

ІНСТИТУТ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ У МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

INSTITUTE OF UKRAINE PARLIAMENT COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS IN A MECHANISM FOR ENSURING HUMAN AND CITIZEN RIGHTS

Несінова С.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри права
Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля*

Грищенко І.М.

*викладач кафедри права
Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля*

У статті розглядається інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як важливий елемент механізму позасудового захисту прав людини. Розкриваються основні повноваження та функції омбудсмена при реалізації захисту прав. Наводяться пропозиції щодо удосконалення даного інституту для більш ефективного дотримання та захисту прав людини.

Ключові слова: омбудсмен, Уповноважений Верховної Ради України, права людини, механізм, захист.

В статье рассматривается институт Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека как важный элемент механизма внесудебной защиты прав человека. Раскрываются основные полномочия и функции омбудсмена при реализации защиты прав. Содержатся предложения относительно усовершенствования данного института для более эффективного соблюдения и защиты прав человека.

Ключевые слова: омбудсмен, Уполномоченный Верховной Рады Украины, права человека, механизм, защита.

The article considers Institute of Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights as an important element of mechanism of non-judicial protection of human rights. Reveals main authority and functions of Ombudsman in implementing rights protection. It contains proposals for improvement of institution to better enforcement and protection of human rights.

Key words: ombudsman, Ukraine Parliament Commissioner for Human Rights, Human Rights, mechanism, protection.

Актуальність теми. Становлення України як демократичної, соціальної та правової держави, а також інтеграція України до Європейського Союзу неможливі без дієвого забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Права особи стали одним із головних важливих напрямів у розвитку сучасного суспільства, вони мають великий вплив на зміст функціонування держави. Зокрема, Голяк Л.В. відзначає, що критерієм демократичності тієї чи іншої держави вважається ставлення в цій державі до міжнародних стандартів прав людини, їх сприйняття та послідовна реалізація встановлених у них принципів [3, с. 74–75].

У даний час в Україні діє багато органів, спрямованих на охорону прав та свобод людини і громадянина. До них належать адміністративні органи захисту прав, судовий контроль і прокурорський нагляд. Але діяльність зазначених механізмів у даній сфері є недостатньо ефективною та не має позитивних змін.

Істотно вплинути на поліпшення ситуації, що склалася, може вдосконалення правових та інституційних засад діяльності інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, приведення їх у відповідність до європейських стандартів. Тому, на нашу думку, інститут омбудсмена може бути тим незалежним та дієвим позасудовим способом захисту прав і свобод людини та громадянина, який зможе реально вплинути на ситуацію із захистом та дотриманням прав.

Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини все більше привертає увагу багатьох учених саме завдяки своєму «незвичайному» походженню та меті створення. Українські науковці зосереджують свої дослідження більше у напрямку визначення недоліків правової регламентації діяльності та самого механізму функціонування цього інституту, а не звертають увагу на те, яку саме роль омбудсмен відіграє у механізмі захисту прав і свобод людини та громадянина. Значний внесок у розвиток досліджень інституту омбудсмена зробили такі науковці, як І. Зелінський, С. Косінов, О. Майданик, Н. Ковалко,

В. Барчук, О. Батанова, І. Дідковська, О. Марцеляк, В. Бойцова, О. Сунгуров та ін.

Метою нашої статті є аналіз діючого законодавства щодо визначення ролі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у механізмі забезпечення прав людини і громадянина.

Виклад основного матеріалу. У ст. 101 Конституції України зазначено, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [1].

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, здійснюючи урядовий контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України та у межах її юрисдикції, відіграє першочергове значення у забезпеченні прав особи поміж інших органів держави та громадських організацій. У ч. 2 ст. 55 Конституції України закріплена гарантія, що кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. У цьому і полягає демократичність такого правового інституту, а його відкритість, незалежність та доступність для всіх верств населення сприяють тому, що він отримав розгорнуте визначення у системі правозахисних механізмів нашої країни. Його справедливо вважають важливим фактором зміцнення правопорядку та законності в країні, який підкреслює пріоритетність людини перед державою [4].

Сьогодні, на жаль, немає підстав стверджувати, що дійсне положення забезпечення прав і свобод людини в Україні є задовільним, існує необхідність реформування шляхом вдосконалення функціонування інституту омбудсмена на основі вивчення закордонного досвіду у сфері, що розглядається, аналізу проблем діяльності даного інституту як складової частини парламентського контролю у зарубіжних країнах, визначення характерних ознак особливостей українського Уповноваженого, його правового статусу, форм діяльності [5, с. 13].

Виходячи з положень ч. 2 ст. 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (далі – Закон) діяльність Уповноваженого доповнює наявні засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє та не замінює їх. Це дає змогу зробити висновок, що інститут омбудсмена виступає додатковим засобом захисту прав і свобод людини в Україні у порівнянні з іншими правовими механізмами [5, с. 13].

Аналіз змісту ст. 5 Закону показує, що цей інститут є класичним зразком парламентського омбудсмана, тому що обирається на посаду Верховною Радою України шляхом таємного голосування, що забезпечує йому високий статус, легітимність, а також є гарантією незалежності від усіх гілок державної влади, особливо, включаючи законодавчу. З огляду на це, важливо, що строк перебування на посаді Уповноваженого з прав людини не співпадає зі строком повноважень парламенту України [2].

Також важливим є те, що у ст. 4 Закону закріплено, що повноваження українського омбудсмена навіть у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України або її розпуску не можуть бути ані обмежені, ані припинені, те ж саме стосується, коли на території України введений воєнний чи надзвичайний стан. Більш того, у ст. 9 зазначеного Закону точно визначається дуже вузьке коло підстав, за якими його може бути звільнено з посади або припинено його повноваження.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має побічні заборони незалежності, серед яких – державним органам, органам місцевого самоврядування, об'єднанням громадян, підприємствам, установам, організаціям не залежно від форми власності та їх посадовим особам забороняється втручатися у діяльність омбудсмена, а також, що є дуже важливим, на наш погляд, забороняється вищезазначеним суб'єктам вимагати від Уповноваженого надавати роз'яснення відносно змісту справ, які знаходяться або знаходились у нього на розгляді. Притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності, затримання, арешт, обшук, а також особистий огляд (коли омбудсмен здійснює свої повноваження) можуть бути застосовані до нього тільки зі згоди Верховної Ради України. Лише Генеральний прокурор України має право, в межах своїх повноважень, розпочати проти Уповноваженого кримінальне провадження.

Для виконання передбачених законом функцій Уповноважений наділений широким комплексом прав, а саме: невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром, головами Конституційного, Верховного та Вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором України, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами; безперешкодно відвідувати будь-які органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, в тому числі місця тримання затриманих, установи пенітенціарної системи, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх тримання; запрошувати посадових та службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі; знайомитися з документами, у тому числі таємними, в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, установах, організаціях, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах; бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд оголошується закритим, особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках і порядку,

встановлених законом, а також звертатися до суду із заявами про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я або з інших причин не можуть цього зробити самостійно [2]. Не дивлячись на такий широкий комплекс прав, стан дотримання прав та свобод людини в Україні залишається далеким від задовільного.

Деякі дослідники вказують на те, що процедура звернення до Уповноваженого з прав людини максимально проста, проте ми з такою думкою не можемо погодитися. Зазначається, що з початку діяльності до омбудсмена звернулися понад 1,1 млн. осіб, але, на нашу думку, це невелика кількість звернень, враховуючи те, що інститут Уповноваженого діє в нашій країні з 1998 року, тобто вже 17 років. Ми вважаємо, що українське суспільство мало поінформоване про наявність такої посади, а також про можливість та процедуру подання звернення.

Так, нинішній моніторинг дотримання прав людини порівняно з попередніми роками значно розширився, наприклад, у щорічній доповіді омбудсмена вперше аналізується стан забезпечення прав людини у Збройних Силах України, інших військових формуваннях, а також прав біженців та осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, можливо, це зумовлено останніми подіями, які відбуваються в країні, проте про порушення прав даних осіб потрібно пам'ятати завжди.

Проаналізувавши статистичні дані щодо звернень до омбудсмена, можна зробити такі висновки, за останні 3 роки кількість звернень збільшилася у два рази. Найбільше звернень стосується порушень права на судовий захист прав і свобод людини (багато справ розглядається з порушенням строків, і це призводить до того, що громадяни роками не можуть захистити свої права), права на свободу від порушень прав працівниками правоохоронних органів, права на свободу та особисту недоторканість, право власності, право на соціальний захист, а також права осіб, позбавлених волі.

Український омбудсман наділений повноваженнями та компетенцією подібно до більшості омбудсманів світу. Проте деякі омбудсмани мають значно ширші повноваження. Наприклад, речник громадянських прав Республіки Польща може виступати в адміністративному та цивільному процесі на правах прокурора, а омбудсман Швеції – розпочинати кримінальну справу проти будь-якої посадової особи в межах своєї юрисдикції, якщо, на його думку, для цього є вагомі підстави. Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини такими повноваженнями не наділено. Проте, як свідчить перший досвід роботи, необхідність у цьому назріла. Особливо відчутною є не врегульованість статусу Уповноваженого в кримінальному та цивільному процесах і відсутність права внесення касаційного протесту на рішення суду в тих випадках, коли, на думку Уповноваженого, мало місце порушення законодавства при розгляді тієї чи іншої справи [6].

Однією з проблем діяльності українського омбудсмана є законодавча не врегульованість його представництва на місцях. У ряді країн діють як місцеві або регіональні омбудсмени, так і омбудсмени з певних питань, зокрема: омбудсман юстиції, споживачів, із питань економічної свободи, у справах преси – Швеція, з питань оборони – Німеччина, Данія, з питань юстиції, рівності прав чоловіків і жінок, захисту прав споживачів та контролю за конкуренцією – Фінляндія [5, с. 14]. Проте зараз виникає питання, наскільки для Української держави на даний момент реально створити розгалужену систему представництва омбудсмена на місцях. В Україні у цей час проводиться багато реформ, які потребують значних фінансових витрат, тому, напевно, ця проблема є не настільки нагальною та, скоріше за все, мало вплине на покращення ситуації із забезпеченням прав та свобод людини.

Також вважаємо, що досить значними проблемами є недостатньо розширений перелік прав українського ом-

будсмена, а також те, що на законодавчому рівні не визначено юридичної сили актів Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Питання визначення юридичної сили актів реагування національного омбудсмена є об'єктом чималих дискусій серед учених-конституціоналістів, тому що діючий Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» регулює ці положення не в повній мірі. Варто погодитись із думкою І.Л. Зелінського, що відповідно до ст. 15 Закону актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання Уповноваженого до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб. Ця ж стаття Закону містить законодавче визначення понять «конституційне подання» та «подання» Уповноваженого, але ж юридична сила актів його реагування не прописана [4].

Для того, щоб подолати ці проблеми, вважаємо досить слушними є пропозиції І.Л. Зелінського щодо необхідності внесення відповідних змін до законодавства України, що, зокрема, включають розширення прав Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а саме, закріпити за українським омбудсменом: право законодавчої ініціативи, що зараз є дієвим і широко розповсюдженим видом діяльності омбудсменів багатьох країн; право звернення за власною ініціативою до суду із заявою про скасування актів, якими порушуються права та свободи людини і громадянина; право вносити подання до органів державної влади та органів місцевого самоврядування про усунення з посад осіб, котрі неодноразово або грубо порушують права та свободи людини і громадянина; право проводити розслідування, в тому числі за власною ініціативою [4].

Однак не зовсім можна погодитися з останньою пропозицією щодо проведення розслідувань самим омбудсменом. Розслідування мають здійснюватись спеціальними

державними органами, в повноваження яких покладено здійснення розслідувань, проведення слідчих дій тощо. Проте з цього питання виникає ще одна проблема, оскільки сучасне реформування системи органів МВС, прокуратури та суду проходять у розріз із можливістю захисту прав людини, коли це не стосується кримінальних правопорушень. Раніше прокуратура була тим органом, який здійснює контроль за дотриманням законів, здійснюючи контрольно-надзорну функцію. Проте з прийняттям нового Закону «Про прокуратуру» цей орган має здійснювати розслідування або здійснювати процесуальне керівництво в розслідування кримінальних справ, здійснювати функцію обвинувачення в суді.

Висновки. Таким чином, сучасне реформування органів державної влади не враховує нагальної потреби здійснення тих повноважень, які на сьогодні прокуратура не здійснює. Саме в такій ситуації створюються об'єктивні умови для створення розгалуженої системи представництв Уповноваженого з прав людини на місцях, які повинні взаємодіяти з правоохоронними органами, створюючи єдиний механізм захисту прав людини на місцях. Тому така взаємодія має бути прописана в законах через деталізацію повноважень та обов'язків органів державної влади, які виступають частиною механізму захисту прав людини.

Також із метою виконання цих повноважень якісно та вчасно важливим є встановлення відповідальності за ігнорування або бездіяльність на звернення омбудсмена.

Враховуючи вищевикладене, можна сказати, що інститут омбудсмена має вагоме значення у системі конституційних державних органів як незалежний і необхідний правовий інститут у національній системі захисту прав людини.

Проте є певні проблеми, які заважають Уповноваженому в повній мірі здійснювати свої функції щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина. На нашу думку, внесення змін у законодавство з урахуванням зазначених пропозицій значно покращить діяльність Уповноваженого Верховної Ради, як важливого елемента у механізмі забезпечення прав людини в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: за станом на 29.10.2015 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 р. № 776/97 – ВР: за станом на 01.01.2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show-776/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Голяк Л.В. Несудові форми захисту прав людини (за участі інститутів омбудсмена) в Україні та Польщі: порівняльний аналіз // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 2. – С. 74–80.
4. Зелінський І.Л. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини: аналіз правової регламентації діяльності та шляхи її удосконалення. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/3_SND_2010/Pravo/58208.doc.htm.
5. Майданник О.О. Інститут омбудсмена у механізмі забезпечення прав людини в Україні // Адвокат. – 2010. – № 7 (118). – С. 12–16.
6. Офіційний веб-сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombuds-man.gov.ua/ua/page/secretariat/history/ukr-model/>.