

Кравченко Інна Анатоліївна

кандидат юридичних наук, викладач кафедри
конституційного та адміністративного права і процесу
Чорноморський національний університет імені Петра Могили

Кравченко Инна Анатольевна

кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
конституционного и административного права и процесса
Черноморский национальный университет имени Петра Могили

Kravchenko Inna

Candidate of Juridical Science, Lecturer at the
Constitutional and Administrative Law and Proceedings Department
Petro Mohyla Black Sea State University

Колодочка Ольга Євгенівна

викладач кафедри конституційного та адміністративного права і процесу
Чорноморський національний університет імені Петра Могили

Колодочка Ольга Евгеньевна

преподаватель кафедры
конституционного и административного права и процесса
Черноморский национальный университет имени Петра Могили

Kolodochka Olga

Lecturer at the
Constitutional and Administrative Law and Proceedings Department
Petro Mohyla Black Sea State University

DOI: 10.25313/2520-2308-2019-4-5072

МІСЦЕ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМАНА У СИСТЕМІ ПРОТИДІЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ

МЕСТО ИНСТИТУТА ОМБУДСМАНА В СИСТЕМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ДИСКРИМИНАЦИИ

PLACE OF THE OMBUDSMAN INSTITUTE IN THE SYSTEM OF DISCRIMINATION INFLUENCE

Анотація. Стаття присвячена характеристиці інституту омбудсмана та його ролі у системі протидії дискримінації. Визначаються фундаментальні нормативно-правові акти у системі протидії будь яким проявам дискримінації в Україні та світі. Висвітлені основні напрямки діяльності Уповноваженого Верховної Ради України у механізмі протидії дискримінації. Охарактеризовані основні підходи до удосконалення чинного законодавства та розширення функцій омбудсмана, зокрема надання йому права законодавчої ініціативи, за власною ініціативою звертатися до суду із заявою про скасування актів, якими порушуються права та свободи людини і громадянина, право вносити подання про усунення з посади осіб, котрі неодноразово або грубо порушують права та свободи людини і громадянина, право проводити розслідування, в тому числі за власною ініціативою. Визначена особлива роль інституту омбудсмана у пострадянських країнах, зауважено, що він виступає органом який індивідуалізовано може усувати недоліки діяльності публічної адміністрації. Проаналізовано право Уповноваженого на застосування адміністративного примусу. Запропоновано доповнення

санкції статті 188–40 Кодексу України про адміністративні правопорушення такими видами адміністративних стягнень як: виправні роботи, громадські роботи. Зазначено, що накладання штрафу, як адміністративного стягнення, не досягає мети юридичної відповідальності, а саме недопущення вчинення правопорушень у майбутньому. Наведений практичний приклад застосування Уповноваженим ВРУ з прав людини адміністративного примусу. Зазначено, що Уповноважений у процесі здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захисту прав кожного на території України тісно співпрацює з органами виконавчої, законодавчої та судової влади.

Ключові слова: омбудсман, права людини, дискримінація, адміністративний примус.

Аннотация. Статья посвящена характеристике института омбудсмана и его роли в системе противодействия дискриминации. Определяются фундаментальные нормативно-правовые акты в системе противодействия любым проявлениям дискриминации в Украине и мире. Освещены основные направления деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины в механизме противодействия дискриминации. Охарактеризованы основные подходы к совершенствованию действующего законодательства и расширения функций омбудсмана, в частности предоставление ему права законодательной инициативы, по собственной инициативе обращаться в суд с заявлением об отмене актов, которыми нарушаются права и свободы человека и гражданина, право вносить представления об устранении с должностей лиц, неоднократно или грубо нарушают права и свободы человека и гражданина, право проводить расследования, в том числе по собственной инициативе. Определена особая роль института омбудсмана в постсоветских странах, отмечено, что он выступает органом, который индивидуализировано может устранять недостатки деятельности публичной администрации. Проанализированы право Уполномоченного на применение административного принуждения. Предложено дополнение санкции статьи 188–40 Кодекса Украины об административных правонарушениях такими видами административных взысканий как: исправительные работы, общественные работы. Отмечено, что наложение штрафа, как административного взыскания, не достигает цели юридической ответственности, а именно недопущения совершения правонарушений в будущем. Приведенный практический пример применения Уполномоченным ВРУ по правам человека административного принуждения. Отмечено, что Уполномоченный в процессе осуществления парламентского контроля за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина и защиты прав каждого на территории Украины тесно сотрудничает с органами исполнительной, законодательной и судебной власти.

Ключевые слова: омбудсман, права человека, дискриминация, административное принуждение.

Summary. The article is devoted to the characterization of the institution of the ombudsman and its role in the anti-discrimination system. Basic normative legal acts are defined in the system of counteracting any manifestations of discrimination in Ukraine and in the world. The main directions of activity of the Ukrainian Parliament Commissioner in the anti-discrimination mechanism are highlighted. The main approaches to improving the current legislation and extending the functions of the ombudsman, in particular, giving him the right to legislative initiative, are described on their own initiative to apply to the court with a statement abolishing acts violating the rights and freedoms of a person and a citizen, the right to submit a petition for removal from office of persons who repeatedly or grossly violate the rights and freedoms of a person and a citizen, the right to conduct investigations, including on his own initiative. The special role of the ombudsman institution in the post-Soviet countries has been identified, it is noted that it serves as an individualized body that can eliminate the weaknesses of the activities of public administration. The author's right to use administrative coercion is analyzed. The addition of the sanction of Article 188–40 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses to the following types of administrative penalties is proposed: corrective works, public works. It is noted that imposing a fine, as an administrative penalty, does not reach the goal of legal liability, namely preventing the commission of offenses in the future. The practical examples of the use of administrative coercion by the Ombudsman on Human Rights are given. It is noted that the Commissioner closely cooperates with the executive, legislative and judicial authorities in the process of exercising parliamentary control over the observance of constitutional rights and freedoms of man and citizen and the protection of the rights of everyone on the territory of Ukraine.

Key words: ombudsman, human rights, discrimination, administrative coercion.

Постановка проблеми. З проголошенням незалежності Україна взяла зобов'язання перед світовою спільнотою щодо забезпечення прав людини і громадянина. Основною метою України згідно з міжнародними нормами, стандартами ОБСЄ, Європейського Союзу, Ради Європи є закріплення

демократії, становлення та розвиток інституту громадянського суспільства, реалізація принципів верховенства права, розподілу владних повноважень, незалежної та неупередженої судової влади, поваги до прав людини і громадянина. Із взяттям курсу на євроінтеграцію зміни у правовому полі

України стали невід'ємною частиною економічної, політичної, соціальної, культурної та інших сфер суспільного життя. Конституція України проголошує людину, її права та свободи найвищою соціальною цінністю, а визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина — обов'язком держави. Саме для цього, наслідуючи правовим традиціям демократичних країн, в Україні було запроваджено інститут омбудсмена — Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що став субсидіарним способом забезпечення прав людини у нашій країні.

Аналіз останніх наукових досліджень та публікацій. До питання дослідження правового статусу омбудсмена так і його місця у системі протидії дискримінації зверталися у різні часи зарубіжні та вітчизняні науковці, серед яких, зокрема такі: І. М. Алмаші [4], І. О. Дідковська [10] І. Л. Зелінський [9], А. В. Портнов [8], З. П. Равлінко [5] та ін. Однак, питання ролі омбудсмена у системі протидії дискримінації потребує додаткового дослідження.

Метою цієї статті є аналіз правового статусу омбудсмена в Україні та його місця у системі протидії дискримінації.

Виклад основного матеріалу. Перша половина ХХ ст. супроводжувалася глобальною зневагою і утиском природних прав і свобод людини, що підтверджується всім відомими репресивними заходами держав в період між світовими війнами. Однак саме жакливі наслідки Другої світової війни ініціювали процес поглибленого переосмислення світовою спільнотою значення проблеми прав людини. Внаслідок цих жакливих подій були розроблені міжнародні стандарти прав людини, суть яких полягає в тому, що природні права особи мають позадержавне походження. Кульмінацією даного процесу стало проголошення Загальної декларації прав людини Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., ст. 1 якої проголошує, що всі люди народжуються вільними й рівними у своїй гідності та правах [1]. Загальна декларація прав людини разом із Міжнародним пактом про громадянські та політичні права [2] та Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права [3], прийнятими Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р., утворюють Міжнародний білль про права людини [4, с. 10]. Україна ратифікувала ці пакти в 1973 р., чим зобов'язалася привести своє національне законодавство у відповідність до міжнародних стандартів. Конституція незалежної України, прийнята 28 червня 1996 р., визнавалася однією з найдемократичніших конституцій у Європі. Текст чинної Конституції України передбачає низку норм, в яких забороняється дискримінація. Наприклад, ст. 21 та ст. 24 гласять, відповідно: «Усі люди є вільні і рівні

у своїй гідності та правах...» та «Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками». Згодом, аж у 2012 р., було прийнято Закон «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», у ст. 1 якого було закріплено дефініцію поняття дискримінації. Здобутком для українського права був Закон України № 2866-IV від 8 вересня 2005 р. «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», в якому наводиться дефініція дискримінації за ознакою статі [5, с. 23–24].

Відповідно, законодавство визначає дискримінацію як ситуацію, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації», крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними [6].

Особливе місце у системі протидії дискримінації посідає інститут омбудсмена (в Україні — Уповноважений ВРУ з прав людини). Уповноважений є посадовою особою, до якої можливо звернутися у разі незадоволення адміністративним рішенням, процесом його прийняття, а також діями працівників державного апарату.

Відповідно до чинного законодавства Уповноважений здійснює контроль за дотриманням принципу недискримінації в різних сферах суспільних відносин; проводить моніторинг та узагальнює результати дотримання принципу недискримінації в різних сферах суспільних відносин; розглядає звернення осіб та/або груп осіб з питань дискримінації; веде облік та узагальнює випадки дискримінації в різних сферах суспільних відносин; висвітлює у щорічній доповіді питання запобігання та протидії дискримінації та дотримання принципу недискримінації; здійснює співпрацю з міжнародними організаціями, відповідними органами зарубіжних країн з питань дотримання міжнародних стандартів недискримінації [7].

В пострадянських країнах інститут омбудсмена набрав особливого значення в умовах коли громадянське суспільство залишається слабким, а влада не заслуговує на повну довіру громадян. Омбудсман в посттоталітарних країнах найчастіше

сприяє вирішенню проблем окремих людей. Така індивідуалізація допомоги «виправляє» помилки владних структур, а zarazom вказує, що влада повинна зробити щоб в майбутньому ці помилки не повторювалися. В країнах «молодих демократій» омбудсман має специфічне завдання гарантувати захист прав людини в індивідуальних випадках, а також сприяти відновленню довіри до влади та будівництву громадянського суспільства [8, с. 12].

Загалом основні права Уповноваженого визначені у ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» однак, науковці і ряд юристів України вважають, що передбачений перелік є неповним і з метою посилення ролі останнього у механізмі захисту прав громадян потребує деякого розширення та доповнення. Вони пропонують у новій редакції Закону закріпити додаткові права. По — перше право законодавчої ініціативи. Зарубіжний досвід законотворчої діяльності свідчить про те, що близько половини внесених в законодавчі органи пропозицій омбудсмана по удосконаленню законодавства в сфері прав людини і громадянина задовольняються [11, с. 209]. По — друге за власною ініціативою звертатися до суду із заявою про скасування актів, якими порушуються права та свободи людини і громадянина. По-третє 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. По — четверте право проводити розслідування, в тому числі за власною ініціативою [9].

Зазначимо, що Уповноваженому, ще і надано право на застосування адміністративного примусу, відповідно, чинним законодавством передбачена відповідальність за невиконання законних вимог Уповноваженого ВРУ з прав людини або представників Уповноваженого ВРУ з прав людини, за ст. 188-40 КУпАП передбачена відповідальність у вигляді штрафу на посадових осіб, громадян — суб'єктів підприємницької діяльності від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [12]. Вважаємо, що доцільним буде доповнення санкції зазначеної статі такими видами адміністративних стягнень як: виправні роботи, громадські роботи, адже накладення стягнення у вигляді штрафу (1700 грн.), у більшості випадків не досягає мети юридичної відповідальності, а саме недопущення вчинення правопорушень у майбутньому.

Як приклад можемо розглянути таку ситуацію, у провадженні Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини перебувала справа щодо недоступності для осіб з інвалідністю, які користуються інвалідними візками, підземних пішохідних

переходів) у одному із районів міста Києва. У ході провадження Уповноваженим неодноразово вносилося подання до міської державної адміністрації стосовно вжиття невідкладних заходів, спрямованих на усунення бар'єрів у можливості вільного пересування людям з інвалідністю, що само по собі являється дискримінацією людей з інвалідністю. Проте впродовж року відповідальними особами не було вжито належних заходів реагування для вирішення проблем недоступності підземних переходів, і як наслідок Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини було складено протокол про адміністративне правопорушення за статтею 188-40 КУпАП (невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини) та направлено справу до суду [13].

На закінчення хотілося б наголосити, що Уповноважений у процесі здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захисту прав кожного на території України і в межах її юрисдикції тісно співпрацює з іншими органами та особами, які мають захищати права і свободи людини і громадянина, зокрема із Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, місцевими державними адміністраціями на відповідній території, які повинні забезпечувати додержання прав і свобод громадян, системою судустрою, Конституційним Судом України, прокуратурою, адвокатурою та іншими державними органами.

Висновок. Таким чином, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює широкий спектр роботи, зокрема, це захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод. Останнім часом ці напрямки роботи стають надзвичайно актуальними, адже Україна перебуває у складному становищі пов'язаних з військовими діями на сході нашої держави, важким економічним, соціальним становищем, і далі все більше відчутно як порушуються права громадян нашої країни. Уповноважений провадить свою правозахисну діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які він отримує за власною ініціативою та зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників або народних депутатів. Вважаємо слушною думку науковців та практиків щодо надання Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини права законо-

давчої ініціативи, оскільки, конституційні подання і подання омбудсмана не мають такої сили, як закони і це у багатьох випадках перешкоджає захисту прав

людини. Окремо, вважаємо за потрібне додати до санкції 188-40 КУпАП такі види адміністративних стягнень як виправні роботи та громадські роботи.

Література

1. Загальна Декларація прав людини ООН від 10.12.1948 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_015. (дата звернення 20.02.2019).
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_043. (дата звернення 12.02.2019).
3. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 19.10.1973 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_042. (дата звернення 12.02.2019).
4. Алмаші І. М. Джерела конституційного права України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Серія Право. Випуск 32. т. 1. С. 92–97.
5. Равлінко З. П. Заборона дискримінації: загальнотеоретичне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/ Львів. Національний університет «Львівська політехніка», 2016. 201 с.
6. Закон України від 06.12. 2012 р. № 5207-VI URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>. (дата звернення 20.06.2019).
7. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Закон України від 23. 12. 1997 р. № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення 20.06.2019).
8. Портнов А. В. Конституційно-правовий статус захисника прав у Франції. Адвокат. 2012. № 9. С. 11–13.
9. Зелінський І. Л. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини: аналіз правової регламентації діяльності та шляхи її удосконалення. URL: http://www.rusnauka.com/3_SND_2010/Pravo/58208.doc.htm (дата звернення 20.06.2019).
10. Дідковська І. О. Омбудсмен у системі інститутів правової держави: порівняльно-політологічний аналіз: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: 23.00.02 Київ, 2007. 31 с.
11. Досвід інституту Уповноваженого з прав дитини: перспективи для України зб. матеріалів учасн. конф ВГО «Жіночий консорціум України», МО «Дитячий культурно-просвітницький центр», Фондація «Захист прав дитини» за інформаційної підтримки ІАЦ «Громадський простір». Соціальний педагог (Шкільний світ). Київ: Вид. дім «Шкільний світ», 2007. 230 с.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Закон України від 07.12.1984р. № 8073-X. URL: <https://www.google.com/search?q=152> (дата звернення 20.06.2019).
13. Офіційний сайт Уповноваженого ВРУ з прав людини. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/> (дата звернення 20.06.2019).

References

1. Zagalna Deklaraciya prav lyudini OON vid 10.12.1948 r. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_015. (data zvernennya 20.02.2019).
2. Mizhnarodnij pakt pro gromadyanski i politichni prava vid 16.12.1966 r. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_043. (data zvernennya 12.02.2019).
3. Mizhnarodnij pakt pro ekonomichni, socialni i kulturni prava vid 19.10.1973 r. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_042. (data zvernennya 12.02.2019).
4. Almashi I. M. Dzherela konstitucijnogo prava Ukrayini. Naukovij visnik Uzhgorodskogo nacionalnogo universitetu. 2015. Seriya Pravo. Vipusk 32. t. 1. S. 92–97.
5. Ravlinko Z. P. Zaborona diskriminaciyi: zagalnoteoretichne doslidzhennya: dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.01/ Lviv. Nacionalnij universitet «Lvivska politehnika», 2016. 201s.
6. Pro zasady zapobigannya ta protidiyi diskriminaciyi. Zakon Ukrayini vid 06.12. 2012 r. № 5207-VI URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>. (data zvernennya 20.06.2019).
7. Pro Upovnovazhenogo Verhovnoyi Radi Ukrayini z prav lyudini. Zakon Ukrayini vid 23. 12. 1997 r. № 776/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>. (data zvernennya 20.06.2019).
8. Portnov A. V. Konstitucijno-pravovij statuc zahisnika prav u Franciyi. Advokat. 2012. № 9. S. 11–13.

-
9. Zelinskij I. L. Upovnovazhenij Verhovnoyi Radi Ukrayini z prav lyudini: analiz pravovoyi reglamentaciyi diyalnos-ti ta shlyahi yiyi udoskonalennya. URL: http://www.rusnauka.com/3_SND_2010/Pravo/58208.doc.htm (data zvernennya 20.06.2019).
10. Didkovska I. O. Ombudsmen u sistemi institutiv pravovoyi derzhavi: porivnyalno-politologichnij analiz: avtoref. dis. na zdobuttya nauk. stupenya kand. polit. nauk: 23.00.02 Kiyiv, 2007. 31 s.
11. Dosvid institutu Upovnovazhenogo z prav ditini: perspektivi dlya Ukrayini zb. materialiv uchasn. konf VGO «Zhi-nochij konsorcium Ukrayini», MO «Dityachij kulturno- prosvitnickij centr», Fundaciya «Zahist prav ditini» za infor-macijnoyipidtrimki IAC «Gromadskij prostir». Socialnij pedagog (Shkilnij svit). Kiyiv: Vid. dim «Shkilnij svit», 2007. 230 s.
12. Kodeks Ukrayini pro administrativni pravoporushennya. Zakon Ukrayini vid 07.12.1984r. № 8073-X. URL: <https://www.google.com/search?q=152> (data zvernennya 20.06.2019).
13. Oficijnij sayt Upovnovazhenogo VRU z prav lyudini. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/> (data zvernennya 20.06.2019).