

УДК 342.7(469+571)

О.В. МАРЦЕЛЯК, канд. юрид. наук, доц.

Національний університет внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ РЕГІОНАЛЬНИХ ОМБУДСМАНІВ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

З метою удосконалення правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини розглянуто світовий досвід діяльності різноманітних моделей інституту омбудсмана на прикладі діяльності регіональних Уповноважених з прав людини Росії, як ефективної регіональної правозахисної інституції.

Не дивлячись на те, що інститут омбудсмана функціонує в Україні уже тривалий час, організаційний період його становлення продовжується. Цілий ряд питань, пов'язаних із правовим статусом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та удосконаленням його діяльності, потребують свого вирішення. Ст.11 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" зазначає, що він має право призначати своїх представників у межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України. Організація діяльності та межі таких повноважень представників Уповноваженого повинні регулюватися затвердженим Уповноваженим Положенням про представників Уповноваженого [1]. Однак на сьогодні такого Положення не має, і відповідно не розроблена схема його моделі. Виходячи з цього, актуальним як у науковому так і в практичному плані є дослідження різноманітних регіональних схем функціонування інституту омбудсмана в інших країнах з метою вивчення їх статусу та використання позитивного зарубіжного досвіду роботи регіональних омбудсманівських служб національним омбудсманом. Варто зазначити і те, що в Україні аналіз діяльності регіональних омбудсманів не здійснювався і відповідно немає ґрунтовних наукових праць, присвячених їх статусу і роботі. В тому числі не досліджувався російський досвід урегулювання правового статусу регіональних омбудсманів, які за нетривалий час своєї діяльності зарекомендували себе досить-таки ефективними правозахисними інституціями, і практика їх діяльності варта уваги. Таким чином, метою нашого дослідження є вивчення загальних та специфічних рис правового статусу регіональних омбудсманівських служб Російської Федерації для використання досвіду урегулювання їх правового положення стосовно визначення статусу представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на місцях.

В Російській Федерації регіональні омбудсмани функціонують в таких областях, як Астраханська, Свердловська, Амурська, Саратовська, Волгоградська, Калінінградська, Смоленська, Пермська, Ленінградська, Алтайському і Красноярському краях, Республіках Башкортостан, Калмикія і Татарстан. Що стосується Архангельської області, Приморського краю, Тюменської області, Ханті-

Мансійського автономного округу, Республіки Саха (Якутія), Краснодарського краю, то омбудсмани цих регіонів ще не запроваджені, але нормативна база для їх введення уже є. Ведеться також робота по введенню омбудсмана в Москві і в інших суб'єктах Російської Федерації

Всі регіональні омбудсмани Росії, за винятком Уповноваженого з прав людини Ленінградської та Кемеровської областей, відносяться до представницьких омбудсманів. При здійсненні своїх повноважень вони незалежні і невідповідні органам державної влади та місцевого самоврядування. Своєю діяльністю омбудсмани доповнюють існуючі форми і засоби захисту прав людини в регіоні.

Основними завданнями регіональних Уповноважених з прав людини в Росії є: забезпечення гарантій державного захисту прав і свобод громадян, їх дотримання та повага державними органами, органами місцевого самоврядування і посадовими особами (Ханті-Мансійський автономний округ); сприяння відновленню порушених прав людини, удосконалення регіонального законодавства про права людини і громадянина та приведення його у відповідність з законодавством Російської Федерації (Астраханська область) і з загальноновизнаними принципами і нормами міжнародного права, розвиток міжнародної співпраці в галузі прав людини, правова освіта з питань прав і свобод людини та громадянина, форм і методів їх захисту (Саратовська область); посилення гарантій державного захисту прав і свобод людини; сприяння безперешкодній реалізації прав і свобод людини; забезпечення дотримання і поваги прав, свобод і гідності людини державними органами, органами місцевого самоврядування і їх посадовими особами, правова освіта і роз'яснення громадянам їх прав, всебічне сприяння відновленню порушених прав людини; прийняття заходів по удосконаленню законодавства про права людини і приведення його у відповідність з міжнародними стандартами; розвиток міжнародної співпраці в галузі прав людини (Свердловська, Смоленська, Тюменська, Волгоградська області, Приморський край і т.д.) [2, с.682, 485, 381, 571, 670, 606, 650-651].

Регіональні представницькі омбудсмани Російської Федерації обираються законодавчими органами влади, переважно, простою більшістю голосів від загальної кількості депутатів при таємному голосуванні (Республіки

Татарстан і Башкортостан, Мурманська і Смоленська області, Евенкійський національний округ і т.д.). В деяких суб'єктах федерації Росії (Свердловська, Волгоградська області та інших регіонах) омбудсмени вважаються обраними, якщо за них проголосували не менше 2/3 депутатів. Пропозиції по кандидатах на посаду вносяться або спільним поданням губернатора і голови обласного суду (Свердловська область), або Головою адміністрації області чи депутатами обласного законодавчого органу (Астраханська, Смоленська, Волгоградської області), або губернатором області чи депутатами і депутатськими групами обласної Думи (Саратовська область), або Президентом чи Головою Державної Ради (Республіка Татарстан). Законами деяких регіонів передбачено, що будь-які фізичні чи юридичні особи або громадські об'єднання мають право через керівників виконавчої гілки влади чи через депутатів законодавчої влади регіону запропонувати свої кандидатури претендентів.

На посаду Уповноваженого обирається громадянин Російської Федерації, який досяг 30-річного (Свердловська обл.) чи 35-річного віку (Астраханська, Смоленська, Архангельська, Тюменська області, Республіки Башкортостан і Татарстан, Приморському край, Ханті-Мансійській автономний округ, Якутія) та постійно проживає на території регіону (в Республіках Татарстан і Башкортостан вимагається ще республіканське громадянство). Обов'язковою умовою в усіх регіонах є наявність у кандидата на посаду Уповноваженого необхідних знань у галузі прав людини, при цьому в Республіці Башкортостан, Мурманській області і в Евенкійському окрузі вимагається також наявність у нього досвіду правозахисної діяльності. Інколи законодавством регіону передбачається, що кандидат для призначення на посаду омбудсмена повинен володіти високими моральними якостями, користуватися довірою громадськості. Нормативними актами Амурської, Смоленської, Астраханської, Свердловської та Волгоградської областей закріплена вимога до Уповноваженого мати вищу юридичну освіту, причому у Свердловській області кандидат на посаду омбудсмена, як правило, повинен мати вчену ступінь в галузі права або вищу юридичну освіту і стаж роботи по юридичній спеціальності не менше 10 років [2, с.382].

Уповноважені вступають на посаду з моменту принесення присяги. Термін їх повноважень в основному 5 років, хоча в Республіці Башкортостан та Астраханській області він складає 4 роки. Достроково повноваження регіональних омбудсменів Російської Федерації можуть бути припинені за умови припинення громадянства Російської Федерації; виїзду на постійне місце проживання за межі регіону; відставки; вступу в законну силу обвинувального вироку суду по відношенню до Уповноваженого, нездатності за станом здоров'я чи з інших причин протягом тривалого часу (не менше чотирьох місяців підряд) виконувати свої функціональні обов'язки; недотримання вимог щодо несумісності (Уповноважений протягом всього терміну своїх повноважень не може бути депутатом

законодавчого органу федерації, регіону, місцевого самоврядування, займати інші посади в органах державної влади та місцевого самоврядування, не може бути членом політичної партії чи іншого громадського об'єднання, що переслідує політичні цілі, займатися іншою оплачуваною діяльністю, за виключенням викладацької, наукової чи іншої творчої діяльності).

Одна і та сама особа не може бути призначена Уповноваженим більше двох термінів підряд.

За загальним правилом, згідно діючому законодавству регіональні омбудсмени Росії розглядають скарги на рішення чи діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, державних службовців. Однак часто регіональні законодавці спеціально обумовлюють обмеження компетенції Уповноваженого у сфері своєї власної компетенції. Так, в законі Смоленської області зазначено, що Уповноважений не приймає до розгляду скарги на закони Смоленської області (ст.10). В законі Мурманської області - що Уповноважений не розглядає скарги на рішення обласної Думи (ст.13). В законі Республіки Башкортостан і в законопроекті Евенкійського національного округу із сфери компетенції Уповноваженого виводяться дії і рішення не тільки законодавчих органів зазначених суб'єктів, але й місцевих представницьких органів. В законах Свердловської та Волгоградської областей застерігаються обмеження компетенції регіональних омбудсменів відносно рішень не законодавчої, а судової влади.

Здійснення функцій Уповноваженими відбувається шляхом збору і аналізу інформації з питань забезпечення і захисту прав і свобод людини, які вони отримують від органів державної влади, та безпосередньо від самих громадян, чії права порушені (звернення громадян були і залишаються основним каналом інформації Уповноважених), а також від правозахисних організацій та із повідомлень засобів масової інформації. Регіональні російські омбудсмени також сприяють відновленню порушених прав громадян; здійснюють підготовку та направлення органам державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовим особам пропозиції та рекомендації по недопущенню та усуненню порушень прав людини і т. ін.

Реакція Уповноважених на подані заяви громадян визначається регіональним законодавством. Це може бути роз'яснення заявникам способів та засобів, які ті мають право використати для захисту своїх прав; також передача заяви (скарги) особи органам, в компетенцію яких входить вирішення питань, викладених в скарзі, прийняття скарги громадянина до розгляду і вирішення її по суті.

З метою реалізації своїх основних завдань регіональні омбудсмени мають право:

- безперешкодно відвідувати всі органи державної влади і управління, а також місцевого самоврядування, бути присутнім на засіданнях їх колегіальних органів, а також безперешкодно відвідувати підприємства, установи і організації незалежно від організаційно-правових форм і форм власності, громадські об'єднання та військові части-

ни;

- отримувати пояснення від посадових осіб і державних службовців з питань, що підлягають вивченню в ході розгляду скарги;

- здійснювати запити і отримувати від державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб і державних службовців дані, документи і матеріали, необхідні для розгляду скарги;

- проводити самостійно чи спільно з компетентними державними органами та посадовими особами перевірку діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування і посадових осіб відносно порушення ними прав людини.

В ряді законів і законопроектів за омбудсманми закріплено право доручати державним установам проведення експертних досліджень і підготовку висновків з питань, що підлягають вивченню в ході розгляду скарги (Республіка Татарстан, Республіка Башкортостан, Єврейський округ, Мурманська область, Санкт-Петербург), а також знайомитися з кримінальними, цивільними справами, справами про адміністративні правопорушення, рішеннями та вироками судів, які вступили в силу, з справами, по яких припинено провадження та з матеріалами, по яким відмовлено в порушенні кримінальних справ (Республіка Башкортостан, Єврейський округ, Смоленська і Мурманська області).

З питань своєї діяльності регіональні Уповноважені користуються правом першочергового прийому керівниками і іншими посадовими особами органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від організаційно-правових форм та форм власності, керівниками громадських об'єднань, особами командного складу військових формувань, адміністраціями місць позбавлення волі.

Не маючи владних повноважень, регіональні омбудсмени Російської Федерації сприяють захисту порушених прав громадян і їх відновленню завдяки методу переконання, спонуканню відповідних державних органів і посадових осіб до дотримання прав людини.

При розгляді скарги вони, як правило, повинні надати державному органу, органу місцевого самоврядування чи посадовій особі, чий рішення або дії оскаржуються, можливість дати свої пояснення з будь-яких питань, які підлягають вивченню в процесі перевірки, а також мотивувати свою позицію по справі в цілому.

За результатами провадження по справі регіональні Уповноважені в основному мають право прийняти і направити органу чи посадовій особі, в діях яких вони вбачають порушення прав людини, своє рішення, в якому містяться рекомендації відносно можливих і необхідних заходів по відновленню порушених прав людини і недопущенню аналогічних порушень в подальшому (в деяких регіонах Уповноважені направляють копію свого рішення вищестоящим органам влади чи вищестоящій посадовій особі для відповідного реагування з їх сторони. Крім того, майже всі омбудсмени можуть внести в компетентні орга-

ни подання про порушення дисциплінарного чи адміністративного провадження відносно посадових осіб, державних службовців, в діях яких вони виявили порушення прав людини. Ці повноваження посилюють адміністративні функції регіональних омбудсманів Росії, слугують реальному їх впливу на порушників прав людини.

Певні відмінності в законах і законопроектах про Уповноважених спостерігаються щодо їх права звернутися в суд з заявою на захист прав і свобод людини, а також особисто чи через свого представника приймати участь в такому судовому процесі, чи (в залежності від того, як це питання врегульовано регіональним законодавством), викласти свої обґрунтовані докази посадовій особі, що має право винести протест на дії та рішення органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб державних службовців, які порушили права людини. В деяких регіонах Уповноважені з прав людини при вирішенні скарги мають право звернутися в суд чи прокуратуру з клопотанням про перевірку рішення, що вступило в законну силу, вироку суду, постанови чи ухвали судді з додатком відповідної заяви сторони. Таким правом наділені омбудсмени Смоленської області, Єврейського округу, Мурманської області, Республік Башкортостан і Татарстан [3, с.37]. В інших регіонах це право омбудсманів обмежене.

При необхідності Уповноважені можуть звертатися до суб'єктів права законодавчої ініціативи з пропозиціями про внесення змін чи доповнень в діюче федеральне чи регіональне законодавство або про усунення прогалин у федеральному та регіональному законодавстві, якщо вони вважають, що рішення чи дії державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб чи державних службовців регіону, що порушили права людини, ґрунтуються на федеральних чи регіональних нормативних актах, чи їх здійснення стало можливе в силу існуючих прогалин в законодавстві, чи у випадку, якщо законодавство суперечить загальноновизнаним принципам і нормам міжнародного права і міжнародним договорам Росії (а Уповноважений з прав людини в Республіці Татарстан наділений сам правом законодавчої ініціативи в Державній Раді Республіки Татарстан з питань стосовно забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина).

Законодавчими актами деяких регіонів, наприклад, законами про Уповноваженого з прав людини Свердловської, Волгоградської областей, передбачено, що у випадку виявлення порушень прав людини, що мають особливе суспільне значення, Уповноважений має право звернутися в регіональний законодавчий орган з пропозицією про створення спеціальної комісії з розслідування таких фактів чи звернутися з відповідною заявою в міжнародні правозахисні організації.

У випадку, якщо справа про порушення прав людини стосується дій чи рішень державних органів Російської Федерації, судів, виправно-трудоустанов, прокуратури і інших правоохоронних органів суб'єктів Російської Федерації, а також інших органів, у відношенні яких регіональні Уповноважені не можуть винести рішення, вони мо-

жуть передати матеріали справи федеральному Уповноваженому з прав людини чи іншому компетентному органу.

Слід особливо відзначити таке спеціальне право деяких Уповноважених, яке свідчить про розуміння регіональними законодавцями важливої ролі міжнародного правозахисного руху, як притаманне омбудсманам Свердловської та Волгоградської областей право звертатися з заявами в міжнародні правозахисні організації.

Важливим важелем виконання рішень регіональних омбудсманів є те, що вони мають право їх опублікувати в друкованих засобах масової інформації. Періодичні друковані видання, одним із засновників (співзасновників) яких є органи державної влади регіону чи органи місцевого самоврядування або які повністю чи частково фінансуються за рахунок обласного чи місцевого бюджету, не мають права відмовити омбудсману в публікації прийнятого ним рішення чи інших документів.

Також у випадку грубого чи масового порушення прав і свобод громадян Уповноважені мають право виступити з спеціальною доповіддю на черговому засіданні регіонального законодавчого органу. По закінченні календарного року вони готують щорічну доповідь, в якій даються загальні оцінки, висновки та рекомендації стосовно забезпечення прав і свобод людини та громадянина в регіоні, називаються органи державної влади, місцевого самоврядування, їх посадові особи та державні службовці, що порушили права людини і не прийняли заходів по їх відновленню та захисту. Доповідь направляється, перш за все, регіональному законодавчому органу, губернатору і керівнику виконавчої гілки влади регіону, інколи - прокурору (Смоленська область) та суду регіону (Астраханська область, Саратовська область); може направлятися також Уповноваженому з прав людини в Російській Федерації, Федеральним Зборам Росії (Астраханська область). Щорічна доповідь Уповноваженого підлягає обов'язковому опублікуванню в друкованих регіональних засобах масової інформації.

Зазвичай, законодавством передбачено цілий ряд гарантій діяльності Уповноважених. В деяких регіонах вони користуються правом недоторканості і протягом всього терміну своїх повноважень не можуть бути заарештовані чи затримані, за виключенням випадків затримання на місці злочину; до них не може застосовуватися привід та заходи адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку; вони не можуть притягатися до кримінальної відповідальності без згоди на те законодавчого органу регіону (Свердловська область, Республіка Татарстан). Однак законодавці інших регіонів не пішли по цьому шляху, і причина полягає, перш за все, у відсутності в федеральному законодавстві права на недоторканість обраних на рівні суб'єктів федерації осіб (як відомо, депутати регіональних парламентів та органи місцевого самоврядування не наділені недоторканістю).

Всі державні органи, органи місцевого самоврядування і їх посадові особи зобов'язані сприяти Уповноваженим у виконанні ними своїх функціональних обов'язків. Втру-

чання в діяльність Уповноваженого, а також здійснення йому перешкод в будь-якій формі тягнє за собою притягнення винних до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності.

Для забезпечення ефективного функціонування інституту омбудсмана в регіонах Росії створюються його робочі апарати, які здійснюють юридичне, організаційне, науково-аналітичне, інформаційне та інше забезпечення діяльності Уповноваженого. Апарат регіонального омбудсмана складається з різної кількості службовців. В Саратовській області до нього входить 9 чоловік, в Смоленській області - 6. Уповноважений та його апарат мають свій офіс, в якому створені належні умови для роботи. Вони виступають в якості державного органу з правом юридичної особи. Крім того, в деяких регіонах, наприклад, у Свердловській області Уповноваженим створені так звані громадські приймальні, де населенню надається безплатна юридична допомога зі сторони юридичних консультацій, з якими укладені відповідні угоди, чи зі сторони студентів-практикантів юридичних вузів.

При регіональних Уповноважених з прав людини для надання їм консультативної допомоги можуть створюватися Експертні ради з питань прав і свобод людини, які складаються з осіб, що мають необхідні знання в цій галузі.

В цілому, слід зазначити, що аналіз діяльності регіональних омбудсманів свідчить про те, що їх запровадження в Російській Федерації є успішним. Це пояснюється як вдалим закріпленням їх правового статусу, політичним нейтралітетом омбудсманів, їх тісною співпрацею з засобами масової інформації, органами влади, громадськими правозахисними організаціями, так і ефективною їх роботою по охороні і відновленню порушених прав громадян, пропагуванню цінностей, зорієнтованих на права, свободи і законні інтереси громадян, підвищенню рівня правової культури та правосвідомості населення і т. ін. Думаємо, що саме ці риси регіональних омбудсманів Росії повинні бути враховані при розробці національної моделі представників Уповноваженого на місцях. Що стосується конкретної їх схеми, статусу, то це складає перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" від 23.12.1997, № 776/97-ВР // ВВР України -1998. -№ 20. -Ст 99
2. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: Сб. докум. /Под ред. О.О. Миронова -М.: Юрид. лит., 2000. -752 с.
3. Князькин С.А. Омбудсмен в России: Международно-правовой анализ законодательных актов субъектов РФ. -Казань: Стиль, 1999. -76 с.

Надійшла до редакції 30.06.2003

МАРЦЕЛЯК О.В. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА РЕГИОНАЛЬНЫХ ОМБУДСМАНІВ РОССІЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С целью усовершенствования правового статуса Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека рассмотрен мировой опыт деятельности различных моделей института омбудсмана на примере деятельности региональных Уполномоченных по правам человека России, как эффективного регионального правозащитного учреждения.

MARTSELJAK O.V. FEATURES OF THE LEGAL STATUS REGIONAL OMBUDSMAN THE RUSSIAN FEDERATION

With the purpose of improvement of a legal status of the Authorized Supreme Soviet of Ukraine under human rights world experience of activity of various models of institute ombudsman on an example of activity of regional Representatives under human rights of Russia, as effective regional establishment on protection of rights is considered.

УДК 347.962

А.Н. ТОЛОЧКО, канд. юрид. наук, доц.

Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГАРАНТИЙ НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕЙ

Рассматриваются вопросы совершенствования правовых гарантий институциональной и функциональной независимости судей.

Независимость судей означает их правовую самостоятельность при рассмотрении дела и невозможность незаконного воздействия на суды органов законодательной и исполнительной власти, участников судебного разбирательства и иных субъектов.

Основные положения о независимости судей содержатся в таких международно-правовых актах как, Всеобщая декларация прав человека (статья 10), Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 14), Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (статья 6), Европейская хартия о статусе судей (1998 г.), Основные принципы независимости судебных органов (1985 г.), Эффективные процедуры осуществления Основных принципов независимости судебных органов (1990 г.), Рекомендации R (94) 12 Комитета Министров государствам-членам Совета Европы о независимости судей (1994 г.), и иных нормативных актах.

Проблемы независимости судебной власти рассматривались в работах Е.Б. Абросимовой, Т.Г. Морщаковой, В.Е. Скоморохи, В.А. Четвернина и др. Однако, на наш взгляд, недостаточно исследованы проблемы объективной и субъективной независимости судей и вопросы совершенствования гарантий независимости судей. Этой проблеме и посвящена статья.

Нормы международного права, национальное законодательство Украины и доктрина, с одной стороны, разделяют, а с другой стороны, рассматривают в единстве независимость судебной власти в институциональном аспекте этого понятия как самостоятельность судов и судей в системе других государственных и обществен-

ных органов и независимость судебной власти в содержательном аспекте этого слова, как беспристрастность судей (п.1, 3-5, 7 Основных принципов независимости судей, ч.1 ст.6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст.126 Конституции Украины) [1, с.210-241].

Рассмотрим оба аспекта независимости судебной власти.

Реализация институциональной независимости судебной власти предполагает, во-первых, не только провозглашение и законодательное закрепление принципа разделения властей, но и его соблюдение государством; во-вторых, формирование самостоятельной, автономной и самоуправляющейся судебной системы вне структур законодательной и исполнительной ветвей власти, а равно других органов и институтов гражданского общества, в-третьих, запрет иным (кроме судов) государственным органам осуществлять судебную власть (ч.1 ст.124 Конституции Украины), в-четвертых, запрет на создание чрезвычайных и особых судов (ч.5 ст.125 Конституции Украины), в-пятых, запрет законодателю принимать законодательные акты, аннулирующие с эффектом обратной силы решения суда.

По мнению Европейского Суда по правам человека к числу факторов, свидетельствующих наличие в государстве контроля за судебной властью, относятся установленный порядок финансирования и материально-технического снабжения судов органами исполнительной власти, возможность получения судьями инструкций от других ветвей власти или возможность перевода судей на