

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Проект «Підтримка впровадження європейських стандартів прав людини в Україні»**

**Жовтень 2022 р.**

**Експертний звіт із ситуаційним аналізом і  
Рекомендації щодо подальших кроків у розвитку Офісу  
Уповноваженого з прав людини**

**Автори:**

**Марек Антоні Новіцкі, консультант Ради Європи  
Джордж Тугуші, консультант Ради Європи**

*Експертний звіт підготовлено в межах проекту Ради Європи «Підтримка впровадження європейських стандартів прав людини в Україні». Думки, що висловлені в цьому документі, у жоден спосіб не слід вважати офіційною точкою зору Ради Європи.*

## ЗМІСТ

|  |           |
|--|-----------|
| <b>СПИСОК СКОРОЧЕНЬ</b>  | <b>3</b>  |
| <b>ВСТУП</b>   | <b>4</b>  |
| <b>СТИСЛИЙ ОГЛЯД</b>   | <b>6</b>  |
| <b>ЗАГАЛЬНІ КОМЕНТАРІ</b>  | <b>7</b>  |
| <b>ПОТОЧНА СТРУКТУРА ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА</b>  | <b>8</b>  |
| <b>ІНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ОФІСУ</b>  | <b>8</b>  |
| <b>a/ Бюджет</b>   | <b>8</b>  |
| <b>b/ Регіональні представники</b>   | <b>9</b>  |
| <b>c/ Кадрові питання</b>  | <b>10</b> |
| <b>d/ Інформаційна робота з громадськістю та зовнішня комунікація</b>  | <b>10</b> |
| <b>e/ Конфіденційність</b>   | <b>11</b> |
| <b>f/ Співпраця з НУО</b>  | <b>11</b> |
| <b>g/ Огляд існуючих процедур</b>  | <b>12</b> |
| <b>h/ Розслідування за посадовим правом</b>  | <b>13</b> |
| <b>i/ Національний превентивний механізм (НПМ), діяльність із моніторингу та документування порушень прав людини</b> | <b>13</b> |
| <b>j/ Моніторинг ситуації з правами людини осіб, переміщених з України внаслідок війни</b>                           | <b>14</b> |
| <b>k/ Координаційні центри</b>   | <b>14</b> |
| <b>l/ Оглядові наради</b>  | <b>14</b> |
| <b>ПОЛІТИКИ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА</b>   | <b>15</b> |
| <b>a/ Загальні питання</b>   | <b>15</b> |
| <b>b/ Міжнародне співробітництво</b>   | <b>17</b> |
| <b>ЗАКОНОДАВЧА БАЗА</b>  | <b>17</b> |
| <b>РЕКОМЕНДАЦІЇ</b>  | <b>18</b> |

## СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

КМ — Комітет міністрів Ради Європи

РЄ — Рада Європи

СРТ — Комітет з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню

ЄКПЛ — Європейська конвенція з прав людини

ЄСПЛ — Європейський суд з прав людини

ENNHRI — Європейська мережа національних правозахисних установ

ЄС — Європейський Союз

GANHRI — Глобальний альянс національних інституцій з прав людини

МКС — Міжнародний кримінальний суд

НУО — неурядова організація

НІПЛ — національна інституція з прав людини

НПМ — Національний превентивний механізм

Омбудсмен — Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

Інститут Омбудсмена — інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

ПАРЕ — Парламентська асамблея Ради Європи

ООН — Організація Об'єднаних Націй

UN CAT — Конвенція ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання

ПРООН — Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй

ВК — Європейська комісія «За демократію через право», «Венеціанська комісія»

## Вступ

Цей звіт підготовлено в межах проєкту Ради Європи «Підтримка впровадження європейських стандартів прав людини в Україні». Проєкт спрямований на посилення спроможності Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини («Омбудсмена») щодо захисту та впровадження стандартів прав людини на національному рівні. Оскільки Проєкт запускається в контексті агресії Російської Федерації проти України, що триває, а також призначення нового Уповноваженого з прав людини, існує потреба переоцінити потреби інституції з метою зміцнення її спроможності виконувати свій мандат якомога ефективніше в поточних обставинах.

Для цієї мети було обрано двох міжнародних консультантів — Марека Антоні Новіцкі, колишнього члена Європейської комісії з прав людини, колишнього міжнародного омбудсмена у Косово<sup>1</sup>, та Джорджа Тугуші, колишнього громадського захисника Грузії, члена СРТ та віцеполову з питань UN CAT. Завдання включає розширений обмін інформацією з Проєктною групою РЄ та Інститутом Омбудсмена, оцінку існуючої законодавчої бази та її застосування на практиці, огляд поточних структурних змін в інституції, ініційованих новопризначеним Омбудсменом, а також надання рекомендацій для сприяння підвищенню інституційної ефективності.

Як зазначалося вище, консультанти провели діалог із представниками Інституту Омбудсмена у гібридному форматі зі Страсбурга. Двоє представників Інституту були присутні в Страсбурзі, а інші колеги брали участь у зустрічі через інтернет-посилання. Консультанти отримали комплект нормативно-правових актів та документів, підготовлених за попередні роки, які містять низку правових та інституційних оцінок щодо функціонування Інституту. Консультанти також отримали документи, що описують поточну структуру Інституту Омбудсмена та пріоритетні напрями реалізованої діяльності.

Для цілей цього звіту консультанти проаналізували такі документи:

- Принципи ООН, які стосуються статусу національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини («Паризькі принципи»)<sup>2</sup>;
- Компіляція висновків Венеціанської комісії щодо інституту омбудсмена<sup>3</sup>;
- «Венеціанські принципи» захисту та просування інституту омбудсмена<sup>4</sup>;
- Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ), Резолюції: 1959 (2013) щодо зміцнення інституту омбудсмена в Європі, 4 жовтня 2013 р.<sup>5</sup>; 2301 (2019) щодо інститутів омбудсмена в Європі — потреба у встановленні спільних стандартів, 2 жовтня 2019 р.<sup>6</sup>;
- Рекомендація Комітету міністрів державам-членам щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадянського суспільства в Європі<sup>7</sup>;

<sup>1</sup> \*Це позначення не зачіпає позиції щодо статусу та відповідає резолюції Ради безпеки ООН 1244 та висновку Міжнародного суду щодо декларації незалежності Косово;

<sup>2</sup>Прийняті Резолюцією 48/134 Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993 р.; <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspx>;

<sup>3</sup>Компіляція висновків Венеціанської комісії щодо інституту омбудсмена, CDL-PI(2022)022, 6 травня 2022 р.; [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)022-e);

<sup>4</sup> Венеціанська комісія, Принципи захисту та просування інституту омбудсмена («Венеціанські принципи»), 3 травня 2019 р., CDL-AD(2019)005; [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e);

<sup>5</sup> <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20232&lang=en>;

<sup>6</sup> <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=28161&lang=en>;

<sup>7</sup> Прийнято 28 листопада 2018 р., CM/Rec (2018)11,

[https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectid=09000016808fd8b9](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016808fd8b9)

- Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про розвиток інституту омбудсмена<sup>8</sup>;
- Рекомендація Комітету міністрів державам-членам про розвиток та зміцнення ефективних, плюралістичних і незалежних національних правозахисних інституцій<sup>9</sup>;
- Висновки Європейської конференції омбудсменів, Вільнюс, Литва, 5–6 квітня 2002 р., CommDH(2002)3<sup>10</sup>;
- Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Роль Омбудсмена та посередницьких організацій у сприянні та захисті прав людини, належному врядуванні та верховенстві права», 16 грудня 2020 р.<sup>11</sup>;
- GANHRI — Загальні спостереження<sup>12</sup>;
- Настанови щодо підтримки ENNHRI НІПЛ, що під загрозою<sup>13</sup>;
- Київська Декларація про роль національних інституцій з прав людини у конфліктних і постконфліктних ситуаціях<sup>14</sup>.

У цьому ж процесі консультанти розглянули, зокрема, вказані нижче документи, що стосуються конкретно Інституту Омбудсмена:

- Конституція України<sup>15</sup>;
- Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»<sup>16</sup>;
- Проект Закону України № 5019 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» з пояснювальною запискою;
- Повторна оцінка операційної спроможності та потреб Національного превентивного механізму (НПМ) України<sup>17</sup>;
- Аналітичний звіт 2017 р. про існуючу нормативно-правову базу, що регулює діяльність Омбудсмена, проект ЄС Twinning;
- Рекомендації 2017 р., спрямовані на приведення національної нормативно-правової бази у відповідність до найкращих практик ЄС у сфері прав людини;
- Юридичний висновок щодо проекту Закону України № 5019<sup>18</sup>

З огляду на той факт, що Інститут під керівництвом нового Омбудсмена та в нових умовах, спричинених війною, з очевидних причин перебуває лише на початкових етапах своєї поточної діяльності з реформування, ми вирішили — визнаючи, що це найбільш розумна позиція на цьому етапі — зосередити наш аналіз та оцінку на тих загальних сферах запланованої чи вже здійсненої діяльності, які сам Омбудсмен вважав, принаймні в осяжному майбутньому та в умовах воєнного часу, загальними пріоритетами.

Для детальнішої оцінки та висновків настане час через певний період, коли стануть очевидними видимі ефекти впроваджених коригувань.

<sup>8</sup> Прийнято 16 жовтня 2019 р., CM/Rec (2019)6, <https://rm.coe.int/090000168098392f>;

<sup>9</sup> Прийнято 31 березня 2021 р., CM/Rec (2021)1,

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680a1f4da>

<sup>10</sup> <https://rm.coe.int/16806da7c9>;

<sup>11</sup> A/Res/75/186; <https://digitallibrary.un.org/record/3896442>;

<sup>12</sup> <https://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/SCA-Rules-of-Procedures.aspx>;

<sup>13</sup> лютий 2020 р.; <http://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/02/Guidelines-on-ENNHRI-support-to-NHRIs-under-threat.pdf>;

<sup>14</sup> Міжнародна конференція «Роль національних інституцій з прав людини у конфліктних і постконфліктних ситуаціях», Київ, Україна, 21–22 жовтня 2015 р., [http://ennhri.org/wp-content/uploads/2019/10/the\\_kyiv\\_declaration.pdf](http://ennhri.org/wp-content/uploads/2019/10/the_kyiv_declaration.pdf);

<sup>15</sup> <https://rm.coe.int/constitution-of-ukraine/168071f58b>;

<sup>16</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>;

<sup>17</sup> <https://rm.coe.int/assessment-of-the-npm-in-ukraine-final-eng/16809e44ad>;

<sup>18</sup> <https://rm.coe.int/legal-opinion-on-draft-law-amendments-to-the-law-on-ombudsperson-no501/1680a4a4f7>

Отже, відправною точкою для нашого аналізу та рекомендацій є сфери, визначені Омбудсменом як пріоритетні в результаті нещодавнього загального внутрішнього аудиту Інституту та з належним посиланням на поточний військовий контекст. Усі заходи, заплановані та реалізовані в межах «нової стратегії», мають на меті зробити Інститут більш ефективним, особливо в умовах збройної агресії, що триває, та відновити очікуваний рівень довіри до Інституту в українському суспільстві.

Консультанти хотіли б висловити щирі вдячність команді проекту Ради Європи за сприяння їх місії та роботі над цим звітом.

## **Стислий огляд**

В Україні Інститут Омбудсмена, як і всі інші інституції, вимушені працювати у найважчі часи сучасної історії країни. Війна, що триває, суттєво впливає на безпеку, робоче середовище, безпеку та всі інші аспекти, важливі для нормального функціонування офісу зі штаб-квартирою в Києві та двадцятьма чотирма регіональними представництвами.

Перед консультантами також стоїть непросте завдання. З одного боку, їхня мета — допомогти Інституту стати ефективнішим в умовах війни; з іншого боку, вони повинні надавати рекомендації, які можна реально реалізувати в цей складний період як для країни, так і для Інституту.

Після аналізу існуючої законодавчої бази та інших застосовних документів, а також на основі обміну інформацією з представниками Інституту, консультанти надали рекомендації, які повинні допомогти Інституту в подальшому вдосконалити свою первинну законодавчу базу, підвищити його незалежність та ефективність, надати йому більшу фінансову незалежність та ресурси, дозволивши йому наймати персонал відповідного рівня та збільшити свою операційну спроможність.

Запропоновані зміни мають надати Інституту можливість запустити всі регіональні відділення та посилити спроможність центрального апарату. Для цього необхідно мобілізувати бюджетні ресурси та зовнішню допомогу.

Персонал має продовжувати користуватися перевагами постійної освіти та навчання, ефективно використовуючи наявні інструменти підготовки та нові можливості, що з'являються.

Інститут має заповнити вакансії, першочергово зосередившись на НПМ, що дасть йому змогу повноцінно функціонувати та розширити свій мандат відповідно до поточних і нових потреб, пов'язаних із війною, що триває.

Інститут має розширити свою діяльність щодо просування та захисту основних прав громадян України, тимчасово переміщених зі свого постійного місця проживання, посилити співпрацю з НІПЛ та групами громадянського суспільства у відповідних країнах для ефективного захисту прав українських біженців.

Наскільки це можливо, інститут має підтримувати підвищену видимість та роботу з інформування громадськості як у місцевих та міжнародних ЗМІ, так і в соцмережах. У той час як Омбудсмен залишається активним у засобах масової інформації та соціальних мережах, необхідно видати чіткі інструкції для членів персоналу, які можуть виступати публічно та надавати коментарі й інформацію щодо діяльності Інституту. Особливу увагу слід приділяти підготовці персоналу, який може працювати зі ЗМІ на місцевому й міжнародному рівнях.

Зусилля щодо посилення захисту персональних даних, покращення можливостей моніторингу, внесення змін і зміцнення внутрішніх правил, сприяння співпраці та

партнерству з місцевим громадянським суспільством і міжнародними партнерами слід здійснювати паралельно з виконанням основного мандату Інституту.

## Загальні коментарі

До 2014 року в Європі лише омбудсмени в Боснії, Грузії та Косово стикалися зі специфічними викликами, пов'язаними з війною, внутрішнім збройним конфліктом або військовим втручанням чи внаслідок них<sup>19</sup>.

Із 2014 року, тобто з початку збройного конфлікту на Сході України, спричиненого агресією Російської Федерації, Уповноваженому з прав людини доводиться мати справу з найсерйознішими проблемами щодо фундаментальних прав, що виникають у цій ситуації, зокрема тими, що стосуються цивільних осіб на окупованих територіях<sup>20</sup>. Масштаб і комплексний характер надзвичайно складних викликів для Омбудсмена та його офісу різко зросли після повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну, яке розпочалося 24 лютого 2022 року.

Вперше в сучасній історії Європи така Інституція, як Омбудсмен, стикається з виконанням свого конституційного мандату в період повномасштабної оборонної війни на національній території та пов'язаних із війною тяжких надзвичайних ситуацій. Тому серед аналогічних інституцій складно знайти зразок для наслідування, який би безпосередньо відповідав умовам, що сьогодні існують в Україні. Таким чином, Інститут повинен значною мірою покладатися на власний специфічний досвід, набутий з 2014 року.

Отже, діяльність Інституту Омбудсмена та зусилля щодо реформування і зміцнення його спроможності слід розглядати як особливий виклик, а також — через надзвичайно складний контекст, що зараз панує, — свого роду експеримент для такого типу інституцій у Європі, що змушений працювати в умовах, яких раніше не було в жодній іншій країні.

Інститут, вимушений працювати в поки що небачених умовах, потребує не лише достатньо загальної та гнучкої законодавчої бази, але й уяви та досвіду, щоб наповнити її відповідними внутрішніми правилами та практиками, що дадуть адаптувати його пріоритети та діяльність до поточних потреб, що динамічно змінюються, щоб забезпечити очікувані результати у виконанні своєї конституційної функції в державі навіть у таких екстраординарних, надзвичайно складних обставинах.

Проте водночас діяльність Омбудсмена має бути спрямована на майбутнє, щоб підготувати Інститут до роботи на рівні, якого очікує громадськість і вимагає Конституція, у період повоєнної відбудови та відновлення в перспективі європейської інтеграції України.

---

<sup>19</sup> Європейська конференція омбудсменів, спільно організована Комісаром Ради Європи з прав людини та омбудсменом Литви, Вільнюс, Литва, 5–6 квітня 2002 р., однією з головних тем якої було питання «Омбудсмен і захист прав людини у кризових ситуаціях»; Висновки: CommDH(2002)3, <https://rm.coe.int/16806da7c9>;

<sup>20</sup> У цьому контексті важливою подією стала міжнародна конференція «Роль національних інституцій з прав людини у конфліктних і постконфліктних ситуаціях», організована в Києві тодішнім Уповноваженим з прав людини та ПРООН 21–22 жовтня 2015 року, і Декларація, прийнята як висновки цієї Конференції, яка закликає до посилення ролі НІПЛ у конфліктних і постконфліктних ситуаціях: <https://www.undp.org/eurasia/publications/role-national-human-rights-institutions-conflict-and-post-conflict-situations>; [http://ennhri.org/wp-content/uploads/2019/10/the\\_kyiv\\_declaration.pdf](http://ennhri.org/wp-content/uploads/2019/10/the_kyiv_declaration.pdf)

## Поточна структура Інституту Омбудсмена

Поточна структура Інституту Омбудсмена складається з Омбудсмена, його представників, регіональних представництв, секретаріату, тематичних відділів, кількох тематичних рад і радників. Якщо говорити конкретніше, Омбудсмен має 9 представників, відповідальних за роботу окремих структурних одиниць Інституту за рішенням Омбудсмена. Офіс має 24 регіональних представники, відповідальних за відповідні регіональні одиниці. Секретаріат Омбудсмена складається з Голови та двох заступників. В межах апарату функціонує 21 структурний, тематичний відділ. Для допомоги Омбудсмену в окремих сферах діяльності створено кілька рад, до яких належать Рада донорів, Експертна рада, експертні ради при Представниках Омбудсмена. Також до складу структури входять 10 радників.

## Інституційний розвиток офісу

### *а/ Бюджет*

За звичайних умов, без виняткових турбулентностей, спричинених економічною кризою чи війною, прийнятий бюджет Інституту Омбудсмена не повинен бути меншим, ніж на попередній бюджетний рік. У драматичній бюджетній ситуації, в якій Україна опинилася внаслідок агресії Російської Федерації, загальне суттєве скорочення видатків, у тому числі на діяльність державних установ, є цілком зрозумілим і необхідним<sup>21</sup>. Однак навіть за таких умов Омбудсмен повинен мати можливість вносити власні пропозиції щодо бюджету, не побоюючись будь-якого скорочення загального бюджету, яке є непропорційним до бюджетних скорочень, здійснених парламентом чи урядом загалом<sup>22</sup>.

У цьому контексті вкрай важливо прийняти належну фінансову політику, а не обмежуватися уже обмеженими за своєю суттю бюджетними засобами. Цілком імовірно, що Інститут зможе виконати свою місію за допомогою значних зовнішніх ресурсів — за умови, звісно, що вони надходять із відповідних джерел і не ставитимуть під сумнів його незалежність. У цьому аспекті мають бути чіткі та прозорі правила і належний контроль з боку громадськості. Надані та прийняті донорські ресурси не повинні впливати на його право на отримання коштів із державного бюджету<sup>23</sup>. У цьому аспекті слід очікувати, що Рада донорів відіграватиме важливу корисну роль.

Існують різні варіанти додаткового «безпечного» іноземного фінансування, включно з коштами, які окремі уряди можуть пропонувати як добровільні внески або в інших формах. Очікування такої допомоги може бути цілком обґрунтованим, зокрема в умовах агресії Російської Федерації та з метою відбудови держави, в тому числі її інституцій. Вона може надаватися у формі загальної фінансової підтримки, а також як фінансування конкретних проєктів для сприяння його діяльності в цей надзвичайно складний період. Такі форми сприяння мають стати предметом обговорення з урядами дружніх держав, а також повинні бути терміново обговорені та отримати політичну підтримку з боку міжнародних організацій, у тому числі органів Ради Європи. Зусилля щодо отримання такого додаткового фінансування вимагають активної, потужної та відданої позиції представників Інституту та самого Омбудсмена.

<sup>21</sup> Оскільки вже зрозуміло, що бюджет інституції на 2023 рік буде значно скорочено;

<sup>22</sup> Венеціанські принципи, Принцип 21;

<sup>23</sup> Див., наприклад: CDL-AD(2015)017 — Висновок щодо Закону про народного адвоката (омбудсмена) Республіки Молдова, ухвалений Венеціанською комісією на її 103-му пленарному засіданні (Венеція, 19–20 червня 2015 р.), §§ 74, 75; CDL-AD(2017)032 — Республіка Молдова — Запропонована нова стаття 37 Закону про положення про фінансування народної адвокатури, ухвалена Комісією на її 113-му пленарному засіданні (Венеція, 8–9 грудня 2017 р.), §§ 11, 12, 26, 34.



## ***b/ Регіональні представники***

Важливою ініціативою, яка в разі успіху, безсумнівно, зміцнить Інститут Омбудсмена та довіру до нього,<sup>24</sup> є створення організаційних структур Представників Омбудсмена в усіх 24 регіонах (областях) країни, включно з Уповноваженим з прав і жителів на тимчасово окупованій території в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі. Їхню діяльність підтримуватимуть невеликі офіси, переважно з двох осіб, а також Експертні ради, які складатимуться передусім з місцевих НУО та представників університетів чи активістів громадянського суспільства.

У зв'язку з цією ініціативою необхідно підкреслити важливість цього типу організаційного кроку та основні умови, які слід виконати для досягнення його мети.

Для того, щоб Інститут Омбудсмена міг належним чином здійснювати свої повноваження, кожна особа повинна мати можливість, якщо потрібно, звернутися до нього та попросити про допомогу у випадках порушення прав людини або зловживання владою. Одним зі шляхів сприяння виконанню цього обов'язку є створення структур Інституту омбудсмена на регіональному рівні. З очевидних причин їх створення особливо важливе у територіально великих країнах зі значною чисельністю населення, таких як Україна.

Регіональний офіс надає можливість спрощених та безпосередніх контактів зі структурами місцевої влади, що, природно, слугує оптимізації та прискоренню діяльності, уможливлючи, зокрема, неформальне вирішення суперечок та ефективно втручання без зайвої формальної процедури. Це особливо важливо в екстрених випадках, які вимагають негайного реагування Інституту Омбудсмена та компетентних місцевих органів влади.

Суттєву роль відіграє співпраця регіональних офісів із надійними та компетентними організаціями громадянського суспільства і місцевими структурами інших незалежних інституцій, професійними асоціаціями, адвокатурою й іншими групами, що діють на місцевому рівні.

Регіональний офіс також може бути ініціатором або активним учасником публічних дискусій щодо найважливіших поточних питань, із якими стикаються люди на місцевому рівні, що входить до сфери повноважень Омбудсмена.

На регіональному рівні Інститут Омбудсмена має багато можливостей інформувати громадськість та конкретні громади про своє існування і свою роль, а також пояснювати, як ефективно користуватися його послугами.

Особливо важлива роль регіонального офісу в розслідуванні справ. Значна кількість розслідуваних справ зазвичай стосується звинувачень, пов'язаних із діяльністю державної адміністрації на місцевому рівні. Отже, це перш за все місце, де знаходяться докази та особи, які можуть надати необхідну інформацію.

Завдяки своїй відчутній присутності на місцевому рівні, Інститут Омбудсмена сприймається широкою громадськістю як менш бюрократичний, більш дружній і ближчий до людей<sup>25</sup>.

Для ефективного функціонування регіональних офісів в Україні, навіть із найскромнішим та мінімальним штатом, потрібні значні фінансові ресурси. Вони будуть ще більшими з огляду на потребу у відповідній оргтехніці, комп'ютерах, транспортних засобах, тим паче

---

<sup>24</sup> Див., наприклад: CDL-AD(2016)033 — Вірменія — Висновок щодо проєкту конституційного закону про захисника прав людини, ухвалений Венеціанською комісією на її 109-му пленарному засіданні (Венеція, 9–10 грудня 2016 р.), §§19, 68

<sup>25</sup> Див. Кройцфельдт, Н., О'Брайен, Н. і Новіцкі, М. 2021, Порівняльний огляд омбудсменів: Рекомендації щодо дій для омбудсмена Туреччини та керівні принципи для омбудсмена і органів державної влади (Creutzfeldt, N., O'Brien, N. and Nowicki, M. 2021, A Comparative Review on Ombuds: Recommendations of Action for the Turkish Ombudsman and Guidelines for the Ombudsman and Public Authorities). Рада Європи онлайн, стор. 24: <https://rm.coe.int/oi-report-web-2790-3490-7908-1/1680a45112>.

що зона діяльності офісу охоплює значні території районів. Інституція повинна шукати підтримки для фінансування роботи цих офісів із зовнішніх джерел через спеціальні проекти для цієї мети.

Регіональними представниками мають бути особи з релевантним значним досвідом і знаннями у сфері захисту основних прав і громадських справ, які знають відповідний регіон і мають авторитет у ньому. Як випливає з назви посади, вони представляють Уповноваженого з прав людини в певному регіоні і, в цьому сенсі, є обличчям Інституту на цій території. Таким чином, їх діяльність також має велике значення для того, як Інститут Омбудсмена сприймається на місцях, і для відновлення належного рівня довіри до нього. Важливо чітко визначити в Законі та внутрішніх положеннях Інституту взаємовідносини регіональних представників із центральними структурами Інституту та обсяг повноважень щодо певних дій та рішень.

Діяльність Експертних рад при Регіональних представниках, безперечно, буде корисною за умови, що вони є не просто формальними, а динамічними, активними органами, що надають реальну професійну та соціальну підтримку.

### ***с/ Кадрові питання***

За наявною інформацією, певна кількість посад в апараті Омбудсмена залишаються незаповненими, що особливо тривожно з огляду на те, що драматичні обставини війни ставлять перед Інститутом додаткові та професійно складні завдання. Незважаючи на поточні виклики, наймання та навчання персоналу має залишатися пріоритетом.

Період агресії Російської Федерації та пов'язані з цим серйозні бюджетні проблеми наразі унеможливають відповідальне вирішення питання конкурентоспроможної заробітної плати персоналу. Однак у майбутньому слід вимагати, щоб їхні зарплати були принаймні еквівалентними зарплатам працівників Верховного Суду чи Конституційного Суду<sup>26</sup>. Так само винагорода Омбудсмена має відповідати його/її конституційному рангу в державі. Як зазначила Венеціанська комісія в одному зі своїх висновків, *«питання встановлення винагороди Омбудсмена є не лише питанням суспільної поваги, а й питанням незалежності інституції»*<sup>27</sup>.

Можливе додаткове зовнішнє фінансування, про яке ми згадуємо в інших частинах, може використовуватися, зокрема, для надання підтримки експертного персоналу, що може набувати різних форм — наприклад, це можуть бути зовнішні контракти або спеціальні проекти, що дозволяють набирати персонал. Окрім того, не слід передчасно виключати підтримку — особливо під час і відразу після війни — з боку експертів або міжнародних радників, які фінансуються з різноманітних джерел.

### ***д/ Інформаційна робота з громадськістю та зовнішня комунікація***

Інформаційно-роз'яснювальна робота Омбудсмена набуває ще більшої важливості у надзвичайних ситуаціях, тому слід приділити увагу зміцненню команди з роботи зі ЗМІ в

---

<sup>26</sup> Див., наприклад: CDL-AD(2021)035 — Висновок щодо законодавства, пов'язаного з апаратом омбудсмена Вірменії, ухвалений Венеціанською комісією на її 128-му пленарному засіданні (Венеція та онлайн, 15–16 грудня 2021 р.), §§68, 69; CDL-AD(2021)049 — Висновок щодо проєкту закону «Про Уповноваженого з прав людини», ухвалений Венеціанською комісією на 129-му пленарному засіданні (Венеція та онлайн, 10–11 грудня 2021 р.), §114, 117;

<sup>27</sup> Див., наприклад: CDL-AD(2004)006 — Висновок щодо статусу та рангу омбудсмена з прав людини Боснії та Герцеговини, ухвалений Венеціанською комісією на її 58-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 березня 2004 р.), §§9, 10, 16; див. також наприклад: CDL-AD(2021)035 — Висновок щодо законодавства, пов'язаного з апаратом омбудсмена Вірменії, ухвалений Венеціанською комісією на її 128-му пленарному засіданні (Венеція та онлайн, 15–16 грудня 2021 р.), §25–27.

Офісі, **розробці нової комунікаційної стратегії Інституту**. Можна також передбачити випуск оновленого внутрішнього посібника з цього питання для персоналу.

Пріоритетом має залишатися підтримка високого рівня видимості та присутності в усіх частинах України, наскільки це можливо. Незважаючи на необхідність дотримання вимог безпеки, візити Омбудсмена до різних регіонів, які найбільше постраждали від війни, та особиста роль його і його персоналу в описі та документуванні тяжких порушень прав людини, вчинених російськими військами на території України, зберігають своє важливе значення.

Необхідно підтримувати та надалі розширювати публічну видимість Омбудсмена та його поточної діяльності в національних і міжнародних ЗМІ, а також у всіх соціальних мережах.

Інформація про участь Омбудсмена разом із його представником з питань безпеки у зустрічах із представниками консультаційних центрів, створених у зв'язку з війною, а також у спеціальних зустрічах з обласною адміністрацією (ОДА) має бути представлено в засобах масової інформації, наскільки це можливо, і надалі вона повинна публікуватися ще й у соціальних мережах.

Хоча це багато в чому залежить від підходу самого Омбудсмена та внутрішніх політик, сформульованих для Офісу, його співробітники, що з'являються в ЗМІ, повинні пройти базову комунікаційну підготовку з акцентом на поточну ситуацію в країні.

#### **e/ Конфіденційність**

Конфіденційність — наріжний камінь практики Омбудсмена. Дані, що ідентифікують особу, — а також питання, які люди доводять його/її відома — має бути захищено. Омбудсмен повинен зберігати в конфіденційності всі комунікації з тими, хто звертається за допомогою, і вживати розумних організаційних чи інших заходів для забезпечення конфіденційності. Омбудсмен та його персонал повинні підтримувати конфіденційність усієї отриманої інформації та даних, приділяючи особливу увагу захисту безпеки скаргників, постраждалих сторін і свідків<sup>28</sup>.

Суворі законодавчі та внутрішні правила повинні гарантувати, що, окрім чітко визначених правових винятків, будь-яка інформація, надана конфіденційно, або дані, що ідентифікують особу, не розкриваються добровільно нікому за межами Інституту Омбудсмена, крім випадків, коли на це надається чіткий дозвіл.

Закон обмежується лише зазначенням у статті 14, що Уповноважений *«не має права розголошувати отримані відомості про особисте життя заявника та інших причетних до заяви осіб без їхньої згоди»*.

#### **f/ Співпраця з НУО**

Безсумнівно, належна розширена співпраця, особливо зі спеціалізованими НУО, має вирішальне значення для того, щоб будь-який Омбудсмен міг ефективно виконувати свій конституційний мандат<sup>29</sup>. Це також критично важливо для формування довіри суспільства до цієї інституції. Тим паче, в Україні є багато професійних, потужних організацій громадянського суспільства, про що, зокрема, свідчить нещодавня Нобелівська премія миру для «Центру громадянських свобод». Важливим кроком у

<sup>28</sup> Рекомендація CM/Rec (2021) 1, Додаток, III.14;

<sup>29</sup> Там само, Додаток IV 15b

цьому напрямку є запланована участь представників НУО в експертних радах, які діятимуть як на центральному рівні, так і при регіональних представництвах.

Однак потенційні форми співпраці не повинні обмежуватися цією діяльністю. Звіти та інші матеріали, підготовлені визнаними, надійними НУО та інституціями, як національними, так і міжнародними, мають стати важливим джерелом інформації та основою для оцінки поточних справ. Результати роботи Омбудсмена, з іншого боку, мають бути важливим джерелом для НУО, включно з міжнародними НУО, для їхніх звітів та оцінок, представлених міжнародним форумам у межах існуючих процедур моніторингу дотримання стандартів прав людини, в тому числі в ЄСПЛ.

Одним із важливих аспектів співпраці з НУО може бути їхня участь як певної третьої сторони — у справах, що стосуються системних чи структурних проблем або інших серйозних порушень прав і свобод — у провадженнях, які проводяться в Інституті Омбудсмена. У таких випадках Омбудсмен може попросити конкретні НУО чи інституції надати свої висновки або коментарі щодо предмета справи. В інших випадках на запит цих організацій та установ Омбудсмен міг би погодитися на їх участь у розгляді справи та висловлення позиції щодо предмета справи. Цю можливість мають чітко передбачати внутрішні процедурні правила Інституту.

Щоб зміцнити цю співпрацю та гарантувати її очікуваний професійний рівень, існує потреба в підготовці або спільних семінарах щодо відповідних ролей Омбудсмена та НУО, а також умов, вимог та очікувань щодо їхніх взаємовідносин і співпраці.

Омбудсмен також має розглянути можливість взяти на себе роль координаційного механізму для організацій та активістів громадянського суспільства, які зараз відіграють важливу роль у документуванні порушень прав людини, скоєних під час агресії Російської Федерації. Це могло б забезпечити більш системний підхід до документування злочинів, скоєних на території України, а також ефективніше мобілізувати підтримку організацій та осіб, які активно беруть участь у цьому процесі, шляхом надання їм відповідних рекомендацій та навчання.

#### ***g/ Огляд існуючих процедур***

Обнадіює отримана інформація про зусилля Омбудсмена, спрямовані на зміцнення операційної спроможності Інституту, включно з детальним оглядом внутрішніх процедур, які діють сьогодні. Їх належне структурування критично важливе для ефективного розгляду скарг громадян і справ, які розслідує Омбудсмен за своєю власною ініціативою, а також для прийняття позиції щодо цих справ без зайвих затримок. Слід докладати подальших зусиль для спрощення та дерегуляції внутрішніх процедур і запровадження заходів для забезпечення своєчасного реагування на випадки, які цього вимагають.

Із точки зору належного ведення справ, важливо, *зокрема*, правильно класифікувати питання, якими потрібно зайнятися, відповідно до визначених пріоритетів, з огляду на їх серйозність, терміновість реагування Омбудсмена, необхідність поглиблених досліджень тощо. Це питання має відобразитися в чинних процедурах, які слід адаптувати до типу та терміновості справи відповідно до застосовної класифікації. Якщо це можливо реалізувати без шкоди для результату дій Омбудсмена, слід відмовитися від повних і часто затяжних розслідувань на користь спрощених процедур, таких як менш формальне втручання або «прискорений» розгляд справ.

Окрім того, для випадків надзвичайної терміновості, що вимагають негайних дій, повинні існувати конкретні окремі організаційні рішення, адаптовані до конкретного характеру відповідних проблем. Це видається особливо важливим у поточний винятковий період,

коли умови ведення війни часто вимагають термінового екстреного реагування з боку Омбудсмена.

### ***h/ Розслідування за посадовим правом***

Дуже важливим і все більш поширеним інструментом у діяльності будь-якого Омбудсмена є його повноваження проводити розслідування та перевірки за посадовим правом (*ex-officio*). Це чітко зазначено у Венеціанських принципах, що вказують на дискреційні повноваження Омбудсмена проводити розслідування не лише за результатами скарги, але й «за власною ініціативою»<sup>30</sup>. Цей варіант також передбачено Законом (стаття 16.3). Такий механізм має застосовуватися найчастіше в умовах надзвичайних ситуацій, що наразі склалися в Україні внаслідок вторгнення Російської Федерації, виникнення проблем із захистом прав, що стосуються широких верств населення, які вимагають відповідного та негайного реагування і втручання органів влади без очікування будь-якої ініціативи з боку жертв. Таким чином, діяти «з власної ініціативи» в цей надзвичайно складний час має бути основним способом реагування Інституту Омбудсмена на проблеми та виклики, що виникають.

### ***i/ Національний превентивний механізм (НПМ), діяльність із моніторингу та документування порушень прав людини***

Під час війни Інститут Омбудсмена в Україні змушений діяти в дуже специфічних умовах під надмірним тиском. Війна значною мірою впливає на методи роботи та операційну спроможність інституції. З війною з'являються нові пріоритети, які окреслюють оперативні напрями роботи Омбудсмена та його апарату.

Національний превентивний механізм (НПМ) України входить до складу Офісу Омбудсмена відповідно до статті 19-1 Закону. Відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, на Омбудсмена покладено функції національного превентивного механізму. Однією з головних функцій НПМ є регулярна перевірка поводження з особами, позбавленими волі, в місцях несвободи з метою посилення, у разі необхідності, їх захисту від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження чи покарання.

Як нам відомо, наразі НПМ перебуває на стадії реформування і нещодавно відновив свою діяльність. Основні проблеми, які залишаються, пов'язані з наявними вакансіями, відсутністю достатніх ресурсів і подіями, пов'язаними з війною.

Зрозуміло, що вакантні посади в НПМ слід терміново заповнити, а новий персонал має пройти відповідну підготовку. Навчальний онлайн-курс, розроблений за підтримки Ради Європи, може стати чудовою відправною точкою для підготовки новачків у НПМ. Це ж стосується представників громадянського суспільства, які беруть участь у роботі НПМ через налагоджену схему співпраці.

Оскільки війна принесла деякі нові території, які НПМ, можливо, доведеться охопити додатково до традиційних об'єктів, що контролюються згідно з мандатом, може знадобитися адаптація методів роботи та спеціальне навчання.

В результаті війни буде захоплено і затримано багато військовополонених і мирних жителів. НПМ може відігравати провідну роль у відвідуванні місць їх ув'язнення та, як мінімум, оцінювати поводження з ними, їх умови проживання та доступ до медичної допомоги. Це може передбачати відвідування «нетрадиційних» місць несвободи, які

<sup>30</sup> Венеціанські принципи, Принцип 16

зазвичай відвідує НПМ. Відповідні органи мають надати НПМ точний перелік місць ув'язнення, які використовуються для утримання людей, захоплених/затриманих у контексті війни.

Беручи до уваги контекст, персонал НПМ, а також експерти та представники громадянського суспільства, залучені до роботи механізму, поряд зі спеціальним навчанням, також можуть ефективно скористатися специфічною підготовкою щодо відповідних положень і стандартів Женевської конвенції (III) 1949 р. про поводження з військовополоненими та Конвенції (IV) 1949 р. про захист цивільного населення під час війни.

Омбудсмен має продовжувати моніторинг спеціальних закладів, зокрема психіатричних лікарень, де проходять лікування жертви катувань з боку російських військ та інші люди, які серйозно постраждали від війни.

### ***j/ Моніторинг ситуації з правами людини осіб, переміщених з України внаслідок війни***

Ще один важливий напрямок діяльності, який має розглянути Омбудсмен, — моніторинг ситуації з правами людини громадян України, вимушених залишити країну внаслідок бойових дій. Є кілька країн, у тому числі й тих, що межують з Україною, куди через війну втекла більшість громадян України у пошуках притулку.

Омбудсмен може налагодити ефективну комунікацію та обмін інформацією з Інститутами Омбудсмена цих країн та організаціями громадянського суспільства, які активно долучаються до моніторингу ситуації з правами людини та надають допомогу українським біженцям, з метою забезпечення ефективнішого захисту громадян України, які тимчасово проживають за кордоном. Це може значно полегшити вирішення проблем із правами людини, з якими українці можуть зіткнутися в місцях свого поточного проживання.

### ***k/ Координаційні центри***

Ефективність провадження та результативність втручань і рекомендацій Омбудсмена значною мірою залежать від рівня співпраці з Омбудсменом усіх відповідних державних інституцій. Їхні статутні обов'язки в цьому аспекті досить чітко викладено в Законі.

Однак, щоб полегшити контакти та співпрацю з Омбудсменом, слід розглянути можливість створення в Офісі Прем'єр-міністра, кожному міністерстві та інших центральних державних адміністративних органах, а також на регіональному рівні в (обласних) адміністративних офісах пунктів контакту з Інститутом Омбудсмена — підрозділів або призначених посадових осіб, відповідальних за такі контакти та співпрацю з питань, що входять до їх компетенції. Існування цих координаційних контактних пунктів має особливе значення, особливо у термінових випадках, які вимагають якнайшвидшої реакції компетентних органів на втручання чи запити Омбудсмена.

### ***l/ Оглядові наради***

Омбудсмен має разом з окремими міністерствами та іншими державними органами організувати оглядові наради як регулярно, так і позапланово, у разі потреби, для представлення інформації про свою роботу, обговорення проблем, виявлених у справах, які розглядаються Інститутом Омбудсмена, пов'язаних зі сферами компетенції цих

міністерств, обговорення стану виконання рекомендацій та будь-яких труднощів чи перешкод, що виникають у цьому процесі, тощо.

Оглядові наради такого типу служать не тільки для обміну інформацією та поглядами та пошуку поліпшень або вирішення питань, які викликають проблеми на практиці, але й для створення атмосфери співпраці, кращого взаємного знання, розуміння та довіри і, як результат, підвищення ефективності Омбудсмена у його відносинах з органами влади та у виконанні їхніх відповідних повноважень.

## **Політики Інституту Омбудсмена**

### ***а/ Загальні питання***

Немає сумніву, що в таких екстремальних обставинах, які існують сьогодні в Україні, необхідно — через численні нові та серйозні загрози — намагатися посилити існуючий захист основних прав. Отже, роль Інституту Омбудсмена має природно зростати.

Враховуючи це, критично важливо знайти належне місце для Омбудсмена серед багатьох інших державних органів, які, відповідно до своїх конституційних і статутних обов'язків, виконують різноманітні завдання, що впливають із поточної ситуації, в якій опинилася Україна.

Не менш важливим є, також і в очах громадськості, чітке розмежування компетенцій та завдань різних державних структур — з одного боку, щоб уникнути дублювання зусиль та забезпечити оптимальну ефективність діяльності Омбудсмена, і, з іншого боку, щоб уникнути плутанини в очах громадськості щодо суті його ролі та пов'язаних із нею очікувань.

Люди, які опинилися у жахливих обставинах війни, набагато більше, ніж у будь-якій іншій ситуації, можуть очікувати та шукати не лише гуманітарної чи аналогічної допомоги, а й сильного відчуття захисту своїх основних прав інститутом довіри, яким повинен бути Омбудсмен.

Надзвичайно важливими, особливо з урахуванням обмежених — принаймні наразі — ресурсів та персоналу, є політичні рішення, які дають змогу Інституту зосередитися на ретельно визначених сферах, де роль Омбудсмена не можна замінити іншими інституціями чи організаціями. Очікування Інституту та його плани, на жаль, необхідно адаптувати до об'єктивно наявних ресурсів. Зусилля слід зосередити на ретельно відібраних ключових сферах. В іншому разі існує ризик фрагментації сил і ресурсів, а також ризик того, що очікувані результати та виконання конституційного мандату не буде задовільно досягнуто у сферах особливого значення. Вимушені пріоритети необхідно роз'яснити громадськості, щоб вона розуміла політику Інституту за поточних обставин, пов'язаних із війною, і щоб уникнути виникнення непотрібних очікувань та подальших негативних реакцій суспільства.

Визначаючи сфери особливого занепокоєння, важливо також усвідомлювати, що загалом у періоди кризи чи надзвичайної ситуації органи влади частіше, ніж за інших, більш нормальних обставин, схильні нехтувати у своїх діях існуючими правилами та нормами та негативно реагувати та відхиляти навіть найконструктивнішу критику, в тому числі з боку Омбудсмена.

Саме з цієї причини під час таких періодів, як поточний, Омбудсмен має бути надзвичайно пильним і здатним швидко й ефективно реагувати на події, які цього вимагають, оскільки органи влади різних рівнів під прикриттям або приводом виняткових

обставин можуть вдаватися до різного роду зловживань, у тому числі серйозних, на рівні регулювання та практик на місцях. Будь-який надзвичайний стан і, як у цьому випадку, воєнний стан допускає широкі обмеження прав, але вони не повинні бути надто далекосяжними без істотного об'єктивного обґрунтування і повинні відповідати, зокрема, ЄКПЛ згідно з умовами, викладеними у її статті 15<sup>31</sup>.

Згідно з отриманою інформацією, виявляється, що загалом в осяжному майбутньому Омбудсмен має намір зосередити свою основну діяльність передусім на двох напрямках, безпосередньо пов'язаних із наслідками агресії Російської Федерації, водночас якомога ширше виконуючи свій мандат.

**Перший — захист постраждалих від агресії**, в тому числі для обміну військовополоненими; повернення примусово депортованих цивільних осіб і дітей із Росії, захист від катувань, права внутрішньо переміщених осіб (ВПО) тощо.

Омбудсмен, незважаючи на поточну складну ситуацію, має продовжувати відігравати провідну роль у моніторингу, щоб діти й надалі мали доступ до базової освіти та медичної допомоги. При цьому першочергова увага приділяється переміщеним особам.

Безперечно, Омбудсмен може і повинен взяти на себе важливу, а в деяких випадках і ключову роль у цих питаннях.

**Другий — співпраця з правоохоронними органами щодо військових злочинів.** У цій сфері Омбудсмен вбачає роль свого офісу як інституції, яка допомагає в їхніх зусиллях, тісно співпрацюючи з ними шляхом передачі будь-якої відповідної інформації, отриманої Інститутом або доступної йому. Також він має намір певним чином допомагати в зборі доказів таких злочинів. Омбудсмен також передбачає важливу роль Інституту в моніторингу кримінальних розслідувань таких злочинів та їх результатів.

Питання участі Омбудсмена у сприянні збору доказів, очевидно, потребує додаткового розгляду та осмислення. Зазвичай така участь не входить до мандату Омбудсмена чи навіть до характеру інституції такого типу. Це має бути питанням правоохоронних органів відповідно до чинного порядку розслідування кримінальних справ, у тому числі збирання доказів злочинів. Роль Омбудсмена в цьому контексті обмежується документуванням таких злочинів, оскільки наявні обмежені ресурси дають змогу передавати інформацію чи документи, якими володіє Інститут, а також здійснювати згаданий раніше та вкрай необхідний ефективний моніторинг із точки зору гострої необхідності належного та законного судового переслідування, забезпечуючи при цьому дотримання основних прав жертв і злочинців. У цьому контексті не можна ігнорувати факт активної участі в документуванні та зборі доказів злочину з боку компетентних міжнародних інституцій та організацій, які тісно співпрацюють із правоохоронними органами України, насамперед із МКС.

Зосередженість на питаннях і проблемах, які входять до мандату Омбудсмена та є результатом агресії Російської Федерації, є очевидною і зрозумілою. Однак Омбудсмен не повинен забувати про необхідність захисту та втручання в інші сфери, важливі для фундаментальних прав усіх тих, хто опинився, незалежно від обставин, навіть тимчасово, під юрисдикцією української влади, — наприклад, як військовополонені чи в інших контекстах або, як уже зазначалося вище, як велика кількість громадян України,

---

<sup>31</sup> «Відступ від зобов'язань під час надзвичайної ситуації»; 1 березня 2022 р.; відступ від зобов'язань в Україні в умовах надзвичайного та воєнного стану шляхом додатків та доповнень, підтриманих такими документами: Указ Президента України № 63/2022 «Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України», Закон України № 2101-ІХ «Про затвердження Указу Президента України № 63/2022 „Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України“», Указ Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», Закон України № 2102-ІХ «Про затвердження Указу Президента України № 64/2022 „Про введення воєнного стану в Україні“».



які залишили її територію після початку бойових дій, знайшовши притулок у різних гостинних країнах.

Зважаючи на серйозні обмеження бюджетних ресурсів і проблеми з достатньою кількістю кваліфікованого персоналу, виконання цих інших завдань, із одночасним зосередженням на цілях, безпосередньо пов'язаних із війною, що триває, може виявитися надзвичайно складним, особливо без зовнішньої підтримки.

## ***b/ Міжнародне співробітництво***

Тісна співпраця в усіх можливих сферах із міжнародними інституціями та організаціями, як міжурядовими, так і неурядовими, які різними способами займаються поточною ситуацією в Україні, також має бути ключовим компонентом політики Інституту. Додатково до інших переваг такої співпраці, ці органи також можуть відігравати важливу роль у певних ситуаціях, які цього вимагають, у підтримці висновків із доповідей та рекомендацій Омбудсмена та посиленні їх впливу на національних і міжнародних форумах. Окрім того, Інститут Омбудсмена слід розглядати не лише як частину національної системи захисту прав, а як провідний інструмент у процесі гарантування належних стандартів у цьому питанні та як невід'ємну складову на шляху до європейської інтеграції України. У цій якості він є спостерігачем і охоронцем прав як для національних, так і для міжнародних цілей.

## **Законодавча база**

Конституцією України 1996 року<sup>32</sup> було запроваджено посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмена), який, згідно зі статтею 101, *«здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина»*. Конституція гарантує кожному право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (стаття 55).

Керуючись цим конституційним положенням, у 1997 році Верховна Рада прийняла Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», який із відповідними змінами та доповненнями (станом на 13 серпня 2014 року) діє і сьогодні.

Унаслідок різноманітної критики на національному та міжнародному рівнях як законодавчої бази, так і ефективності цього Інституту, протягом останніх кількох років міжнародні експерти ЄС та РЄ підготували вичерпний набір рекомендацій із цього приводу<sup>33 34 35</sup>. До агресії Російської Федерації проти України в лютому 2022 року, навіть з урахуванням певних розроблених проєктів змін, значного прогресу в зусиллях щодо вдосконалення чинного закону не було.

У поточній драматичній ситуації в державі єдиним розумним проміжним рішенням на сьогодні видається внесення з ініціативи Омбудсмена змін до чинного законодавства в обсязі, якого вимагає сьогоднішня надзвичайна ситуація. Інші необхідні зміни слід залишити на післявоєнний період.

---

<sup>32</sup> з поправками; <https://rm.coe.int/constitution-of-ukraine/168071f58b>

<sup>33</sup> «Впровадження кращих європейських практик з метою зміцнення інституційної спроможності Апарату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо захисту прав і свобод людини (Апарат)», звіт  
<sup>34</sup> «Впровадження кращих європейських практик з метою зміцнення інституційної спроможності Апарату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо захисту прав і свобод людини (Апарат)», Рекомендації, спрямовані на національну нормативно-правову базу відповідно до найкращих практик ЄС у сфері прав людини;

<sup>35</sup> <https://rm.coe.int/legal-opinion-on-draft-law-amendments-to-the-law-on-ombudsperson-no501/1680a4a4f7>

## Рекомендації

### Інституційний розвиток

1. Закон має гарантувати, що незалежність Інституту буде захищено від втручання через використання бюджетного процесу, і що Омбудсмен матиме можливість вносити власні пропозиції щодо бюджету, не побоюючись будь-якого скорочення загального бюджету, яке є непропорційним скороченням бюджету, здійсненим парламентом чи урядом загалом.
2. Належні, реалістичні бюджетні прогнози мають розроблятися на мінімальному та на оптимальному рівні, щоб забезпечити очікувані результати та задовільне виконання конституційного мандату. Ці прогнози повинні дозволити зробити оцінку того, якою мірою наявні на поточний момент бюджетні ресурси дадуть змогу профінансувати заплановану діяльність, і якою мірою слід вивчити інші — зовнішні — джерела фінансування. За відсутності таких додаткових можливостей і зовнішніх фінансових ресурсів важливо прийняти план дій у надзвичайних ситуаціях, врахувавши необхідність реалізації принаймні найважливіших заходів, визначених як пріоритетні.
3. Інститут повинен шукати підтримки для фінансування діяльності офісів регіональних представництв із зовнішніх джерел через спеціальні проекти для цієї мети.
4. Існує потреба розширити та посилити законодавчий захист конфіденційних даних, які збирає, обробляє та надає Інститут, окрім того, що передбачає стаття 14 Закону та пов'язані з НПМ положення. Також необхідні суворі та детальні внутрішні правила і керівні принципи, що охоплюють ці питання.
5. У першочерговому порядку слід заповнити вакантні посади в Інституті, приділяючи особливу увагу НП. Окрім того, слід докласти зусиль для збільшення, за допомогою зовнішнього фінансування, кількості професійного персоналу в тих департаментах і підрозділах, які за поточних умов мають найбільші зобов'язання щодо захисту прав людини, шляхом звернення до зовнішніх підрядників, у тому числі міжнародних.
6. Слід докладати подальших зусиль для спрощення та дерегуляції внутрішніх процедур і запровадження заходів для забезпечення своєчасного реагування на випадки, які цього вимагають; якщо це можливо реалізувати без шкоди для результату дій Омбудсмена, слід відмовитися від повних і часто затяжних розслідувань на користь спрощених процедур, таких як менш формальне втручання або «прискорений» розгляд справ.
7. У поточній ситуації в Україні механізм розслідувань та перевірок за посадовим правом (*ex-officio*) має бути основним способом реагування Інституту Омбудсмена на проблеми та виклики, що виникають.
8. Слід якомога ширше розвивати співпрацю з НУО, особливо тими, які спеціалізуються у сфері захисту основоположних прав, що не тільки зміцнить спроможність Омбудсмена ефективно виконувати свій конституційний мандат, але й є критично важливим для формування довіри до Інституту з боку широкої громадськості.
9. НПМ має відновити роботу в усіх частинах України, наскільки це можливо. Зосереджуючись на «традиційних» місцях під його повноваженнями, НПМ має

розпочати відвідування місць ув'язнення, які використовуються для утримання військовополонених та інших осіб, захоплених/затриманих унаслідок війни.

10. Інститут повинен інвестувати певні ресурси в роботу, пов'язану зі сприянням і захистом прав громадян України, змушених покинути країну через війну, налагодивши ефективну комунікацію та обмін інформацією з НІПЛ відповідних країн та їх релевантними органами, а також групами громадянського суспільства, що активно діють у цій галузі.
11. Щоб полегшити контакти та співпрацю з Омбудсменом, слід розглянути можливість створення в Офісі Прем'єр-міністра, кожному міністерстві та інших центральних державних адміністративних органах, а також на регіональному рівні в (обласних) адміністративних офісах пунктів контакту з Інститутом Омбудсмена — підрозділів або призначених посадових осіб, відповідальних за такі контакти та співпрацю з питань, що входять до їх компетенції.
12. Омбудсмен має разом з окремими міністерствами та іншими державними органами організувати оглядові наради для обговорення проблем, виявлених у справах, які розглядаються Інститутом Омбудсмена, пов'язаних із їх відповідними сферами компетенції, обговорення стану виконання рекомендацій та будь-яких труднощів чи перешкод, що виникають у цьому процесі.

### **Політики Інституту Омбудсмена**

13. У контексті розслідування воєнних злочинів роль Омбудсмена має обмежуватися документуванням таких злочинів, передачею інформації чи документів, якими володіє Інститут, і моніторингом ходу таких розслідувань із точки зору гострої необхідності належного та законного судового переслідування, із забезпеченням при цьому дотримання основних прав жертв і злочинців.
14. Додатково до сфер, чітко визначених Омбудсменом як ключові, Інститут має намагатися бути готовим, у межах своїх власних спроможностей і ресурсів, діяти також в інших сферах, важливих для захисту основних прав.
15. Слід зміцнювати якомога ширшу співпрацю в різноманітних сферах із міжнародними, міжурядовими та неурядовими інституціями та організаціями, які займаються проблемами війни в Україні.
16. Необхідно підготувати та прийняти внутрішні настанови щодо способів комунікації з громадськістю та співпраці зі ЗМІ. Політика Інституту Омбудсмена в цьому аспекті повинна бути максимально відкритою, забезпечуючи при цьому необхідний захист прав потерпілих та інших осіб, а також інших інтересів, що охороняються за законом.
17. Омбудсмен має налагодити ефективну комунікацію та обмін інформацією з інституціями омбудсмена й організаціями громадянського суспільства в країнах, де тимчасово розміщені біженці з України, з метою забезпечення ефективнішого захисту їхніх прав людини та гуманітарної допомоги.

### **Законодавство**

18. Омбудсмену слід докласти зусиль, щоб підготувати та подати до парламенту проект закону про внесення змін до чинного Закону в тому обсязі, якого вимагає поточна надзвичайна ситуація; інші необхідні зміни слід залишити на післявоєнний період.

## Підготовка

19. Весь персонал Інституту Омбудсмена, включно з новачками в НПМ, повинен продовжувати користуватися можливостями проходження підготовки та навчання, ефективно застосовуючи онлайн-курси та навчальні посібники, розроблені для Інституту за підтримки РЄ та інших міжнародних організацій.
20. Співробітники НПМ також можуть скористатися перевагами спеціального навчання з міжнародних норм міжнародного гуманітарного права, з особливим акцентом на Женевських конвенціях № 3 і № 4.
21. Регіональні представники та персонал їхніх офісів повинні отримати інтенсивну, всебічну підготовку, особливо з найважливіших питань щодо основних прав, із якими вони можуть зіткнутися у своїй діяльності.
22. Співробітники Інституту Омбудсмена мають пройти підготовку з комунікаційних навичок та методів ефективної співпраці зі ЗМІ, особливо в поточному контексті війни, спричиненої агресією Російської Федерації.
23. Крім того, персонал Інституту Омбудсмена має отримати принаймні вказану нижче підготовку, щоб удосконалити свої знання та навички у сфері захисту прав людини:
  - щодо опитування жертв порушень прав людини, зокрема жертв військових злочинів та інших подібних жорстоких злочинів;
  - щодо опитування військовополонених;
  - щодо прав людини військовослужбовців;
  - щодо аналізу та управління втручаннями у ситуаціях геноциду та масових особливо жорстоких злочинів;
  - щодо документування грубих порушень прав людини;
  - щодо написання звітів і рекомендацій, особливо у справах про грубі та масові порушення прав людини;
  - щодо загроз безпеці, на які може наражатися персонал, що працює в польових умовах;
  - щодо основ міжнародного кримінального права та політики;
  - щодо прав та конкретних проблем і потреб ВПО та біженців, ролі Інституту Омбудсмена в цьому контексті;
  - щодо комунікації (зовнішньої та внутрішньої).