

УДК 342.2

**РОЛЬ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ
ПІД ЧАС ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ**
**ROLE OF THE UKRAINE PARLIAMENT COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
ON APPEAL NORMATIVE LEGAL ACTS**

Рябченко Я.С.,
*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного права
Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

У статті розглядаються питання щодо ролі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини під час оскарження нормативно-правових актів у процесі здійснення адміністративного судочинства. Аналізуються положення нормативно-правових актів, в яких розвиваються певні завдання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як учасника адміністративно-процесуальних відносин. Виділено особливості адміністративно-процесуального статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Ключові слова: оскарження, нормативно-правовий акт, адміністративно-процесуальний статус, учасник, права людини, обов'язки людини, адміністративна справа, адміністративне судочинство.

В статье рассматривается вопрос относительно роли Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека во время обжалования нормативно-правовых актов в процессе осуществления административного судопроизводства. Анализируются положение нормативно-правовых актов, в которых развиваются определенные задачи Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека как участника административно-процесуальных отношений. Выделены особенности административно-процесуального статуса Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека.

Ключевые слова: обжалование, нормативно-правовой акт, административно-процесуальный статус, участник, права человека, обязанности человека, административное дело, административное судопроизводство.

In the article a question is examined in relation to the role of the authorized Ukraine parliament commissioner for human rights during the appeal of normatively-legal acts in the process of realization of the administrative rule-making. Analysed position of normatively-legal acts in that the certain tasks of the authorized Ukraine parliament commissioner for human rights as a participant of administratively-judicial relations. The features of administratively-judicial status of the authorized Ukraine parliament commissioner for human rights.

Key words: appeal, normatively-legal act, administratively-judicial status, participant, human, duty of man rights, administrative business, administrative rule-making.

Постановка проблеми. Основний Закон України гарантує кожному право на оскарження в суді рішень органів державної влади. Разом з цим зазначені рішення у формі нормативно-правових актів можуть бути оскаржені до суду у будь-який час їх дії як з метою попередження негативних наслідків у майбутньому, так і для припинення діючого порушення прав, обов'язків чи інтересів осіб (фізичних чи юридичних). В свою чергу, особами, які мають право на дане оскарження можуть виступати учасники судового процесу, яких відповідно до норм Кодексу адміністративного судочинства України поділяють на певні види: це особи, зацікавлені у ході справи, та особи, які сприяють здійсненню адміністративного судочинства (глава 5 Кодексу адміністративного судочинства України). До учасників, за-

цікавлених у ході справи, належать: сторони процесу, треті особи, представники сторін і третіх осіб, а до учасників, які сприяють здійсненню адміністративного судочинства, належать: секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, прокурор або його заступники. В основі поділу лежить їх різне процесуальне положення, яке можна визначити як ставлення кожного з учасників до кінцевого результату процесу за кількістю прав і покладених на них обов'язків.

Стан дослідження. Важливе місце серед учасників справ з оскарження нормативно-правових актів займає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. У нашій країні існують різні способи, спрямовані на охорону прав громадян. Серед них виділяються два механізми пра-

вового захисту: інститут судового захисту (судова система) і інститути несудового захисту (Прокуратура; Міністерство внутрішніх справ; Міністерство юстиції й інші міністерства і відомства України; неурядові правозахисні організації). Однак, як свідчить практика, права громадян поки ще часто порушуються, а способи їхнього захисту не завжди досить ефективні, тому що вони не акцентовані винятково на захисті прав людини й громадянина. От чому виникає проблема не тільки вдосконалення вже наявних методів, але й створення нових інструментів (інститут омбудсмена), що гарантують й охороняють права особистості [1]. На підставі викладеного, можна стверджувати, що і в інституті судового захисту прав громадян необхідним є участь Уповноваженого Верховної Ради України з прав громадян, оскільки він виступає гарантом захисту прав і свобод громадян у результаті їх порушення з боку суб'єктів владних повноважень у разі неможливості їх самостійного звернення до адміністративного суду для захисту своїх прав, свобод та інтересів.

В Україні, як і в домінуючій більшості країн, інститут омбудсмена виступає формою парламентського контролю. Причому особливістю діяльності омбудсмена є те, що сферою його діяльності є відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина лише між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами [2, с. 60]. Однією з головних функцій омбудсмена у світі є контроль за діяльністю виконавчих та інших органів державної влади шляхом розгляду скарг громадян на дії тих чи інших органів або посадових осіб, що призвели до порушення прав та свобод людини і громадянина [3, с. 72].

З огляду на матеріали практики, можна сказати, що із 50-ти вивчених нами справ брали участь у справі з оскарження нормативно-правових актів такі учасники: позивач та відповідач, треті особи, представники сторін і третіх осіб, секретар судового засідання, судовий розпорядник, однак, експерт був залучений лише по одній справі; спеціаліст – теж по одній справі; перекладач й свідка – залучено не було, прокурор брав участь у одній справі, а Уповноважений Верховної Ради України з прав людини не виступав учасником у жодній справі. Відповідно до статистичних даних у 2010 р. до Уповноваженого з прав людини за захистом своїх конституційних прав звернулися 82,3 тис. громадян України, іноземців та осіб без громадянства. Усього за час діяльності Уповноваженого з прав людини (станом на 1 січня 2012 р.) звернулися 1 млн. 60 тис. осіб щодо захисту прав і свобод, порушених унаслідок рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [4].

Згідно із Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» Уповноважений має право: звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом; направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів.

Відповідно до ч. 1 ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод чи інтересів інших осіб і брати участь у них у випадках, закріплених у законі. При цьому Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи державної влади, органи місцевого самоврядування повинні надати адміністративному суду докази, які підтверджують наявність поважних причин, що унеможливають самостійне звернення цих осіб до адміністративного суду для захисту

своїх прав, свобод та інтересів. Так, Кодексом адміністративного судочинства України та чинним законодавством України встановлено можливість участі Уповноваженого Верховної Ради України у адміністративному процесі, яка побудована на принципі диспозитивності адміністративного судочинства. Так, у ст. 11 Кодексу адміністративного судочинства України зазначено, що особа, яка бере участь у справі, розпоряджається своїми вимогами щодо предмета спору на свій розсуд. Таким чином, передувати вступу в процес Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має відповідна заява заінтересованої особи про те, що унеможливає самостійне звернення цієї особи до адміністративного суду.

Враховуючи все вище викладене та норми чинного законодавства можемо стверджувати, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини у справах з оскарження нормативно-правових актів може виступати в адміністративному процесі одночасно як позивач так і як відповідач. Тобто, як учасник адміністративного процесу він має права й обов'язки, встановлені ст. 49 Кодексу адміністративного судочинства України. Він має права, передбачені ст. 49 Кодексу адміністративного судочинства України, тобто знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів; знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання і відводи; давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; подавати докази, брати участь у дослідженні доказів; висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам; подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб; знайомитися з технічним записом та журналом судового засідання, протоколом про вчинення окремої процесуальної дії і подавати письмові зауваження до них; робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень; оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їхніх інтересів, якщо вони брали участь у справі; користуватися іншими процесуальними правами, наданими йому Кодексом адміністративного судочинства України.

Процесуальний статус Уповноваженого визначено також у статтях 56 і 61 Кодексу адміністративного судочинства України, як от: (1) заборона закінчення справи примиренням у разі, якщо Уповноважений звертається до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів інших осіб, тобто Уповноважений Верховної Ради з прав людини не є учасником матеріально-правового спору, тому і укласти мирову угоду не може; (2) у разі його відмови від адміністративного позову чи зміни позовних вимог особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов, не позбавлена права вимагати від суду розглянути справу, вирішивши адміністративний позов у попередньому обсязі. Як зазначалось, особи та їх представники у судовому процесі мають низку процесуальних прав, які можна поділити на диспозитивні та змагальні. Диспозитивні права – це передбачені законом можливості сторони щодо розпорядження предметом заявлених в адміністративній справі вимог. Позивач має такі диспозитивні права: право на звернення до адміністративного суду з позовом; зміна у судовому засіданні підстави або предмета позову; збільшення або зменшення обсягу позовних вимог; відмова від позову повністю або частково; укладення мирової угоди з позивачем тощо. Відповідач має право подати зустрічний позов; визнати позов повністю або частково; укласти мирову угоду з позивачем. Так, у справах з оскарження нормативно-правових актів, обов'язок щодо доказування правомірності оскаржуваного рішення покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову. До змагальних (загальних) процесуальних прав належать: право знати про час і місце судового розгляду; користуватися правовою

допомогою, право ознайомитися з матеріалами справи; давати усні і письмові пояснення, подавати клопотання та заперечення на клопотання іншої сторони тощо. Для доведення своєї позиції перед судом та спростування позиції іншої сторони особи, які беруть участь у справі, а отже, і їхні законні представники, мають рівні змагальні права. Таким чином, законні представники мають усі диспозитивні (спеціальні) та змагальні (загальні) права, якими наділено осіб, яких вони представляють у суді. Але диспозитивні процесуальні права надані цій категорії представників, а саме і Уповноваженому, не діють в повному обсязі [7, с. 434]; (3) якщо фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і на захист її прав і інтересів якої Уповноваженим подано адміністративний позов, не підтримує позовні вимоги, суд залишає позовну заяву без розгляду, тобто якщо особа має адміністративну процесуальну дієздатність, то вона вправі самостійно вирішувати питання про те, порушені її суб'єктивні права чи ні, незалежно від того, що на захист її прав і законних інтересів подано адміністративний позов; (4) наявність права брати участь у судовому адміністративному процесі як законний представник фізичних осіб. Взагалі, виділяють внутрішні і зовнішні відносини представництва. Так, внутрішні відносини представництва складаються між особою, яку представляють, і представником: 1) націлені на упорядкування правових зв'язків між особою, яку представляють, і судом, тобто мають організаційні властивості; 2) щодо цих зв'язків мають допоміжний характер; 3) з'являються і реалізуються з метою здійснення і захисту прав та інтересів особи, яку представляють, а не в інтересах представника. Натомість зовнішні відносини представництва мають такі різновиди: 1) інформаційний характер відносин між представником і судом; 2) відносини як результат дій представника (відносини між особою, яку представляють, і судом). Зазначене і зумовлює те, що дії, вчинені представником, безпосередньо створюють, змінюють, припиняють права та обов'язки особи, яку він представляє. Як представник Уповноважений може заявляти вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір [7, с. 396]; (5) якщо Уповноважений Верховної Ради України з прав людини не брав участі у справі, з метою вирішення питання про наявність підстав для подання апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд судових рішень Верховним Судом України, заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами мають право знайомитися з матеріалами справи в адміністративному суді, тобто відбувається закріплення права Уповноваженого на контроль за діяльністю органів судової влади. Також слід звертати увагу на особливості даної справи, зокрема, право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин,

у яких буде застосовано цей акт. Право на оскарження зберігається протягом дії нормативно-правового акта. Строк на оскарження обчислюється з моменту, коли позивач став учасником урегульованих нормативно-правовим актом відносин.

Слід додати, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є посадовою особою, статус якої визначається Конституцією України, Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», Законом України «Про державну службу», іншими законами України. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не віднімає їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод. Повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини не можуть бути припинені чи обмежені у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України або її розпуску (саморозпуску), введення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях [5]. Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини полягає в оперативному та ефективному захисті особи від зловживань посадових і службових органів, також інститут омбудсмена дає змогу виявити загальні недоліки діяльності державних органів, головним чином органів виконавчої влади, узагальнити типові порушення прав людини, запропонувати шляхи їх усунення [8, с. 197]. А закріплення процедури оскарження нормативно-правових актів у Кодексі адміністративного судочинства України виступає правовим механізмом захисту інтересів особистості та однією з гарантій забезпечення законності в державі. Створення на законодавчому рівні такої процедури надає широку можливість захистити громадянам свої права шляхом звернення до суду у випадку неправомірних рішень суб'єктів владних повноважень, що яскраво характеризує ступінь розвитку демократії в країні.

Висновки. На підставі вище викладеного, можна стверджувати про те, що особливості адміністративно-процесуального статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у справах з оскарження нормативно-правових актів полягають у наступному: 1) не всі особи мають право на апеляційне, касаційне оскарження рішень у справі; 2) обов'язок щодо доказування правомірності оскаржуваного рішення покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову, отже, у справах з оскарження нормативно-правових актів запроваджено презумпцію винуватості відповідача; 3) фізичні чи юридичні особи мають право заявляти в одному провадженні поряд із вимогою про визнання незаконним нормативно-правового акта вимогу про відшкодування шкоди, завданої цим актом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Карпачова Н.І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні – перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Н.І. Карпачова // – Київ. – 2000 р. – 377 с.
2. Ширшикова Р.М. Уповноважений з прав людини – гарант прав людини у правоохоронній діяльності / Р.М. Ширшикова // Право і суспільство. – 2010. – № 2. – С. 59-63.
3. Ліпкан В.А. Проблеми формування інституту без пекового омбудсмена в контексті розбудови правової держави в Україні / В.А. Ліпкан // Право України. – 2010. – № 7. – С. 70-80.
4. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини : офіц. сайт Упов. Верхов. Ради України з прав люд. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ombudsman.gov.ua/> – Заголовок з екрана.
5. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
6. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.
7. Матвійчук В.К. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. / В.К. Матвійчук, І.О. Хар ; ред. В.К. Матвійчук. – Вид 2-е змін. і допов. – К. : Алерта, КНТ, 2007. – Т. 1. – 787 с.
8. Кузьма, Т. М. Інститут омбудсмена: процес становлення і сутність / Т. М. Кузьма // Слов'янський випуск. – 2011. – Випуск 11. – С. 193-197.