаржника, відповідача, експертів, огляду фізичних доказів тощо, генеральний інспектор складає звіт про результати розслідування, в якому визнає чи не визнає наявність в оскаржуваних рішеннях, діях чи бездіяльності порушень.⁶⁵ Втім Генеральний інспектор самостійно не визначає дій, які необхідно зробити для виправлення ситуації, про яку йдеться у скарзі. Натомість звіт про визнання порушення з описовою частиною передається командирі скаржника, на якого вже покладається відповідальність з виправлення ситуації.⁶⁶ Командир звітує генеральному інспектору про вжиті заходи.⁶⁷

Ключові характеристики системи:

- 1) первинна скарга на поведінку командира має вирішуватися ланцюжком командування, окрім скарг, що за предметом належать до вузькоспеціалізованих інструментів реагування (скарги на шахрайство чи розтрату, скарги на дискримінацію, сексуальне насильство тощо);
- 2) Система генеральних інспекторів, яка діє в загальній системі командування, здійснює нагляд за ефективністю функціонування інших систем реагування на скарги;
- 3) Генеральні інспектори також покликані допомагати скаржникам з обранням правильного каналу подачі скарги;
- 4) Генеральні інспектори є механізмом захисту скаржників від репресій чи інших негативних наслідків подання ними скарг.

60 - Там само, с. 70, п. 3.17.

61 - Там само, с. 68, п. 3.14.

62 - Там само, с. 73, п. 3.21.

63 - Там само, с. 77, п. 4.2.1.

64 - Там само, с. 40, п. 2.3.1.

65 - Там само, с. 90, пп. 4.19 – 4.20.

66 - Там само, стор. 98, п. 4.31.

67 - Там само, стор. 98, таблиця 4.4.

4.3. Канада

У канадській системі, скаржник спершу має звернутися до командира свого підрозділу.⁶⁸ Саме командир підрозділу⁶⁹ є першою інстанцією розгляду скарги.⁷⁰ Лише у двох випадках командир (хоч і все ще є першим отримувачем скарги) не розглядає цю скаргу по суті. По-перше, якщо скарга стосується безпосередньо його рішення, дії або бездіяльності, він **зобов'язаний** передати скаргу командиру вищого рівня, який тоді стає початковою інстанцією для розгляду скарги.⁷¹ По-друге, якщо командир, до якого надійшла скарга, не має повноважень на розв'язання порушеного питання: в такому разі він повинен передати скаргу до Уповноваженого органу щодо скарг⁷² – спеціального органу, який адмініструє систему скарг.⁷³

Якщо розгляд скарги не приносить бажаного для скаржника результату, він може – у відповідь на рішення початкової інстанції щодо скарги – надіслати початковій інстанції (тобто, зазвичай, командиру свого підрозділу) вимогу передати скаргу на подальший розгляд фінальної інстанції (до Начальника Уповноваженого органу щодо скарг).⁷⁴ Натомість найбільш суттєві скарги (як от скарги щодо пониження у званні чи рішення Начальника штабу оборони щодо конкретного військовослужбовця) такий начальник передає на розгляд Комітету зовнішнього нагляду над військовими скаргами.⁷⁵ Цей комітет, на відміну від інших механізмів реагування на скарги, є квазісудовим органом, що має повноваження проводити слухання, викликати свідків (і забезпечувати їхню явку примусом), приймати від свідків присягу, витребувати документи та докази тощо.⁷⁶ Насправді майже всі скарги, які подаються Начальнику Уповноваженого органу щодо скарг, передаються на попередній розгляд до Комітету:⁷⁷ це робить його де-факто основною апеляційною інстанцією. Хоча рішення Комітету формально є консультативним для Начальника Уповноваженого органу щодо скарг, будь-яке відхилення від такого рішення повинне бути аргументованим. У більшості випадків (приблизно 95%) рішення Комітету підтримується Начальником Уповноваженого органу щодо скарг і стає остаточним.⁷⁸

68 - Положення та накази Королеви, Том I, Глава 7 «Скарги», п. 7.08(1).

69 - Як і у випадку з Великою Британією, тут під «командиром підрозділу» мається на увазі «офіцер, що здійснює командування» (англ. commanding officer, у цій записці задля спрощення розуміння – «**командир підрозділу**») походить з військової традиції і стосується командирів підрозділів нахшталт бригад, військових баз, полків тощо (див. Положення та накази Королеви, Том I Глава 1 «Вступ та Дефініції», п. 1.02).

70 - Положення та накази Королеви, Том I Глава 7 «Скарги», п. 7.14.

71 - Там само, п. 7.14(2).

72 - Там само, п. 7.09(2).

73 - Цей орган не здійснює безпосередній розгляд та вирішення скарг по суті. Його функції радше адміністративні, зокрема: ведення онлайн платформи Інтегрованої Системи Реєстрації та Відстежування Скарг; консультування офіцера, який не може розглянути скаргу, щодо рівня командування, на який йому слід передати скаргу; допомога скаржнику з вибором правильного шляху подання скарги тощо (див. Адміністративні Положення та Розпорядження щодо Оборони 2017-1 від 3 лютого 2012 року). Однак очільник цього органу також є апеляційною інстанцією, яка виносить остаточне рішення щодо скарги (див. Положення та накази Королеви, Том I Глава 7 «Скарги», п. 7.17, примітка (A)).

74 - Положення та накази Королеви, Том I Глава 7 «Скарги», п. 7.18(1).

75 - Там само, п. 7.14..

76 - Government of Canada, Military Grievances External Review Committee, Frequently Asked Questions; див. Закон про Національну Оборону, Канада (R.S.C., 1985, с. N-5), ст. 29.21.

77 - «2021 Annual Report on the activities of the Military Grievances External Review Committee», с. 13.

78 - Там само, с. 12.

Наразі Канадські збройні сили задекларували **початок реформи системи розгляду скарг**.⁷⁹ Це стало реакцією на велику критику, яка була спрямована на цю систему з боку військовослужбовців та правозахисників. Переважно критика зводилася до того, що система, яка є єдиним доступним механізмом для військовослужбовців для оскарження проблем щодо несення військової служби, не дає належних результатів через значні затримки у розгляді та відсутність достатніх повноважень на виправлення ситуації в офіцерів, які розглядають ці скарги.⁸⁰ Так, наприклад, в одному з публічно висвітлених випадків, скарга «зависла» в системі на щонайменше 18 років.⁸¹ Рішення затримкам у розгляді скарг було знайдене достатньо типово: чинний на той момент Начальник штабу Оборони – Уейн Рай – наказав командирам, що виступають початковими інстанціями з розгляду службових скарг «втричі збільшити кількість скарг, які вони обробляють, до листопаду [2021 року]».⁸²

Разом із тим, продовжуючи втілювати затребувані реформи, Канада від 2016 року почала впроваджувати новий елемент структури реагування на конфлікти, що виникають у зв'язку з проходженням служби.⁸³ Так, була запроваджена програма Інтегрованого управління конфліктами та скаргами (Integrated Conflict and Complaints Management Programme), яка координує різні інституції та механізми вирішення конфліктів, що пов'язані зі службою.⁸⁴ Як частина цієї програми, зокрема, було запроваджено нову систему реєстрації, відстежування та управління заявами – Інтегрована Система Реєстрації та Відстежування Скарг (Integrated Complaint Registration and Tracking System (ICRTS)).⁸⁵ Очікується, що система буде забезпечувати відстежування прогресу та ефективності механізмів вирішення конфліктів у режимі реального часу, надаючи як необхідну інформацію військовослужбовцям, так і ситуативну обізнаність для командування.⁸⁶

Також для скарг, що пов'язані з сексуальними домаганнями у війську, був відкритий зовнішній (невійськовий) механізм захисту – Комісія Канади з прав людини.⁸⁷ Втім, решта реформ поки не отримали розвитку, зокрема, запропонована ідея створення окремого трибуналу для розгляду службових скарг, незалежного від ланцюжка командування збройних сил.

Отже, канадська система реагування на службові скарги **має такий узагальнений вигляд:**

- 1) Скарга завжди подається безпосередньому командиру підрозділу. У випадку, якщо скарга стосується рішення, дії або бездіяльності цього ко-

79 - «CAF members can now submit grievances using the new Digital Grievance Submission Form», офіційний веб-сайт Канадського уряду.

80 - Lee Berthiaume, «Military's grievance system needs immediate reform, warns retired Canadian judge».

81 - Incompetence & Intransigence in Grievance Adjudication – Part I.

82 - Lee Berthiaume, «Military's grievance system needs immediate reform, warns retired Canadian judge».

83 - Government of Canada, Integrated Conflict and Complaint Management: From idea to implementation, оновлено 12 листопада 2021 року.

84 - Там само..

85 - Government of Canada, Director General Integrated Conflict and Complaint Management - Annual Report 2019.

86 - Там само.

87 - Mishall Rehman, Minister Announced Military Grievance and Harassment Process Changes.

мандира або ж якщо він не має повноважень на виправлення ситуації, що заявлена у скарзі, саме він ухвалює рішення про передання скарги далі. Таким чином, скарга в будь-якому разі повинна пройти ланцюжок командування військовослужбовця;

- 2) Зовнішні органи спостереження і контролю за системою практично відсутні. Контроль за механізмом розгляду скарг здійснюється внутрішньою структурою, що підпорядковується Начальнику штабу оборони;
- 3) Система характеризується численними проблемами, переважно щодо якості та тривалості розгляду скарг;
- 4) Канада оголосила і частково почала рух до цифровізації системи, запровадивши цифрові інструменти подачі та трекінгу скарги, а також електронний реєстр скарг.

5. Контакт скаржника із системою

.....

Загалом механізми реагування передбачають стандартні форми взаємодії зі скаржниками: контакт здійснюють уповноважені особи відповідного органу, запитують додаткову інформацію та докази, на основі яких надалі здійснюється розгляд скарги та ухвалюється рішення, яке повідомляється всім залученим особам (скаржнику, відповідачу, вищому командуванню тощо – залежно від обставин справи та конкретного механізму).

Особливо цікавим прикладом є механізм Інтегрованого управління конфліктами та скаргами, що був поступово запроваджений в Канаді, починаючи від 2016 року. Після подання скарги до відповідного територіального центру цієї системи зі скаржником протягом двох днів зв'язується представник центру з консультацією щодо подальших дій. Відтак центр реєструє скаргу та консультує скаржника щодо правильного шляху розв'язання проблеми (наприклад, скеровує до механізму, який найбільш відповідає інтересам скаржника та суті скарги).⁸⁸ У таких територіальних центрах працюють спеціально навчені люди, які можуть ідентифікувати проблему в довільно поданій скарзі, виокремити в ній потенційні порушення та поради найкращий механізм захисту.⁸⁹

Дещо схожу функцію виконує Офіс Генерального інспектора в США, наприклад, в контексті скарг на сексуальне насильство. Так, скаржник має змогу контактувати з представником Офісу шляхом подання «обмеженої» (конфіденційної) заяви про сексуальне насильство, а представник Офісу, зберігаючи конфіденційність скаржника, надасть консультацію щодо можливих шляхів вирішення скарги, отримання медичної, психологічної та юридичної підтримки тощо.⁹⁰

88 - Government of Canada, [Conflict Solutions and Services](#), оновлено 13 серпня 2024 року.

89 - [NEW! Conflict and Complaint extended hours toll-free line](#), 4 лютого 2022 року.

90 - Megan Bastick, «[Gender and complaints mechanisms. A Handbook for Armed Forces and Ombuds Institutions to Prevent and Respond to Gender-Related Discrimination, Harassment, Bullying and Abuse](#)», с. 59.

У Великій Британії для виконання схожих функцій існує інститут Офіцера підтримки – офіцера, якого може призначити або відповідний командир, що ухвалює рішення про прийнятність скарги під час розгляду формальної скарги, або до якого може звернутися скаржник (чи відповідач) ще до або під час подачі скарги з проханням стати його Офіцером підтримки.⁹¹ Такий офіцер допомагає скаржнику підготувати свою справу та переконатися, що скарга або відповідь на скаргу є чіткими, лаконічними та недвозначними, правильно відображають суть скарги тощо.⁹² Також такий офіцер інформує скаржника про можливості отримання підтримки (юридичної, соціальної, психологічної тощо),⁹³ та загалом супроводжує його протягом процесу розгляду скарги.

6. Забезпечення конфіденційності

.....

Системи реагування на скарги в інших країнах загалом прагнуть збалансувати інтереси скаржника та відповідача. Це, зокрема, пояснюється потребою забезпечити можливість відповідачів надавати власні пояснення та докази, захищаючись від скарги.⁹⁴ Так, наприклад, ВБ Секретаріат у британській системі зобов'язаний повідомити відповідача про скаргу на його дії не пізніше ніж через два робочі дні від моменту її надходження.⁹⁵ Також командування повинне бути обізнаними про стан справ у підрозділі у їхньому підпорядкуванні. Тому механізми переважно не забезпечують абсолютної конфіденційності скаржнику.

Будь-яка процедура повідомлення про порушення, яка передбачає подання скарги ланцюжком командування без зовнішніх органів нагляду, апріорі вимагає від скаржника прямого контакту з командирами. Так, наприклад, загальна система подання скарг у Канаді навіть не передбачає можливості скаржника звернутися до офіцера старшого рівня, коли скарга стосується дій чи рішень саме командира підрозділу скаржника: командир підрозділу в будь-якому випадку є особою, що приймає скаргу, і тільки потім, у разі наявності конфлікту інтересів, він передає її далі.⁹⁶ Навіть коли скаржник може звернутися до іншої особи, аніж та, на поведінку якої подається скарга, механізми в будь-якому разі передбачають повідомлення про це особи, щодо якої надійшла скарга, на одному з етапів.⁹⁷ Це є однією з найчастіших причин критики таких механізмів, адже військовослужбовці остерігаються негативних наслідків з боку тих, на кого вони скаржаться.

91 - JSP 831 - Redress of Individual Grievances: Service Complaints – Procedure, п. 8.1.

92 - Там само, п. 8.2.

93 - Там само.

94 - Ministry of Defence – Redress of Individual Grievances: Service Complaints Policy v4, 8 квітня 2024 року, с. 8, п. 1.4.2.

95 - Там само, п. 3.2.1.

96 - Положення та накази Королеви, Том I, Глава 7 «Скарги», п. 7.14(2).

97 - Наприклад, Ізраїль, 33.0336 Service Complaints Commissioner - Complaints Procedure and Powers – стор. 28, Великобританія, Ministry of Defence – Redress of Individual Grievances: Service Complaints Procedure v4, 8 квітня 2024 року, п. 3.2.1.

Винятки з цього правила трапляються в досліджуваних системах зрідка і загалом зводяться до надання скажнику контролю за поширенням інформації. Наприклад, у справах щодо сексуальних домагань США пропонують скажникам опцію конфіденційного повідомлення: це дає потерпілим доступ до медичної, соціальної та юридичної підтримки, при цьому командуванню не відкривають більше інформації, ніж про сам факт того, що в підрозділі стався певний інцидент та певні описові деталі.⁹⁸ Водночас розслідування на основі такої скарги розпочатися не може: для початку формального розслідування необхідно відкрите повідомлення,⁹⁹ тобто готовність потерпілих на розкриття відомостей про їхню особу та обставини порушення командуванню та іншим залученим у процес особам. Аналогічний підхід використовує Франція, де спеціальна установа (Thémis) забезпечує повну конфіденційність скажника на першому етапі, надаючи необхідну підтримку і консультації скажнику.¹⁰⁰ Лише коли скажник готовий надати згоду на формальне розслідування, Thémis починає розслідування, повідомляючи командування скажника про деталі; таке повідомлення разом має бути узгоджене зі скажником (як сам факт повідомлення, так і конкретні дані, які підлягають розкриттю).¹⁰¹

Таким чином, системи часто надають скажникам конфіденційну та безпечну лінію для першого контакту, яка забезпечує скажнику необхідну підтримку ще до проведення формальних розслідувань. Найголовніше, скажник у такому випадку може отримати повну інформацію щодо можливих шляхів розв'язання питання, що його турбує.

Процедурні правила діяльності Офісу Генерального інспектора США передбачають обов'язок генерального інспектора, який здійснює розгляд скарги, зберігати та охороняти інформацію про скажника і його заяву. Водночас заява скажника не є цілком конфіденційною: генеральний інспектор може розкривати її інформацію (разом з особою скажника) тим, хто її потребує, під час проведення розслідування.¹⁰² Таке розкриття повинно відбуватися тільки за згодою скажника або тоді, коли цього вимагає закон або неможливо здійснити розслідування без розкриття особи скажника.¹⁰³ Перед розкриттям будь-якої інформації про скаргу чи скажника інспектор повинен повідомити про це скажника, а у випадку, якщо скажник забороняє розкриття, інспектор повинен звернутися до юридичної підтримки для обрання подальших дій.¹⁰⁴ Будь-яке розголошення інформації фіксується в матеріалах справи.¹⁰⁵ Ба більше, якщо скарга стосується поведінки самого командира, якому підпорядкований відповідний представник Офісу, останній може всупереч загальному правилу не розголошувати отриману від скажника конфіденцій-

98 - Megan Bastick, «Gender and complaints mechanisms. A Handbook for Armed Forces and Ombuds Institutions to Prevent and Respond to Gender-Related Discrimination, Harassment, Bullying and Abuse», с. 59.

99 - Там само, с. 59.

100 - Там само, с. 66.

101 - Там само.

102 - Інструкція 90-301 «Inspector General Complaints Resolution», Департамент Повітряних Сил, 4 січня 2024 року, с. 46, п. 3.2.

103 - Там само, с. 46, п. 3.2.1.2.

104 - Army Regulation 20-1, Inspector General Activities and Procedures, с. 13-14, п. 1-13 (е) (3).

105 - Там само, с. 14, п. 1-13 (е) (3).

ну інформацію такому командирі, а натомість повідомити про це вищого командира або вищого представника Офісу.¹⁰⁶

Навіть інституції омбудсманів, які здійснюють нагляд за системою скарг, не завжди забезпечують конфіденційність. Так, хоча сам факт звернення до Омбудсмана щодо Службових Розслідувань Збройних Сил Великої Британії є конфіденційним, для здійснення розслідування та виправлення проблем, які є предметом скарги, ВБ Омбудсман має контактувати з підрозділом військовослужбовця, зокрема, командуванням цього підрозділу, що передбачає поширення даних про військовослужбовця та скаргу.¹⁰⁷ Хоча для цього ВБ Омбудсман повинен отримати згоду скажника,¹⁰⁸ це, фактично, ставить перед останнім вибір між конфіденційністю і можливістю розв'язання проблеми.

Так само і комунікація з Омбудсманом Національної Оборони та Збройних Сил Канади не є повністю конфіденційною, адже будь-яку інформацію, яку має Омбудсман чи працівники апарату, можна витребувати, що критикується як проблемний аспект діяльності Омбудсмана.¹⁰⁹

Наявність анонімних каналів для отримання консультації та рекомендацій щодо подальших кроків та механізмів подачі скарг є важливим складником для забезпечення впевненості скажників у системі службових скарг.¹¹⁰ Механізми деяких країн (зокрема й США) передбачають можливість подання анонімних скарг. У таких випадках розслідування щодо суті скарги все одно починається, але скажник жодним чином не залучений у процес, йому не повідомляють про результати.

Анонімні скарги можуть також слугувати механізмом для надання скажникові підтримки та консультацій. Так, у Бельгії скажник може залишатися анонімним, поки відповідальна за прийняття скарг особа надає консультативну підтримку щодо можливостей неформального розв'язання проблемного питання.¹¹¹ Втім, у разі переходу до формального розслідування, збереження анонімності для скажника стає неможливим.¹¹²

Система Великої Британії не дозволяє подання анонімних скарг, з огляду на потребу переконатися в прийнятності скарги: чи скарга подається чинним військовослужбовцем, чи колишнім військовослужбовцем стосовно періоду, коли він ще перебував на службі.¹¹³ Те саме стосується Канади, адже механізм скарг передбачає винятково особисте повідомлення про порушення через застосунок з авторизацією.¹¹⁴

106 - Там само, с. 14, п.1-13 (g) (1).

107 - Service Complaints Ombudsman for the Armed Forces, [Frequently asked questions](#).

108 - Там само.

109 - Женевський центр з питань управління сектором безпеки, «Ombuds Institutions for the Armed Forces: Selected Case Studies», с. 49.

110 - Міністерство оборони Великої Британії, [Wigston Review into inappropriate behaviours](#), 15 липня 2019 року, с. 24.

111 - Megan Bastick, «Gender and complaints mechanisms. A Handbook for Armed Forces and Ombuds Institutions to Prevent and Respond to Gender-Related Discrimination, Harassment, Bullying and Abuse», с. 66.

112 - Там само.

113 - Siobhan Rochford, [A short guide on how to raise a Service Complaint](#), 30 березня 2021 року.

114 - «CAF members can now submit grievances using the new Digital Grievance Submission Form», Defence Stories, 5 лютого 2024 року.

7. Механізми захисту

Замість забезпечення конфіденційності та/або анонімності скарг часто використовується інший підхід: заборона будь-яких репресій щодо осіб, що подали скаргу. Так, якщо командир вдається до репресивних дій щодо підлеглого-скаржника, скаржник може подати окрему заяву про переслідування. Окремо також розглядаються скарги на порушення конфіденційності (тобто несанкціонованого і незаконного поширення інформації про скаргу стороннім особам) під час розгляду скарг.

Ця система якісно прописана в США, де захист передбачений для «захищених комунікацій», до яких належать повідомлення про порушення, подані генеральному інспектору, відповідальним особам з різних установ системи органів військового управління та навіть будь-кому з ланцюжка командування.¹¹⁵ У випадку, якщо через подання скарги командир застосовує будь-які санкції – як-от переведення, позбавлення звань чи нагород тощо – скаржник може подати окрему скаргу до Генерального інспектора щодо репресій та вимагати захисту. Водночас Human Rights Watch, досліджуючи механізм роботи скарг у контексті гендерно зумовленого насильства, визначив, що 62% потерпілих, які скаржилися на сексуальне насильство в збройних силах США, зіткнулися з репресіями за подання скарг.¹¹⁶

Австралійська система також дотримується подібного підходу до захисту скаржників, але йде ще далі – вона кваліфікує репресивні дії щодо них як військове кримінальне правопорушення.¹¹⁷

У системах реагування на порушення в межах військової служби подання скарги не зумовлює автоматичного призупинення або скасування рішення, яке оскаржується. Так, наприклад, механізм подання скарг Офісу Генерального інспектора в США не передбачає будь-якої затримки чи скасування будь-якого рішення командування, як-от переведення, непоновлення на службі, призначення покарання тощо, адже така процедура є винятково механізмом розслідування порушень і не може втручатися в процес здійснення командування військами.¹¹⁸ Навіть механізм захисту скаржників, який є достатньо розвиненим у структурі публічного врядування США, дозволяє змінити чи скасувати незаконну дію щодо викривача (наприклад, рішення, ухвалене командиром як помста за подання скарги викривачем щодо нього) лише після розслідування та ухвалення рішення про те, що така репресивна справа відбулася.¹¹⁹ Водночас у разі, якщо генеральний інспектор з попереднього аналізу доказів встановлює, що репресії ймовірно відбулися і це загрожує добробуту військовослужбовця, інспектор повинен негайно повідомити про

115 - Title 10 - Armed Forces: Protected communications; prohibition of retaliatory personnel actions (10 USC 1034, п. (b)(2)(B)).

116 - Embattled – Retaliation against Sexual Assault Survivors in the US Military, Human Rights Watch, с. 3.

117 - Defence Regulation 2016, F2024C01048 (C07), в редакції 14 жовтня 2024 року, ст. 48.

118 - Andersen Air Force Base, IG Complaint Frequently Asked Questions, Відповідь 8.

119 - Protecting Military Whistleblowers: 10 U.S.C. §1034, 9 квітня 2020 року.

це Секретаря Оборони – найвищу посадову особу в структурі війська – який повинен вжити необхідних заходів для вбереження скаржника від негативних наслідків.¹²⁰

Втім, австралійський і німецький механізми дозволяють органам, що розглядає скаргу по суті, вирішити, чи слід призупинити виконання наказу, на який подається скарга, до винесення рішення по скарзі.¹²¹ Зокрема, таким механізмом практикується переведення військовослужбовця (принаймні, тимчасове) у справах щодо сексуального насильства.¹²²

8. Механізми, що доступні військовослужбовцям в Україні

.....

Наявна в Україні система реагування на скарги військовослужбовців загалом відповідає логіці аналогічних систем інших армій. Система звернень у Збройних Силах України та інших військових формуваннях у структурі Міністерства оборони України (далі – **МОУ**) є досить розгалуженою, охоплює внутрішні механізми реагування, «гарячу лінію» МОУ, Військову службу правопорядку у ЗС України (далі – **ВСП**), Головне управління захисту прав військових Міністерства оборони України (далі – **ГУЗПВ**), Державне бюро розслідувань (далі – **ДБР**) тощо.

Відповідно до статті 14 Закону України «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України», військовослужбовець має розв'язувати службові й особисті питання через безпосереднього начальника, а в разі потреби – звертатися до вищого за званням чи посадою. Як і в інших арміях світу, цей механізм ґрунтується на принципі єдиноначальництва – «наділенні командира (начальника) всією повнотою розпорядчої влади стосовно підлеглих і покладенні на нього персональної відповідальності перед державою за всі сторони життя та діяльності військової частини, підрозділу і кожного військовослужбовця».¹²³

Чітко вибудована вертикаль комунікації в армії відображена, зокрема, у процедурі подання рапорту, який виступає формалізованим механізмом взаємодії між підлеглим і командиром.¹²⁴

Процедура подання та розгляду рапортів у Збройних Силах України, визначена наказом Міністерства оборони № 531 від 06.08.2024, відображає спробу уніфікувати комунікацію військовослужбовців із командирами щодо особистих і службових питань.¹²⁵ У цьому контексті рапорт постає як формалізова-

120 - Там само, (с)(4)(А)-(Е).

121 - Німеччина, *Wehrbeschwerdeordnung*, 23 грудня 1956 року, ч. 2 ст. 3; Австралія, *Complaints and Alternative Resolution Manual*, п. 6.11(1).

122 - Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, «Annual report 2014», German Bundestag Printed Paper 18/3750, 2015, р. 44.

123 - Закон України «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України», ст. 28.

124 - Закон України «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України», ст. 14.

125 - «Про затвердження Порядку організації роботи з рапортами військовослужбовців у системі Міністерства оборони України» : Наказ Міністерства оборони України від 06.08.2024 № 531.

ний вид звернення, що може мати як усний, так і письмовий вигляд, в тому числі за допомогою цифрових засобів. Його зміст охоплює повідомлення, пояснення або прохання, пов'язані зі службою чи особистими обставинами.

З огляду на вимоги військової дисципліни та підпорядкованості, рапорт залишається ключовим інструментом для ініціювання офіційного реагування на проблеми всередині підрозділу. Зокрема він використовується не лише для звернення з особистих питань, а й для інформування про порушення порядку чи надання пояснень щодо власних дій. Водночас практика показує низку системних проблем, які підривають ефективність цього інструменту.

Поширеними залишаються випадки ігнорування рапортів, їхнього фізичного знищення або nereєстрації, що унеможливорює подальше звернення до вищих посадових осіб через відсутність доказів первинного звернення. Додатково ускладнює ситуацію обмежений фізичний доступ військовослужбовців до діловодства під час виконання бойових завдань. Частковою відповіддю на це стало впровадження платформи «Армія+», однак її функціональність обмежена як технічно, так і з міркувань безпеки – зокрема, щодо захисту державної таємниці та персональних даних.¹²⁶

Отже, у тому разі, якщо військовослужбовець хоче повідомити безпосередньому командирі про порушення дисципліни або правопорядку у підрозділі, він може звернутися до безпосереднього командира у формі рапорту. Подати скаргу військовий може в тому разі, якщо щодо нього ухвалили незаконні рішення, вчинили такі дії чи бездіяльність, або ж на нього були покладені незаконні обов'язки чи його незаконно притягнули до відповідальності. Така скарга по суті дозволяє військовослужбовцю «порушити» військову ієрархію та звернутися безпосередньо до прямого командира, органів військового управління, ВСП та ГУЗПВ.

Ще один аспект проблематики – неврегульованість терміну розгляду скарг. Хоча стаття 110 Дисциплінарного статуту дозволяє звернення військовослужбовців до органів військового управління, ВСП, слідчих органів та інших інституцій у випадках незаконних дій чи рішень командирів, чітких термінів розгляду такі норми не передбачають. На практиці командири та інші уповноважені особи орієнтуються на Закон України «Про звернення громадян», що прямо суперечить його ж положенням – адже, відповідно до статті 1 цього Закону, службові звернення військовослужбовців не підпадають під його дію.

Військовослужбовці, які входять до складу військових формувань, у системі МОУ, також можуть обрати інші шляхи повідомлення про порушення, наприклад, шляхом звернення на «гарячу лінію» МОУ. Утім, на практиці про звернення на «гарячу лінію» повідомляється командуванню військовослужбовця, яке уповноважене вирішити порушене у зверненні питання. Це також несе ризик негативного впливу на подальшу службу військовослужбовця і може спричинити конфлікти з командуванням та ризик настання для такого скаржника негативних наслідків.

¹²⁶ - Деякі питання Державного вебпорталу електронних публічних послуг у сфері національної безпеки і оборони «Армія+» : Постанова Кабінет Міністрів України від 30.07.2024 № 879.

Ще одним органом, до якого може звернутися військовослужбовець у разі порушення його прав, є ВСП. Однак ВСП уповноважена здійснювати лише службові перевірки.¹²⁷ Натомість повноваження щодо проведення службового розслідування та накладення дисциплінарного стягнення покладені на командира,¹²⁸ який потенційно може бути зацікавленою стороною у справі. Таким чином, ВСП не є у цій системі органом, який здійснює незалежний нагляд (як, до прикладу, генеральні інспектори в США), і не має реального впливу на командирів щодо порушень, на які скаржаться їхні підлеглі. Крім того, якщо до ВСП надходить повідомлення про ймовірне правопорушення, то інформація про це протягом трьох днів передається безпосередньому командирі особи, яка вчинила такі дії чи бездіяльність,¹²⁹ що може спричинити настання несприятливих наслідків для скаржника.

Зрештою, якщо військовослужбовець вважає, що проти нього було вчинене кримінальне правопорушення, він може звернутися безпосередньо до органів досудового розслідування за підслідністю відповідно до статті 216 Кримінального процесуального кодексу України. Складність тут полягає у тому, що не завжди військовослужбовець здатний самотужки вирішити, до якого саме органу потрібно звертатись. За загальним правилом, у справах про військові злочини підслідність належатиме ДБР. Окрім того, стаття 8 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» також передбачає можливість анонімних повідомлень про правопорушення у двох випадках:

- якщо відповідна інформація стосується конкретної особи;
- містить фактичні дані про вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину, які можуть бути перевірені.¹³⁰

У цьому випадку складнощі полягають у визначенні скаржником поняття «тяжкий» або «особливо тяжкий» злочин, що залежать від санкції статті в Кримінальному кодексі України та не є очевидним для пересічних громадян. Отже, у разі невідповідності заяви вищезазначеним критеріям, таке анонімне повідомлення може бути проігнорованим.

Ба більше, український механізм не пропонує визначеного шляху захисту військовослужбовців від негативних наслідків за подання скарги в адміністративному порядку. Військовослужбовець може претендувати на захист у тому разі, якщо він є **потерпілим або свідком у кримінальному провадженні**. За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну військові користуються захистом, що надається відповідно до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві».¹³¹ Для забезпечення такого захисту до військовослужбовців, окрім стандартних заходів захисту, можуть бути застосовані особливі, а саме: (1) відрядження до іншої військової частини або військової установи; або (2) переведення на нове місце служби.¹³²

127 - Наказ МОУ від 21.11.2017 № 608 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування у ЗСУ».

128 - Там само.

129 - Закон України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України», п. 19 ст. 8.

130 - Закон України «Про Державне бюро розслідувань», ч. 2 ст. 8.

131 - Закон України «Про запобігання корупції», ч. 2 ст. 53, п. 8 ч. 2 ст. 53; Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», п. д' абз. 1 ст. 2.

132 - Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», ст. 18.

Частими викликами можуть ставати саме відкриття кримінального провадження або визнання особи учасником кримінального провадження. Така ситуація спричиняє додаткові ризики щодо застосування до скаржника неправомірних заходів негативного впливу з метою приховування правопорушення. Створення механізму конфіденційного повідомлення про правопорушення та створення системи забезпечення заходів захисту скаржників у адміністративному порядку могли б мінімізувати ці ризики.

Більш захищеним статусом в українській системі користуються викривачі¹³³ корупції. Система захисту, яка їм надається, загалом нагадує статус скаржників у системі повідомлень про порушення США. Так, викривачам гарантується право на конфіденційність у випадку подання ними повідомлення про правопорушення із зазначенням власних персональних даних, а також право звертатися з таким повідомленням анонімно.¹³⁴ Будь-які дані про викривача, які можуть ідентифікувати його особу, заборонено розкривати третім особам, а у разі, якщо таку інформацію необхідно розкрити відповідно до вимог законодавства, викривач обов'язково про це повідомляється завчасно.¹³⁵ Порушення цих вимог тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, або навіть кримінальну відповідальність.¹³⁶

Закон також гарантує захист викривачів та їхніх близьких осіб від негативних наслідків у вигляді порушення трудових прав (наприклад, звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо) або інших негативних заходів впливу.¹³⁷ В контексті військової служби, йдеться про заборону звільнення зі служби, притягнення до дисциплінарної відповідальності або піддання іншим негативним заходам впливу у зв'язку з повідомленням ним про корупцію.¹³⁸

Наприкінці липня 2024 року представники Національного агентства запобігання корупції та сил оборони, оголосили про спільну позицію щодо посилення статусу викривачів у Збройних силах, зокрема, шляхом внесення змін до Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, які дадуть змогу військовослужбовцям самостійно обирати способи повідомлень про корупцію, не порушуючи норми статуту.¹³⁹ Законопроект від Міноборони, який повинен запровадити ці зміни до Дисциплінарного статуту, був поданий до ВРУ, у вересні 2024 року, утім жодного руху поки не мав.¹⁴⁰

133 - Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», викривачем є фізична особа, яка ... повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень ... якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з ... проходженням нею служби... (ч. 1 ст.1).

134 - Закон України «Про запобігання корупції», пп. 6-7 ч. 2 ст. 53³.

135 - Закон України «Про запобігання корупції», чч. 1-2 ст. 53⁵.

136 - Національне агентство з питань запобігання корупції, Щодо забезпечення права викривача на конфіденційність та анонімність, 24 лютого 2021 року.

137 - Закон України «Про запобігання корупції», чч. 1-4 ст. 53⁵.

138 - Закон України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України», п. 87-1.

139 - Визначено способи захисту прав викривачів серед військовослужбовців: результати обговорення з сектором безпеки й оборони – Національне агентство з питань запобігання корупції, 27 липня 2024 року.

140 - Проект Закону про внесення змін до Дисциплінарного статуту Збройних Сил України щодо забезпечення гарантій захисту та прав військовослужбовців, які повідомили про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» (№12040).

9. Рекомендації для створення ефективного каналу конфіденційного повідомлення

Наявні в українській системі канали повідомлень про порушення прав військовослужбовців не гарантують достатнього рівня незалежності від військової ієрархії, що ставить скаржника у вразливе становище. Каналам, відділеним від ланцюжка командування, бракує спроможності розв'язати проблему швидко та ефективно, захистивши права скаржника та не нашкодивши йому. Зрештою, брак конфіденційності та контролю за поширенням даних про скаржника або ситуацію, щодо якої подається скарга, підриває довіру до наявних каналів та перешкоджає поданню скарги, через що велика кількість проблем лишаються невиправленими.

Отже, українська система потребує **каналу для повідомлень військовослужбовцями про порушення їхніх прав під час військової служби, який буде одночасно (1) незалежним, (2) безпечним та (3) ефективним**. З огляду на проаналізований український та міжнародний досвід, можна окреслити такі рекомендації для врахування під час створення і розбудови такого механізму:

Інституційні рекомендації

Канал конфіденційного повідомлення має бути організований таким чином, щоб отримане повідомлення справді могло стати підґрунтям для належного реагування та досягнення результату. Тому довіра до такого каналу прямо залежить від його ефективності. Таким чином, слід ретельно підійти до інституційної розбудови цього каналу для забезпечення органу(-ів), що отримуватиме(-уть) такі повідомлення можливістю з ними поратися.

- 1. Роль і функція військового омбудсмена.** При створенні каналу конфіденційного повідомлення неодмінно потрібно буде визначитись, як і наскільки повинен бути залучений у його функціонування офіс військового омбудсмена – інституція, що наразі перебуває на стадії формування (законопроект про утворення якої пройшов перше читання і готується до другого). Військового омбудсмена не слід вилучати з процесу, адже канал конфіденційного повідомлення очікувано створить передумови для виявлення та розв'язання системних проблем, а також потребуватиме контролю та нагляду для забезпечення якнайкращого захисту прав військовослужбовців. Логічно, що військовий омбудсман має бути дотичним до цього процесу, адже до його сфери відповідальності входитимуть проблеми, які має вирішувати такий канал.

Загалом, можна визначити два потенційних рішення. Перше: створити канал конфіденційного повідомлення безпосередньо в офісі військового омбудсмена. Варто відзначити, що досвід роботи Уповноваженої Президента України з питань захисту прав військовослужбовців та членів їхніх сімей

вказує на те, що кількість таких звернень і обсяг роботи, що пов'язаний з їх опрацюванням, можуть перевантажити цю інституцію і знизити швидкість та ефективність реагування. Друге: дати військовому омбудсману функції контролю та нагляду над функціонуванням цього каналу, звільнивши його від безпосереднього розгляду всіх повідомлень.

Отже, перш за все, необхідно визначити, чи є військовий омбудсман органом розгляду конфіденційних повідомлень чи лише органом нагляду за утвореним каналом. Якщо омбудсман стає органом нагляду за цим каналом, необхідно визначити конкретний(-і) орган(-и) розгляду.

2. **Орган, до якого надходять звернення повинен бути спроможний ефективно їх опрацювати.** При визначенні інституції, що буде отримувати та опрацювати звернення та, відповідно, на них реагувати, необхідно реалістично розраховувати її спроможності, щоб запобігти її перевантаженню, а отже – її неефективному функціонуванню. Досвід роботи Уповноваженої Президента України з питань захисту прав військовослужбовців та членів їх сімей вже дозволяє припустити обсяг навантаження, що впаде на цю інституцію у разі, якщо каналу будуть довіряти.
3. **Орган, що розглядає звернення, повинен користуватися інституційною та операційною незалежністю від ланцюжка командування.** Забезпечення такої незалежності повинно бути основним принципом побудови відповідного каналу. Це допоможе створити довіру скажників до нього та гарантувати спроможність цього каналу розв'язувати питання, щодо яких подаватимуться скарги, незалежно від особи, щодо рішень, дій чи бездіяльності якої подається скарга. Незалежність має проявлятися в кадрових питаннях, механізмах доступу до інформації, контролі над даними, можливості приймати рішення, які вестимуть до відповідальності командування будь-якої ланки тощо у разі підтвердження фактів порушень.
4. **Доступність каналу для військовослужбовців усіх складників сил оборони України (далі – СОУ).¹⁴¹** При створенні каналу та визначенні органів, що здійснюватимуть прийом скарг та їхній розгляд, необхідно переконатися, що цей канал є однаково доступний для всіх складників СОУ, що означатиме або його створення поза межами одного військового формування чи одного центрального органу виконавчої влади, або створення аналогічних органів у різних структурах (наприклад, при МОУ та МВС).
5. **Можливість оскарження.** Механізм повинен надавати скажнику можливість оскаржити рішення, що приймаються під час здійснення перевірки (зокрема, рішення про прийнятність скарги та рішення по суті розгляду скарги). Для цього потрібно щонайменше:
 - фіксувати кожне з цих рішень в цифровій системі та повідомляти про нього скажнику;

¹⁴¹ - Відповідно до визначення, наведеного в Законі України «Про національну безпеку України», до сил оборони належать «Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави» (п. 18 ч. 1 ст. 1). До Сил оборони, таким чином, належать Збройні Сили України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Служба безпеки України тощо.

- ввести достатній термін на оскарження – його повинно вистачати для підготовки та подання оскарження військовослужбовцем;
- продовжувати термін оскарження, якщо його недотримання відбулося з поважних причин (зокрема, внаслідок участі у бойових діях)

Організаційні рекомендації

- 6. Перегляд і доопрацювання НПА, що стосуватимуться функціонування каналу конфіденційних повідомлень.** Усі такі НПА повинні бути переглянуті на предмет відповідності понятійного апарату означеним функціям, а також доповненими необхідними нормами для надання такому каналу формального статусу.
- 7. Встановлення критеріїв прийнятності скарги.** Критерії прийнятності необхідні для того, щоб захистити механізм від перевантаження скаргами, що можуть бути вирішені іншими механізмами. Це необхідно в умовах обмеженості ресурсів та необхідності оптимізації їхнього використання. Так, зазвичай встановлюються обмеження щодо часу подання скарги, особи скаржника, предмету скарги та первинності скарги (відсутності попередніх рішень цього або інших органів щодо обставин, які описані в скарзі).
- 8. Чітке окреслення предмета скарги.** Канал конфіденційного повідомлення повинен мати чітко окреслений обсяг питань для розгляду, щоб забезпечити ефективність механізму для тих потреб, які справді потребують конфіденційності та оперативного вирішення. Це означає, що з предмета скарги потрібно виключити питання щодо невдоволення умовами військової служби, які не є критичними і нагальними, та з якими можуть упоратися наявні механізми реагування (наприклад, такими є фінансові питання). Це допоможе захистити канал від можливого перевантаження та зосередити ресурс органу на скаргах, що потребують особливої уваги та швидкого і ефективного розгляду для захисту передусім життя та здоров'я військовослужбовців. Окреслення предмета скарг має враховувати, що певна частина питань, щодо яких військовослужбовці потребують допомоги, наразі не подаються через побоювання потенційних скаржників щодо особистої безпеки.
- 9. Співвідношення з кримінальним провадженням.** Очікується, що предмет скарги буде звужений переважно до тих випадків, коли обставини цілком можуть ставати підставами для відкриття кримінального провадження. Втім, ці процеси слід розділяти.

Пропонований канал конфіденційного повідомлення повинен мати цілі, відмінні від цілей кримінального провадження. Так, він покликаний максимально швидко задіяти заходи захисту до скаржника (за потреби), надати скаржнику необхідну підтримку та допомогу, та зрештою спричинити кадрові зміни у військовій частині (наприклад, у формі відсторонення кривд-

ника або переміщення скаржника з-під його впливу). Усе це повинно бути окремим процесом, паралельним відкриттю кримінального провадження.

10. Фіксація та відстежування скарги. Кожен етап розгляду скарги (від моменту подачі до моменту остаточного рішення) повинен фіксуватися в єдиній електронній системі. Це потрібно для забезпечення можливості для скаржника оскаржити процедурні рішення, прийняті під час розгляду скарги (наприклад, рішення про неприйнятність скарги), відстежування ефективності та швидкості розгляду заявки тощо. Архітектура цієї електронної системи повинна при цьому забезпечувати конфіденційність скаржника завдяки обмеженому доступу до даних та надійній системі безпеки.

11. Навчання фахівців. Безумовно, створення такого механізму потребуватиме **комплексного та постійного (регулярного)** навчання фахівців. Таке навчання повинне бути спрямоване на розвиток у фахівців навичок щодо:

- виявлення порушення серед описаних фактів (досконале знання законодавства, розуміння військової структури, статутів тощо);
- вміння правильно оцінити ступінь серйозності обставин та обрати правильний варіант дій;
- комунікації своїх дій та можливих варіантів розв'язання питання скаржнику;
- дотримання культури поваги та збереження конфіденційності, відповідального ставлення до персональних даних.

12. Чіткі стандартні операційні процедури (далі – СОП). Для побудови ефективного механізму, необхідно чітко виписати алгоритми взаємодії каналу (1) зі скаржником; (2) з іншими установами і організаціями (зокрема, правоохоронними органами, якщо обставини, викладені у скарзі, свідчать про можливе вчинення кримінального правопорушення); (3) з військовою частиною скаржника. СОП повинні чітко регламентувати, які кроки і в якій послідовності повинна зробити відповідальна особа, яка приймає скаргу, залежно від отриманої від скаржника інформації. Особливу увагу СОП мають приділяти алгоритму поводження з даними, отриманими від скаржника, з метою максимального збереження конфіденційності та запобігання витокам даних та шкоді інтересам скаржника.

13. Алгоритм дій залежить від ступеня серйозності питання. Механізм реагування повинен бути гнучким для ефективного реагування на різні обставини. Так, орган, що розглядає скарги, повинен мати змогу ефективно пріоритезувати дії щодо захисту життя та здоров'я скаржника, його конфіденційності та безпеки, над іншими процесами для оперативного втручання у тих випадках, коли час важливий.

Рекомендації щодо конфіденційності та захисту скаржника

14. Пріоритет – конфіденційність. Основним принципом роботи з даними про скаржника в новоствореному каналі повідомлень повинен стати захист конфіденційності скаржника. Для побудови ефективного каналу необхідно розробити основні засади цього підходу, які охоплюватимуть:

- розкриття будь-яким особам чи інституціям даних, що дозволяють ідентифікувати скаржника, можливе лише за наявності інформованої згоди скаржника;
- розкриття таких даних можливе лише у випадку, коли таке розкриття є єдиним можливим шляхом для розв'язання проблеми (розкриття лише тим, кому потрібні ці дані для здійснення дій, що дозволять розв'язати проблему);
- відповідальні за розгляд скарги особи повинні постійно спілкуватися зі скаржником і пояснювати можливі наслідки розкриття даних для того, щоб контроль за цими даними належав скаржнику;
- у випадку, якщо описані обставини можуть слугувати підставою для відкриття органами досудового розслідування кримінального провадження, скаржник повинен бути поінформований про подальший процес та наслідки, які може мати початок досудового розслідування в контексті збереження конфіденційності;
- будь-які порушення конфіденційності під час процедури розгляду потрібно розглядати як окремі порушення прав скаржника, які повинні призводити до відповідальності осіб, які обробляють та використовують ці дані неналежним чином;
- технічні рішення, що використовуються цим механізмом (зокрема, єдина цифрова система відстеження руху скарги), повинні гарантувати максимальну безпеку даних та диверсифікацію доступів різних посадових та службових осіб до різних типів даних, залежно від виконуваної у механізмі функції.

Водночас варто розуміти межі конфіденційності. Зокрема, якщо справа потрапляє до органів досудового розслідування для відкриття кримінального провадження, підтримання конфіденційності стає неможливим.

15. Контроль скаржника за процесом. Ключовим елементом довіри до системи повинно бути надання скаржнику відчуття контролю над процесом і його даними. Це передбачає, зокрема, такі аспекти:

- Після подання скарги, але перед початком офіційного розслідування, скаржник повинен бути проінформований про всі наявні шляхи розв'язання питання, а також можливі наслідки варіантів дій, які є у скаржника.
- скаржнику необхідно пояснювати, на яких етапах та кому потрібно буде розкривати дані про подану ним скаргу та що це може означати для нього.

- окрім випадку, коли з повідомленої скаржником інформації, є підстави вважати, що було вчинене (або ж досі вчиняється) кримінальне правопорушення, скаржник повинен мати можливість відмовитись від початку офіційного розслідування органом розгляду скарги;
- у випадку, якщо надана інформація, дає підстави для відкриття органом досудового розслідування кримінального провадження, орган, що здійснює розгляд скарги, зобов'язаний повідомити про це правоохоронний орган, не розкриваючи даних про скаржника, допоки скаржник не буде убезпечений із використанням належних засобів захисту.

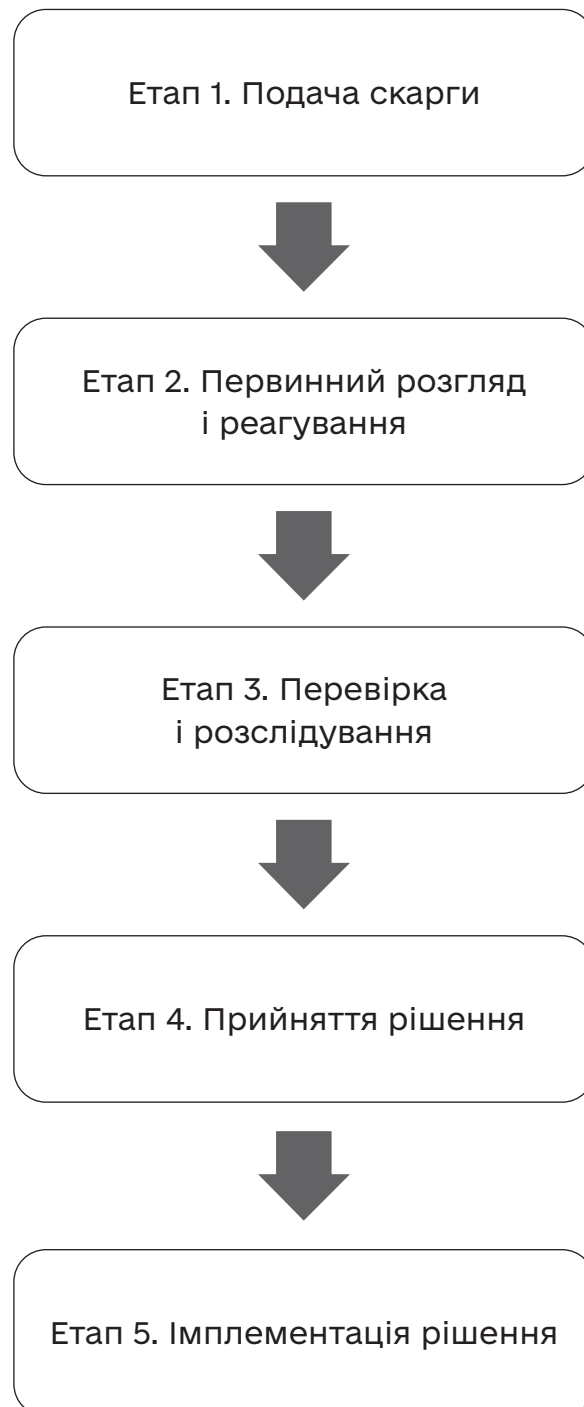
16. Можливість забезпечувати захист скаржників під час розгляду скарги.

Створюваний канал повинен отримати інструменти для такого захисту. У цьому, контексті важливо врахувати:

- інструменти захисту скаржника повинні бути швидкими та ефективними (наприклад, можливість забезпечити негайне відрядження скаржника до іншого підрозділу з метою забрати його з підпорядкування командира, щодо якого подається скарга);
- ці інструменти мають застосовуватися незалежно від заходів забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, що передбачені кримінально-процесуальним законодавством;
- якщо описані обставини вимагають захисту життя та здоров'я військовослужбовця, інструменти захисту скаржника повинні негайно застосовуватися органом, що розглядає скаргу, після отримання такої скарги;
- можливість використати інструменти захисту скаржника повинна залишатися в органі, що розглядає скаргу, протягом усього строку розгляду скарги для оперативного реагування на зміну обставин та погіршення ситуації скаржника;
- дії командира (або інших військовослужбовців) проти скаржника, які вчиняються внаслідок і у зв'язку з поданою ним скаргою, повинні бути суворо заборонені та бути підставою для окремого службового розслідування, вести до суворої відповідальності, а також слугувати підставою для вжиття пропорційних заходів захисту скаржника.

17. Відсутність відповідальності скаржника. Для побудови безпечного каналу для повідомлення про порушення, якому довірятимуть скаржники, необхідно виключити будь-яку відповідальність за повідомлення про порушення, яке не підтвердиться за результатами розгляду скарги. Це необхідно для того, щоб захистити скаржника від недоліків системи та запобігти репресіям за подання скарг і вказівку на потенційні проблеми у війську.

Для побудови механізму з використанням наведених рекомендацій, необхідно розбити процес на такі основні етапи:



Оскільки фокус цієї записки – саме канал конфіденційного повідомлення, варто зосередитися на перших трьох етапах, а саме на практичних рекомендаціях щодо організації процесу на цих етапах.

Етап 1. Подача скарги

На цьому етапі необхідно забезпечити щонайменше:

- наявність чітко визначеного каналу звернення;
- технічну здатність такого каналу забезпечити конфіденційність;
- процедуру фіксації факту подання скарги в єдиній електронній системі;
- одночасний з отриманням скарги її розгляд її на прийнятність за чітко визначеними критеріями;
- ухвалення рішення про прийнятність чи неприйнятність скарги;
- повідомлення скаржника про рішення щодо прийнятності скарги або повідомлення скаржника про причини, через які його скаргу було визнано непринятною;
- можливість оскаржити рішення про неприйнятність скарги;
- невідкладна передача прийнятних рішень на етап первинного розгляду.

Етап 2. Первинний розгляд і реагування

На цьому етапі необхідно забезпечити щонайменше:

- додатковий розгляд скарги на прийнятність;
- оцінку серйозності питання, наявності необхідності для вжиття заходів захисту життя та здоров'я скаржника;
- оцінку наявності підстав стверджувати про вчинення кримінального правопорушення і повідомлення органу досудового розслідування про це (якщо так);
- консультування скаржника щодо можливих шляхів розв'язання проблеми (окрім офіційного розслідування), питань, пов'язаних з конфіденційністю, можливих варіантів розвитку подій тощо;
- отримання від скаржника інформованої згоди на початок розслідування.

Етап 3. Перевірка і розслідування

На цьому етапі необхідно забезпечити щонайменше:

- обмежений термін проведення розслідування (залежно від складності та серйозності справи);
 - можливість вжиття заходів захисту життя та здоров'я скаржника, якщо обставини цього вимагатимуть;
 - інформування скаржника щодо розкриття його даних установам та організаціям, які повинні бути залучені для розв'язання проблеми;
 - здійснення розслідування;
 - канал для повідомлення скаржником про порушення конфіденційності звернення або про негативний вплив чи тиск, що здійснюються на скаржника внаслідок подання ним скарги;
 - фіксацію усього процесу в електронній системі.
-

