

Денисюк М.В.,
аспірант Інституту держави і права
імені В.М. Корецького НАН України

УПОВНОВАЖЕНИЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ З ПРАВ ЛЮДИНИ В СИСТЕМІ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті розглядаються основні питання, пов'язані зі створенням в Україні інституту Уповноваженого з прав людини, аналізуються його місце і роль в системі взаємодії держави та громадянського суспільства.

В статье рассматриваются основные вопросы, связанные с созданием в Украине института Уполномоченного по правам человек, анализируются его место и роль в системе взаимодействия государства и гражданского общества.

This article describes the basic issues of creation of an ombudsman in Ukraine, analyzes the place and role in the interaction between state and civil society.

Постановка проблеми. Забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина є одним з головних чинників у процесі становлення України як демократичної, правової, соціальної держави. Чинна Конституція України імпантувала всі основні положення міжнародно-правових актів з прав людини і насамперед Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, які є одним із найбільших досягнень людства у гуманітарній сфері, справжнім «людським виміром», мірою людської гідності. Конституція України 1996 року є певною мірою взірцем сучасного конституціоналізму з питань прав і свобод людини і громадянина. Вона визначила якісно новий, сучасний статус людини і громадянина в Україні, здійснивши фактично «гуманітарну революцію».

Згідно з Основним Законом держави людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнані найвищою соціальною цінністю (стаття 3). Права і свободи людини і громадянина та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава, згідно з Конституцією України, відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Важливою гарантією прав і свобод людини можна назвати й інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, або інститут омбудсмана (шведськ. «ombudsman» – народний правозахисник), як він ще називається. Правовий інститут омбудсмана становить невід'ємну частину механізму захисту прав та свобод громадян. Тому метою даної статті є дослідження особливого місця Уповноваженого з прав людини в системі інститутів громадянського суспільства в сучасних демократичних правових державах.

Ступінь наукової розробки теми. Слід зазначити, що загальні проблеми організації та функціонування омбудсманівських служб знайшли

відбиток у працях відомих українських і зарубіжних вчених, зокрема С. Гурвиця, В.І. Євінтова, К.О. Закоморної, Г.О. Мурашина, Н.І. Карпачової, Ю.М. Кошевого, Н.С. Наулік, В.Я. Тація, Ю.М. Тодици, Н.Ю. Хаманєвої, А. Хіль-Роблеса, Ю.С. Шемшученка та ін. Особливої уваги заслуговують фундаментальні наукові розробки В.В. Бойцової, І.С. Власова, О.В. Марцеляка, Н.С. Наулік, А. Цоля, Є. Лентовської, П. Сарнецького, Є. Свѣонткевича та ін.

Вперше інститут омбудсмана був створений ще у XVIII ст. у Швеції з метою захисту державних інтересів і обмеження судової та адміністративної влади на користь парламенту. З 1809 року він трансформувався в правозахисний інститут, що захищає інтереси громадян від зловживань з боку адміністративних та судових органів [1]. Починаючи з 1919 року аналогічні інститути були введені в інших країнах і на сьогодні майже в 100 країнах світу існує 150 різних органів та структур, що виконують функції омбудсмана.

Діяльність омбудсмана спрямована на охорону прав і свобод громадян. Світовий досвід підтверджує, що необхідність в інституті омбудсмана виникає насамперед тоді, коли існуючі інститути не здійснюють достатньо ефективного контролю у сфері державного управління і виникає необхідність в додаткових механізмах захисту прав і свобод громадян. Цей інститут з'являється на певній стадії розвитку держави та громадянського суспільства і спрямований на захист останнього з боку надмірного втручання і впливу держави. Омбудсман виражає й доводить до державних структур інтереси широких верств громадянського суспільства. Діяльність омбудсмана доповнює державний механізм нагляду, існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина. З іншого боку, в результаті правозахисної діяльності омбудсмана підтримується віра людини в справедливість, нейтралізується насторожене ставлення особи до влади, пом'якшуються конфлікти між державою, її органами і громадянами.

В одних країнах, реалізуючи свою правозахисну функцію, омбудсмани здійснюють контроль та нагляд тільки за дотриманням прав і свобод громадян (Польща, Великобританія, Нова Зеландія), в інших – взагалі за дотриманням законності в діяльності адміністрації (Норвегія, Данія), в третіх – вони контролюють дотримання законності також органами місцевого самоврядування і судами (Швеція, Фінляндія) [2]. Отже, омбудсман – це спеціальний контрольно-наглядовий та правозахисний інститут.

У нашій країні існують різні способи, спрямовані на охорону прав громадян. Однак, як свідчить практика, права громадян доволі часто порушуються, а способи їхнього захисту не завжди досить ефективні. Ось чому виникає проблема не тільки вдосконалення вже наявних методів, а й створення нових інструментів, які б гарантували й охороняли права особистості. Цим інструментом і став інститут омбудсмана. Створення в Україні конституційного інституту Уповноваженого з прав людини стало

новацією в державно-правовій системі захисту прав і свобод людини. При розробці української моделі омбудсмана враховувалися національні, правові й культурні традиції, особливості системи державної влади в Україні, досвід функціонування таких інституцій інших держав, передусім скандинавський, а також тих, що стали на шлях реформ, зокрема Польщі та Угорщини.

Статус, функції та компетенція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини закріплені у конституційному Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», прийнятому Верховною Радою України 23 грудня 1997 року. Інститут Уповноваженого виступає додатковим, щодо інших правових механізмів, засобом захисту прав і свобод людини, заповнює прогалини і компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини, парламентського і відомчого контролю за адміністративними органами.

У світовій практиці відомі наступні моделі інституту омбудсману, які розрізняються за його місцем у державно-правовій системі, порядком призначення, підзвітністю, обсягом повноважень та іншими ознаками: 1) парламентський омбудсман; 2) виконавчий омбудсман; 3) федеративні омбудсмани і омбудсмани унітарних держав; 4) омбудсмани, що широко використовують методи гласності і відкритості та омбудсмани, яким притаманні приватні й абсолютно конфіденційні розслідування; 5) омбудсман, який безпосередньо приймає скарги від громадян та який отримує ці скарги через членів парламенту або ж членів місцевих представницьких органів; 6) омбудсмани, сфера повноважень яких розповсюджується на суди, муніципальні органи і омбудсмани, що контролюють тільки адміністративні органи; 7) омбудсмани, що виконують незначні політичні функції та абсолютно деполітизовані омбудсмани; 8) індивідуальні й колективні омбудсманівські служби.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є класичним взірцем парламентського омбудсмана, оскільки обирається на посаду Верховною Радою України (стаття 5 Закону) шляхом таємного голосування, що забезпечує йому високий статус, легітимність, а також є гарантією незалежності від усіх гілок державної влади.

Конституція України, прийнятий на її основі Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачають створення сильної моделі омбудсмана, який характеризується такими особливостями: високим конституційним статусом Уповноваженого з прав людини, який закріплений в статтях 55, 85, 101 Конституції України; незалежністю Уповноваженого від будь-якого органу державної влади або місцевого самоврядування, їх посадових осіб; запровадження єдиної моделі омбудсмана на національному рівні; широкою юрисдикцією Уповноваженого, яка поширюється як на органи державної влади, включаючи суди, так і на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб; значними повноваженнями щодо проведення проваджень і перевірок, у тому числі з власної ініціативи. Для виявлення випадків

порушень прав людини та здійснення постійного моніторингу за станом дотримання прав і свобод людини, наділений правом ініціювати обов'язкові для розгляду подання з викладенням рекомендацій щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини органами державної влади, місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами.

Крім цього, Уповноважений наділений додатковими гарантіями незалежності, серед яких – заборона втручання у діяльність Уповноваженого з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності і їх посадових осіб, у тому числі заборона вимагати від Уповноваженого пояснень по суті справ, що знаходились або знаходяться у його провадження (стаття 20 Закону).

Згідно зі статтею 13 Закону Уповноважений має право: невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, головою Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором України, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, їх посадовими та службовими особами; бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегії прокуратури України та інших колегіальних органів; звертатися до Конституційного Суду України з поданнями, знайомитися з документами, у тому числі і секретними (таємними) та інше.

Такий підхід до повноважень Уповноваженого загалом відповідає світовій практиці. Омбудсмани абсолютної більшості країн мають право вимагати необхідні їм акти для перевірки, знайомитися з різними документами, вимагати пояснення від посадових осіб і громадян. Наприклад, омбудсман Намібії, проводячи розслідування, має право викликати повісткою будь-яку особу і вимагати будь-який документ, обвинувачувати особу перед компетентним судом у випадку неявки за повісткою чи ненадання омбудсману необхідних документів, допитувати будь-яку особу, вимагати від неї співпраці і правдивого повідомлення всієї інформації щодо розслідування справи [3]. Право омбудсманів Великобританії, Канади і США вимагати необхідну їм для вирішення скарги інформацію прирівнюється за юридичною силою до відповідного права суддів і підлягає обов'язковому виконанню. Омбудсман Швеції, медіатор-посередник Франції, австралійські омбудсмани мають право накладати штраф на державних службовців, які відмовляються надати потрібну омбудсманові інформацію. У Швеції, Австралії та Великобританії передбачено кримінальну відповідальність за обструкцію омбудсманівської діяльності. У деяких державах особи, що беруть участь в

омбудсманівському розслідуванні, наділяються правами й обов'язками, котрі надаються учасникам судового засідання [4].

Наявність широкого кола повноважень омбудсмана, які дають йому реальну можливість впливати на ті органи державної влади, які своєю діяльністю прямо чи опосередковано порушують права та свободи людини, є основними напрямками реалізації даним інститутом механізму формування та підтримки інститутів громадянського суспільства в Україні.

Крім функцій безпосереднього розгляду звернень про порушення прав людини, що надходять до Уповноваженого, модель українського омбудсмана передбачає також проведення моніторингів дотримання прав і свобод людини в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності та їх посадовими та службовими особами, які своїми діями (бездіяльністю) порушували права та свободи людини і громадянина. Результати таких моніторингів, комплексна оцінка стану додержання й захисту прав і свобод людини представляються у Верховній Раді України у вигляді щорічних доповідей Уповноваженого. Першу щорічну доповідь Уповноваженого з прав людини було представлено в Парламенті України в листопаді 2000 року. У Доповіді вперше в історії нашої держави висвітлено історичний генезис прав людини на землях України, окреслено місце й роль Уповноваженого в національній системі захисту прав людини, наведено результати комплексного дослідження стану дотримання громадянських, політичних, економічних, соціальних та культурних прав і свобод людини відповідно до Конституції, чинного законодавства країни та міжнародних стандартів прав людини.

Варто відзначити, що утворення та зміцнення інституту Уповноваженого з прав людини в багатьох європейських країнах стало своєрідною відповіддю громадянського суспільства на посилення ролі виконавчої влади; даний інститут дозволяє запобігти протиріччям між державою та громадянським суспільством, гарантуючи обізнаність громадянам при порушенні їхніх прав органами державної влади. Так, підставою для введення посади омбудсмана у Великобританії стало незадоволення населення зростанням тиску бюрократії, браком належних засобів правового захисту прав і свобод. Як відомо, одним з механізмів оскарження скарг на дії адміністрації у Великобританії був парламент, члени якого розглядали скарги своїх виборців. Згідно проведеним в країні статистичним дослідженням, на одного члена парламенту припадало у середньому 500 скарг на рік. Саме тому за пропозицією професора Лойсона в 1958 році міжпартійна Британська секція Міжнародної комісії юристів прийняла рішення створити спеціальний комітет для розгляду пропозиції щодо утвердження публічної посадової особи для розгляду скарг на грубі та несправедливі акти адміністрації. У Польщі інститут омбудсмана діє з 1 січня 1988 року і став останнім із створюваних органів,

призначенням яких є захист прав людини: раніше діяли Вищий адміністративний суд (1980 р.), Державний трибунал (1982 р.) і Конституційний Суд (1985 р.). Поява цього інституту була сприйнята громадськістю як «панацея» від усіляких недоліків соціально-економічного життя, як якась «книга соціальних скарг і пропозицій». Про це свідчить активна завантаженість уповноваженого, який у перший рік своєї діяльності отримав більш як 60 тисяч звернень від громадян, що набагато більше у порівнянні зі Швецією, яка отримує лише 3 – 4 тисячі звернень [5]. Введення інституту медіатора-посередника у Франції було також реакцією на експансію адміністративної держави. Традиційно сильна адміністративна юстиція Франції не змогла захистити своїх громадян від свавілля французького бюрократизму. Не слід залишати поза увагою створення інституту омбудсмана у Новій Зеландії, який запроваджено на основі датської моделі у 1962 році і який на початку своєї діяльності зазнав неабиякого опору з боку чиновників, що передбачали загрозу постійного втручання у їх діяльність. Однак запровадження служби омбудсмана в цій державі з однопалатним парламентом допомогло їй оформити свій специфічний варіант розосередження влади, впровадити в управлінську структуру механізм, який забезпечує контроль за державним апаратом з боку суспільства [6].

Правова природа українського омбудсмана дещо інша, оскільки створення даного інституту в Україні було санкціоновано не громадянським суспільством, а державою.

Цей інститут став доповненням існуючих форм контролю та нагляду за додержанням прав і свобод людини й громадянина. Виконуючи правозахисні функції, Уповноважений підтримує цим віру людини в справедливість, нейтралізує негативне ставлення особи до влади, пом'якшує конфлікти між державою, її органами й громадянами. Поєднуючи в собі риси інститутів держави й громадянського суспільства, омбудсман виконує роль балансу між суперечливими суспільними інтересами і не тільки пом'якшує протиріччя між державними і громадянськими сферами, а й легітимізує державну владу, яка під впливом цього інституту стає більш чуйною до потреб і запитів населення.

Слід також звернути увагу й на те, що українським законодавством значно розширене коло як суб'єктів, що захищаються Уповноваженим, так і коло суб'єктів, на які він може впливати. Адже в багатьох країнах на захист омбудсмана можуть розраховувати лише громадяни даної держави, а в Україні захистові підлягають люди в усіх громадянських станах за умови перебування на території України, а українські громадян – навіть за її межами.

Підсумовуючи викладене можна зробити наступні *висновки*.

По-перше, взаємодія Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з законодавчою, виконавчою та судовою владою направлено, з одного боку, на забезпечення найбільш сприятливих умов для реалізації всіх напрямків діяльності інституту омбудсмана, в першу чергу –

відновлення порушених прав громадян; з іншого – на доведення до відома усіх гілок влади інформації стосовно ситуації по правах людини в Україні та певних напрямків, які потрібно приймати для її удосконалення.

По-друге, інститут Уповноваженого займає особливе місце в системі інститутів громадянського суспільства, оскільки, з одного боку, Уповноважений з прав людини займає державну посаду, а з іншого – інститут Уповноваженого з прав людини зобов'язаний забезпечувати співпрацю та підтримку інститутів громадянського суспільства, оскільки при здійсненні своїх повноважень він незалежний від будь-яких державних органів та посадових осіб та не підконтрольний їм, сприяє відновленню порушених прав та вдосконаленню українського законодавства по правам людини та громадянина, приведенню його у відповідність до загальноприйнятих принципів та норм.

По-третє, Уповноважений з прав людини в Україні виражає точку зору громадянського суспільства та доводить її до відома виконавчих органів.

Інститут омбудсмана дозволяє забезпечувати постійний зв'язок між громадянським суспільством та державою, урегульовуючи конфлікти і спори між ними, примиряючи приватні й публічні інтереси.

Використані джерела:

1. Макаренко С. / Чтобы чиновник не путал закон и дишло. – Голос Украины. – 1997. – 12 марта. С.–3.
2. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Под общ. Ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М.:Издательство НОРМА, 2001. – С. 253.
3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов/ Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. Б.А. Страшун. – 4-е изд., обновл. и дораб. – М.: Норма, 2007. – С. 367.
4. В.В. Бойцова/Правовой институт омбудсмана в системе взаимодействия государства и гражданского общества (автор дисс. докт. юрид. наук). – М.: 1995. – С. 25, 27.
5. Н.Ю. Хаманева/Охрана прав граждан зарубежных стран: институт омбудсмана (сравнительный аспект). – М., 1991. – С. 67-83.
6. Н.Ю. Хаманева/Уполномоченный по правам человека – за щитник прав граждан. – М., 1998. – С. 11.

Рецензент: д.ю.н., профессор Оніщенко Н.М.