

О.В. МАРЦЕЛЯК, канд. юрид. наук, доц.

Національний університет внутрішніх справ

АКТИ РЕАГУВАННЯ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ЛЮДИНИ УКРАЇНИ

Розглянуті питання нормативно-правового регулювання актів реагування Уповноваженого Верховної Ради України по правах людини; звернена увага на необхідність посилення імперативності актів українського омбудсмана з підвищення ефективності його діяльності.

У сучасних умовах розбудови України як правової держави актуальними залишаються дослідження національних правозахисних інституцій в аспекті їх діяльності у сфері захисту прав людини. І в системі цих досліджень суттєва роль відводиться аналізу становлення та розвитку інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Демократична спрямованість цього інституту, його ефективна правозахисна діяльність викликають зацікавленість у все більшого кола науковців. Звертається увага на повноваження українського омбудсмана, його відповідність світовим моделям, місце цього інституту в механізмі державної влади, його взаємодію з іншими органами влади і т.і. Однак при характеристиці конституційно-правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, на наш погляд, дослідниками цього інституту не здійснюється належного аналізу актів його реагування, що має певні негативні наслідки як в дослідженні теорії правової природи українського омбудсмана, так і в його практичній діяльності.

Слід зазначити, що на відміну від існуючої світової практики діяльності омбудсманів, спектр правових засобів впливу з боку Уповноваженого на органи, що порушили права людини, не є різноманітним. І це, безсумнівно, дає право ряду науковців стверджувати, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має досить мало активних прав, за допомогою яких він мав би можливість впливати на конкретні державні органи та посадових осіб з метою відновлення порушених прав громадян, і що за таких умов його діяльність не може бути ефективною [1, с.456-457]. Законом передбачено, що актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є подання Уповноваженого, які умовно можна класифікувати на "нормативні" та "ненормативні". "Ненормативні" подання стосуються конкретної ситуації, конкретних порушень прав людини і вирішення конкретного спору. Вони спрямовані на забезпечення прав і свобод, що належать конкретному суб'єкту, та на усунення обставин, які перешкоджають реалізації індивідуального права. Приймаючи таке подання

Уповноважений намагається довести певному органу чи посадовій особі, що його (її) дії чи рішення наносять шкоду правам і свободам людини, обмежують їх. "Нормативні" подання представляють собою рекомендації, в яких Уповноважений з прав людини пропонує внесення поправок, доповнень в закон чи його відміну, а також зміну правозастосовчої практики. В даному випадку український омбудсман виступає в якості ініціатора правової реформи. До розробки такого подання він приступає у випадках, коли аналіз звернень громадян свідчить, що недосконалість законодавства, його прогалини є першопричинами прийняття органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами рішень, які порушують права і свободи людини. Поданнями "нормативного" характеру є, перш за все, конституційні подання українського омбудсмана та деякі подання до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб.

Конституційне подання Уповноваженого - це акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акту Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Підставою для звернення Уповноваженого з конституційним поданням є практична необхідність у з'ясуванні відповідності законів та інших правових актів Конституції України, тобто вирішення питання про їх конституційність або роз'яснення, офіційна інтерпретація чи, як зазначено в Конституції, офіційне тлумачення Конституції України та законів України. Ця практична необхідність повинна бути пов'язана з повноваженнями, функціями, призначенням Уповноваженого з прав людини і полягати в тому, що в правовій системі України має місце закон чи інший правовий акт, який не відповідає Конституції України і порушує права людини чи на практиці виникли суперечності, розбіжності щодо

тлумачення положень Конституції або законів України і це стосується Уповноваженого, зокрема, його компетенцію, оскільки такі суперечливі та неправильні тлумачення зазначених нормативних актів приводять до порушень прав людини. Цим самим попереджаються звернення до Конституційного Суду зі сторони українського омбудсмена у суто гіпотетичних, абстрактних справах.

Слід зазначити, що Уповноважений з прав людини дуже виважено підходить до реалізації свого права на конституційне подання. Для їх підготовки ним створені спеціальні групи фахівців і експертів, в обов'язок яких входить проведення комплексного моніторингу фактів масового та брутального порушення прав людини. За підсумками роботи цих груп підготовлено декілька конституційних подань Уповноваженого, частина з яких уже розглянута. Наприклад, у 2000 році український омбудсман на основі отриманих скарг громадян підготував та подав Конституційному Суду України конституційне подання щодо конституційності статей 11, 16 Закону України "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності". 18 жовтня 2000 р. Конституційний Суд України своїм рішенням задовольнив його.

Також Уповноваженим з прав людини було внесено до Конституційного Суду України подання про визнання неконституційним, а відтак підлягаючими скасуванню, окремих положень ст.248/3 Цивільно-процесуального кодексу, які суперечили Основному Закону держави. Рішенням Конституційного Суду України від 23 травня 2001 р. ці вимоги подання Уповноваженого з прав людини теж було задоволено.

Конституційним Судом України розглядалася і справа за конституційним поданням українського омбудсмена від 30 червня 2000 р. та конституційним зверненням громадян Воробйова В., Лосева С., які не були згодні з положеннями ст.ст.7 і 8 Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України". Зокрема, Уповноважений з прав людини вважала, що, встановивши законодавчі обмеження стосовно повернення особистих заощаджень громадян (залежно від віку, суми вкладу, інших обставин, поетапність повернення вкладів), держава брутально порушила найважливіші фундаментальні конституційні права і свободи громадян України (кожний має право володіти, користуватися та розпоряджатися своєю власністю; право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї) та міжнародні стандарти у галузі прав людини [2]. Конституційний Суд України своїм рішенням визнав, що не відповідають Конституції України лише положення ст.7 Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України", за якими заощадження громадян, відновлені та проіндексовані в установах Ощадного банку України, повертаються залежно "від віку вкладника та інших

обставин" - решту положень зазначеного закону визнав конституційними [3].

Всього на вересень 2002 р. Конституційним Судом України прийнято 3 рішення за конституційними поданнями Уповноваженого з прав людини.

Слід зазначити, що наділення українського омбудсмена правом звернення до Конституційного Суду України значно посилило потенціал його правозахисної діяльності, оскільки він завдяки органу конституційної юрисдикції має можливість перевірити, чи відповідає Конституції України певний правовий акт та чи не обмежуються ним основні права і свободи людини та громадянина. Тим самим Уповноважений з прав людини сприяє забезпеченню верховенства Конституції України як Основного Закону держави, усуває намагання проігнорувати її принципи, неправильно тлумачити її положення. Таким правом користується обмежене коло омбудсманів. Серед них можна назвати омбудсманів Австрії, Іспанії, Польщі, Словенії та деяких інших країн.

Подання Уповноваженого - це акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

Саме такий важіль впливу на посадових та службових осіб використовується українським омбудсманом у випадках виявлення ним порушень прав і свобод людини та громадян. У 1998 р. Уповноваженим було внесено 44 подання, серед них подання Прем'єр-міністру України з приводу незаконного виведення будинків дитини, дитячих будинків і шкіл-інтернатів, а також установ пенітенціарної системи з переліку об'єктів, які заборонено відключати від газопостачання навіть за наявності заборгованості з оплати за газ.

У 1999 р. Уповноваженим було виявлено значно більше випадків масового і брутального порушення прав і свобод людини і внесено уже 84 подання. Серед них найбільш резонансні подання: Президентові України - щодо статусу ліквідаторів - бійців 731 окремого батальйону спецзахисту, які брали участь у ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС; Голові Верховної Ради - щодо запровадження альтернативного порядку реєстрації платників податків; Генеральному прокурору - стосовно справи колишнього начальника управління освіти Тернопільського облвиконкому Б. Хаварівського, якого в судовому порядку визнано винним у незаконному вивезенні і неповерненні групи дітей-сиріт і дітей, які залишилися без батьківської опіки, до США під приводом їх оздоровлення; Генеральному прокурору України, Президенту України та міністру охорони здоров'я України - з приводу протиправних дій Головного

управління охорони здоров'я м. Києва, які спрямовані на ліквідацію пологоводопоміжних відділень лікарень і наукової кафедри акушерства та гінекології Київської медичної академії післядипломної освіти [4, с.74]; Прем'єр-міністру України В.П. Пустошойтенку щодо усунення порушень конституційних прав і свобод людини в Луганській області; Міністру внутрішніх справ України Ю.Ф. Кравченку про вжиття заходів щодо усунення порушень конституційних прав людини з боку працівників управління МВС України у Луганській області під час затримання і проведення оперативно-розшукових дій [5].

Після подій 9 березня 2001 р. з метою сприяння поновленню порушених прав громадян України і попередження нових їх порушень Уповноваженим було направлено подання на ім'я Голови Київського міського суду щодо неправомірності притягнення до адміністративної відповідальності деяких громадян України, зокрема студентів, яке було невідкладно розглянуто. Вперше в історії України в масовому порядку були скасовані постанови районних судів про адміністративні арешти, що дало свої позитивні наслідки під час екстремальних подій і певною мірою зіграло позитивну роль у недопущенні подальшої ескалації конфлікту [6, с.27-28]. Приймались українським омбудсманом подання і з інших питань. До недавнього часу відповідно до Закону України "Про Вищу Раду юстиції" Уповноважений мав право звертатися з особливим поданням до Вищої Ради юстиції про звільнення судді з посади або про відкриття дисциплінарного провадження щодо суддів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів. Однак 21 травня 2002 р. Конституційний Суд України визнав такими, що не відповідають Конституції України положення пунктів 1, 2 частини першої ст.30 та положення ст.38 Закону України "Про Вищу Раду юстиції" і позбавив українського омбудсмана такого права.

Закон не визначає форми подання Уповноваженого та його змісту. Практика йде по шляху, що в поданні український омбудсман викладає власну позицію у справі з зазначенням дати і місця винесення рішення; формулювання скарги та зазначення даних скаржника; посилання на норми закону, що дають право Уповноваженому розглядати скаргу. Обов'язково у своєму поданні Уповноважений викладає встановлені ним фактичні обставини справи, називає рішення та дії органів і їх посадових осіб, що оскаржені, аргументує докази на користь прийнятого ним рішення, робить посилання на норми чинного законодавства, що лягли в основу його рішення і роблять його легітимним, може зазначити також критерії оцінки оскаржених рішень чи дій.

В своєму поданні Уповноважений з прав людини може порекомендувати органам державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовим та службовим особам переглянути свої рішення чи дії, які по-

рушують права людини, з метою частково змінити чи повністю відмінити їх; чи порекомендувати змінити практику діяльності державних органів і посадових осіб з метою здійснення її у рамках чинного законодавства. У поданні Уповноваженого можуть також міститися рекомендації органам та посадовим особам виправити здійснене ними упущення у роботі з метою відновлення порушених прав людини; здійснити певні дії на користь громадян, чий права порушені (відшкодувати нанесену їм матеріальну шкоду, звільнити від незаконно накладених на них обов'язків, надати їм можливість реалізувати свої права і т.і.).

Поряд із зазначеними актами реагування (поданням та конституційним поданням) Уповноважений з прав людини йде по шляху використання й інших форм впливу на посадових осіб, що порушили права людини, з метою формування належної громадської думки щодо недопущення цих порушень. До їх числа слід віднести оприлюднення заяв, звернень Уповноваженого з прав людини і направлення відкритих листів до вищих посадових осіб держави. Так, у жовтні 1998 року Уповноваженим було направлено відкритий лист Президенту України, Голові Верховної Ради України та Прем'єр-міністру України щодо Указу Президента України від 8 серпня 1998 р. за № 860, а також постанови Кабінету Міністрів України "Про чисельність працівників бюджетних установ", виконання яких привело до масового порушення конституційного права громадян на медичне обслуговування [7]. Листи направлялись Голові Верховного Суду України В.Ф. Бойку про вирішення спірних питань, що виникають у сфері інформаційних відносин; Конституційному Суду України щодо недофінансування судової гілки влади; голові Служби безпеки України Л.В. Деркачу про надання інформації стосовно долі літака АН-28 та його екіпажу; Президенту Російської Федерації стосовно допомоги у звільненні українських моряків-заручників та Голові Китайської Народної Республіки щодо захисту прав громадянина України О. Тужанського. Оприлюднене звернення Уповноваженого з нагоди 50-річчя Загальної декларації прав людини, 50-річчя Конвенції ООН про запобігання торгівлі людьми та використання проституції третіми особами; заяви щодо подій в Югославії [4, с.77] та з приводу порушення конституційних прав громадян України під час виборчої кампанії по виборах Президента України. Також у 1999 році в період президентської виборчої кампанії Уповноваженим з прав людини за фактами незаконного втручання посадових осіб у виборчий процес до відповідних обласних прокуратур були направлені урядові телеграми для належного реагування [4, с.195].

Важливим питанням є визначення юридичної сили актів Уповноваженого з прав людини. Як відомо із світової практики, омбудсман не наділений юри-

лично-владними повноваженнями, його рішення не мають імперативного характеру. В більшості країн сила рішень омбудсмана ґрунтується на переконливості його доказів, авторитеті самого омбудсмана. Практика свідчить, що в тих країнах, де на посаду омбудсмана обираються особи, що користуються високим довір'ям і авторитетом у суспільстві, рекомендації омбудсмана не виконуються дуже рідко. Так, за роки існування інституту омбудсмана в Новій Зеландії мали місце тільки декілька випадків, коли його рекомендації не виконувалися. Його рішення практично незаперечні і до них відносяться як до закону. Це пояснюється тим, що омбудсман користується високим авторитетом і довір'ям населення країни. Виконанню рішень омбудсмана сприяє також високий рівень правової культури в країні. Важливим засобом впливу на адміністрацію з метою виконання рекомендацій омбудсмана виступає розголошення ним в ЗМІ поведінки державних службовців, що порушили права людини, чи всіх матеріалів справи, якщо омбудсман не задоволений виконанням своїх рекомендацій. І такий підхід є правильним. Як зазначає співробітник Директорату прав людини Ради Європи Деніс Брибосія, "хороший уповноважений з прав людини повинен користуватися реальною владою: владою давати приписи, рекомендації, владою "піднімати шум", якщо це необхідно, тобто звертатися до преси" [8, с. 18-19].

Дуже активно у своїй діяльності співпрацює з засобами масової інформації омбудсман Великобританії. Він використовує пресу, радіо, телебачення, забезпечує їх різноманітними матеріалами, отриманими в ході розгляду скарг, як істотний фактор, що здійснює вплив, тиск на урядові відомства, добиваючись таким чином зміни їх рішень і відновлення порушених прав і свобод громадян.

В цілому, неімперативний характер повноважень омбудсмана, використання ним методів переконання, критики, гласності сприяє більш позитивному сприйняттю його рекомендацій органами управління, оскільки в такому випадку вони "побічно" співпрацюють з омбудсманом, в деякій мірі разом шукають способи, компромісні рішення для відновлення порушених прав і свобод громадян. Однак інколи має місце невиконання рекомендацій омбудсмана. Тому деякі з них відстоюють право мати владні імперативні повноваження, чи більш дієві гарантії діяльності, як це має місце в ряді країн. Наприклад, Уповноважений з офіційних мов Канади, у випадку неухвилю до його рекомендацій та ігнорування пропозицій має право звертатися у Федеральний Верховний суд від імені скажника з позовом про належне і справедливе відшкодування шкоди, а також в Кабінет і уряд. Уповноважений з громадянських прав Угорщини у випадку ігнорування його рішень повідомляє даний факт у своїй щорічній доповіді Державним Зборам, а також може вимагати, щоб дана

справа була розглянута парламентом країни. Якщо компетентний орган влади відмовляється виконати пропозиції чи рекомендації Комісара з питань адміністрації Кіпру, останній може подати Раді Міністрів а також Палаті представників спеціальну доповідь, що стосується даного факту. Омбудсман Мальти в таких випадках направляє копію доповіді і рекомендацій Прем'єр-міністру та Палаті представників, а проведор юстиції Португалії та омбудсман Хорватії звертаються в парламент для вжиття необхідних заходів.

Незначна кількість омбудсманів наділена імперативними повноваженнями. Так, рішення омбудсманів Швеції і Фінляндії носять обов'язковий характер, і вони наділені навіть правом самостійно притягувати державних службовців до дисциплінарної і кримінальної відповідальності. Повноваження польського омбудсмана нагадують повноваження його шведського і фінського колег і у багатьох відношеннях співпадають з повноваженнями прокурорів Польщі.

Однак, якщо брати за орієнтир загальну світову практику, то перевага на стороні омбудсманів, що приймають рішення рекомендаційного, а не обов'язкового характеру. Україна в цьому плані не є виключенням. І хоча з положень закону не можна зробити точного висновку, що законодавець наділив Уповноваженого з прав людини правом прийняття рішень, які носять рекомендаційний характер, це впливає з доповіді самого українського омбудсмана: "Уповноважений діє притаманними лише йому засобами та методами, а рекомендаційний характер його звернень не знижує його можливості впливу на поновлення порушених прав і свобод, що можливо за умови високого рівня правової культури відповідних посадових осіб" [4, с.29].

Навряд чи сьогодні ми можемо констатувати наявність у наших вітчизняних посадових осіб високого рівня правової культури, навпаки, в Україні проявляються такі небажані тенденції, як поширення правового нігілізму, масові порушення прав людини і т. і. Як свідчить практика діяльності українського омбудсмана, його акти реагування не завжди якісно і своєчасно розглядаються органами державної влади.

Секретаріатом Уповноваженого протягом 1998-1999 років зафіксовано понад сто випадків порушення термінів розгляду його звернень, які встановлено Законом України "Про звернення громадян". Так, з порушенням строків отримано відповіді: з Рівненського обласного суду (5 місяців); обласних прокуратур: Черкаської області - 7 місяців; Київської - майже 8 місяців. На особисте звернення Уповноваженого з прав людини до колишнього міністра вугільної промисловості України С. Янка щодо виплати одноразової допомоги за регресним позовом шахтаря-інваліда праці відповідь надійшла через 6

місяців, проте інформація, що містилася у листі, не потребувала проведення будь-якої додаткової перевірки [4, с.78]. Тому вважаємо, що за таких умов доцільніше підвищити рівень імперативності актів українського омбудсмена хоча б на перехідний період формування в Україні громадянського суспільства та побудови демократичної, правової держави, щоб вони не були, як вірно говорить А. Тененбаум, такими беззубими [9, с.102]. Необхідними, на наш погляд, є внесення з цього приводу відповідних змін в діючий Закон України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" з метою посилення імперативності рішень українського омбудсмена та гарантій їх виконання органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами. Зокрема, потрібно законодавче закріпити обов'язковість розгляду вказаними органами та особами подання Уповноваженого у місячний термін, наділити Уповноваженого правом вимагати від винних у порушенні прав людини стягнення компенсацій, збитків, у тому числі і моральних. Підтримуємо також пропозиції ряду вчених щодо встановлення юридичної відповідальності, насамперед адміністративної, за невиконання органами державної влади, місцевого самоврядування, іншими установами та організаціями, їх посадовими особами рішень Уповноваженого [10, с.11-12]. Можна також врахувати досвід таких країн, як Франція, Іспанія, Великобританія, Австралія, де передбачена кримінальна відповідальність за ігнорування, обструкцію діяльності омбудсмена [11, с.28]. Відсутність чітких санкцій за невиконання приписів омбудсмена негативно відбивається на реалізації ним своїх повноважень. В той же час законодавче закріплення такої юридичної відповідальності забезпечить скорий та без відкладний розгляд рішень Уповноваженого, сприятиме підвищенню ефективності його роботи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. Офіційний текст. Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина. Навч. посібник /Автор-упорядник М.І. Хавронюк. -К.: Парламент. вид-во,

1999. -544 с.

2. Конституційне подання Уповноваженого з прав людини щодо неконституційності ст.7, 8 Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України" // Вісник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. -2000. -№ 2. -С.7-9.

3. Ковальчук М. Заощадження компенсуватимуть усім // Голос України. -2001. -17 жовтня.

4. Карпачова Н.І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. -К.: Книжкова друкарня Наукової книги, 2000. -377 с.

5. Вісник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. -2000. -№ 2. -С.15-23.

6. Карпачова Н.І. Уповноважений з прав людини в системі конституційних механізмів захисту прав і свобод людини в Україні // Конституція України - основа модернізації держави та суспільства. -Харків: Право, 2001. -С.23-30.

7. Угроза генофонду нації: Открытое письмо Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека // Голос Украины. -1998. -13 октября.

8. Брибосиа Д. Совет Европы и функции омбудсмена // Региональный уполномоченный по правам человека: Опыт, проблемы, перспективы: Материалы межд. конф., 27-29 окт. 1998 г. -Екатеринбург: Стратегия, 1998. -С.16-21.

9. Тененбаум А. Статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і прогаліни в Законі // Право України. -1999. -№ 2. -С.101-102.

10. Косюта М. Взаємозв'язок між діяльністю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та органів прокуратури у сфері правозахисту // Вісник прокуратури. -2002. -№ 3 (15). -С.6-12

11. Хаманева Н.Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности // Государство и право. -1997. -№ 9. -С.21-30.

Надійшла до редколегії 05.12.2002

МАРЦЕЛЯК О.В. АКТИ РЕАГИРОВАНИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА УКРАИНЫ

Рассмотрены вопросы нормативно-правового регулирования актов реагирования Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека; обращено внимание на необходимость усиления императивности актов украинского омбудсмена по повышению эффективности его деятельности.

MARTSELJAK O.V. THE ACTS OF REACTING OF THE REPRESENTATIVE ON HUMAN RIGHTS OF UKRAINE

The problems of normative-legal regulation of the acts of reacting of the Representative Supreme Rads of Ukraine on human rights are reviewed; the attention to necessity of strengthening imperative of the acts Ukrainian ombudsman on increase of efficiency of his activity is reversed.