

УДК 347.998.85(477)

Л. Д. БУДЗАН,*аспірант**Харківського національного університету внутрішніх справ*

УПОВНОВАЖЕНИЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ПРЕДСТАВНИК В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Досліджено діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як представника в адміністративному процесі, розглянуто особливості його діяльності у вказаній сфері та напрямки її вдосконалення; з'ясовано місце і роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в адміністративному процесі.

Здійснення в Україні адміністративного судочинства обумовило можливість залучення в адміністративну справу різних суб'єктів. Так, важливе місце у системі гарантій прав і свобод людини у сучасних демократичних державах посідає інститут парламентського уповноваженого з прав людини (омбудсмана), але його адміністративна процесуальна правосуб'єктність недостатньо розроблена.

Мета даної статті – визначити особливості та напрямки удосконалення представницької діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в адміністративному процесі.

Проблемні питання участі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в адміністративному процесі були предметом дослідження таких адміністративістів, як: О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, А. Б. Зеленцов, А. Т. Комзюк, Л. Т. Кривенко, О. В. Марцеляк, О. О. Майданник, Р. С. Мельник, В. Ф. Погорілко, М. М. Тищенко, Н. Ю. Хаманьова, О. Ф. Фрицький тощо.

23 грудня 1997 р. Президент України підписав прийнятий Верховною Радою України Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [1]. Омбудсман, як прийнято іменувати в країнах Європи та світу посадову особу, уповноважену контролювати дотримання прав, свобод та інтересів фізичних осіб, представляє собою одну з ознак демократичної держави, адже саме ця особа покликана, згідно зі статтями 55, 101 Конституції України, забезпечувати додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного [2].

Таким чином, питання правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, його повноважень, організації діяльності врегульовані у вищезазначених нормативних актах. Згідно з їх положеннями ос-

новне призначення інституту Уповноваженого – здійснення парламентського контролю за забезпеченням прав і свобод людини і громадянина в Україні [3, с. 3.]. Його діяльність спрямована на реалізацію прогресивних ідей у сфері забезпечення прав людини і громадянина, встановлення ділових і конструктивних відносин громадян України з органами державної влади. Тож він заповнює прогалини і компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини та відомчого контролю за адміністративними органами. Це незалежна особа, що виступає своєрідним посередником в адміністративних спорах, здійснює контроль за додержанням прав людини та уповноважена з цією метою проводити розслідування, рекомендувати коригуючі дії та подавати доповіді [4, с. 49].

Виходячи зі змісту чинного національного законодавства, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може брати участь у адміністративному судочинстві. Як визначено у ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України, у випадках, встановлених законом, він може звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини в адміністративній справі виступає одним із її учасників та належить до групи осіб, які беруть участь у справі з метою захисту прав, свобод та інтересів інших осіб. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, як і інші особи, які беруть участь у справі, має загальні процесуальні права і обов'язки, закріплені ст. 49 КАС України [5].

Слід відмітити, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини у разі звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів інших осіб не може закінчувати справу примиренням (ч. 1 ст. 61

КАС України) [5]. Натомість відмова Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від адміністративного позову або зміна позовних вимог не позбавляє особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов, права вимагати від суду розгляду справи, вирішення адміністративного позову в попередньому обсязі (п. 2 ст. 61 КАС України) [5].

Тож омбудсман – це призначений вищими органами державної влади контрольно-наглядовий, правозахисний, незалежний, політично-нейтральний, одноособовий чи колегіальний орган державної влади (посадова особа), який уповноважений конституцією чи законом за власною ініціативою або зверненням громадян контролювати діяльність органів і посадових осіб (частіше виконавчої гілки влади) з точки зору дотримання ними прав і свобод людини та громадянина, як правило, діє неформально на власний розсуд та рекомендує корегуючі дії, спрямовані на забезпечення прав і свобод людини та громадянина [6, с. 35].

Лише з урахуванням таких проблем, як захист Уповноваженим прав людини, не закріплених Конституцією України, можливість призначення яких передбачена Законом, що регулює статус омбудсмана в Україні; практична взаємодія Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з правоохоронними органами, діяльність яких пов'язана з застосуванням певних обмежень прав людини; взаємодія омбудсмана з громадськими національними й міжнародними правозахисними організаціями, – можна прискорити і належним чином забезпечити процес становлення та розвитку інституту омбудсмана в Україні, бо основною метою діяльності зазначеного інституту є представлення України в Європейській Комісії з прав людини і Європейському суді з прав людини під час розгляду справ щодо порушень норм Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р. на території України. Право вивчати факти порушень прав людини, встановлених указаною Конвенцією, він має як за дорученням органів Ради Європи, так і за власної ініціативи.

В Україні Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має прямий контакт із громадянами, але через відсутність «парламентського фільтру» омбудсман отримує велику кількість скарг, що не дає йому можливості розглядати їх по суті. Цілком можливо, що з метою захисту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від великої кількості скарг, які не стосуються його компетенції, до-

цільно і для нього передбачити у Законі певні «фільтри» у їх надходженні, як, наприклад, у Франції і Великій Британії, де скарги подаються тільки через депутатів парламенту – так званий «парламентський фільтр».

Як визначено у Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (статті 10, 11), для забезпечення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав захисту людини утворюється секретаріат, який є юридичною особою при Уповноваженому, діє на громадських засадах і складається з осіб, що мають досвід роботи в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право призначати своїх представників лише у межах кошторису, затвердженого Верховною Радою України. Вказані органи та посадові особи виконують допоміжну функцію, сприяють своїми діями Уповноваженому у здійсненні його завдань та функцій.

Стаття 1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» вказує, що Уповноважений здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина [1]. Вважаємо, що категорія «додержання» звужує зміст діяльності Уповноваженого, оскільки з точки зору теорії права додержання права являє собою реалізацію заборон, а для забезпечення прав і свобод необхідно також реалізовувати обов'язки щодо громадянина з боку державних організацій (наприклад примушувати відповідні організації вчасно виплачувати зарплатню), про що прямо йдеться в ст. 3 Конституції України. Крім цього, аналіз повноважень українського омбудсмана свідчить про те, що контроль, указаний у ст. 1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», здійснюється Уповноваженим і за закріпленням прав людини. У зв'язку з викладеним вважаємо, що термін «додержання» необхідно змінити на «забезпечення».

Слід зазначити, що на практиці з боку Верховної Ради України не завжди виявляється належна увага до результатів діяльності омбудсмана, хоча саме парламент, а не Уповноважений, має більш вагомий засоби впливу на органи державної влади при порушенні ними прав людини. Так, аналіз українського законодавства засвідчує, що в ньому не передбачено ні організаційних, ні юридичних наслідків, які мають наставати в результаті діяльності омбудсмана для органів і посадових осіб, що припустились порушень

прав людини. Отже, серйозною прогалиною українського законодавства є те, що в його нормах, з одного боку, не передбачено відповідних важелів впливу Уповноваженого на суб'єктів, що порушили права людини, а з іншого – відсутні адекватні засоби реагування парламенту на результат його діяльності.

На сьогодні, на жаль, немає достатніх підстав стверджувати, що реальний стан забезпечення прав і свобод людини в Україні є задовільним. Досліджуючи засади участі в адміністративному судочинстві Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, необхідно звернути увагу на парадоксальність того факту, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини згідно з чинним законодавством може бути одночасно і відповідачем в адміністративному судочинстві, і суб'єктом, який певним чином здійснює процесуальні повноваження позивача. Це пояснюється тим, що його звернення (адміністративний позов) до адміністративного суду в інтересах іншої особи може бути оскаржено як дія суб'єктів владних повноважень. У такій ситуації виявляється інститут зустрічного адміністративного позову, який у КАС України не закріплений. Законодавець таким чином допускає можливість оскарження в порядку позовного впровадження адміністративного позову, поданого до суду Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Звідси можливість оскарження адміністративного позову, поданого омбудсманом, нівелює одну з його основних функцій – правовий захист прав і свобод людини та громадянина. Щоб запобігти перешкоджанню здійснення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини правозахисної функції та забезпечення нормальних умов її реалізації в адміністративно-процесуальному законодавстві існує нагальна необхідність передбачити застереження щодо порядку оскарження поданого омбудсманом адміністративного позову. Тож існує нагальна потреба внести доповнення до ст. 60 КАС України, а саме: «Звернення до адміністративного суду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини із адміністративним позовом про захист прав, свобод та інтересів інших осіб, його участь у цих справах можуть бути оскаржені сторонами та іншими особами, які беруть участь у справі, а також особами, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, лише в апеляційному порядку».

Так, у випадках встановлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з

прав людини може звертатися до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах. Він може бути залучений судом до участі у справі як законний представник або вступити у справу за своєю ініціативою з метою виконання покладених на нього повноважень (частини 1, 3 ст. 60 КАС України). Проте звернення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до суду із заявою та його участь у судовому процесі не можна розглядати як реалізацію ним процесуального представництва, тому що Уповноважений таким чином лише виконує покладені на нього законодавством функції. Тому здійснення ним захисту прав і свобод людини є особливою формою участі цієї посадової особи в адміністративному судочинстві, яку не можна визнати ані процесуальним представництвом, ані здійсненням повноважень позивача. Водночас ця форма участі поєднує в собі ознаки і представницької форми участі, і форми участі позивача. З метою чіткого врегулювання підстав участі в адміністративному судочинстві Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, п. 10 ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» пропонуємо викласти у такій редакції: «Уповноважений має право... звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які звернулися до Уповноваженого із обґрунтованою заявою про необхідність такого захисту, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом».

Важливо зазначити, що фізичним особам (людині, громадянину), в силу об'єктивних причин (матеріальне становище, стан здоров'я) складно звернутися не лише до суду із заявою про захист власних прав і свобод, а й до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Тому, внісши відповідні зміни до законодавства про Уповноваженого, у кожній області варто запровадити систему його представників, щоб наблизити до населення парламентський правозахисний орган. Наприклад, у низці країн діють як місцеві чи регіональні омбудсмани, так і омбудсмани з певних питань, зокрема: омбудсман споживачів, юстиції, з питань економічної свободи, у справах преси (Швеція); з питань юстиції, рівності прав чоловіків та жінок, захисту прав споживачів та контролю за конкуренцією (Фінляндія); з питань оборони (ФРН, Данія) тощо. Вітчизняні науковці

вбачають вирішення даної проблеми як через поєднання представництва на місцях із представництвом з певних питань, так і через встановлення представництва на рівні області, в містах Київ та Севастополь.

Також важливе значення з точки зору створення умов для реалізації прав і свобод людини і громадянина має діяльність Уповноваженого з прав людини щодо сприяння правовій інформованості населення. Сьогодні вже очевидний той факт, що повної реалізації прав людини неможливо досягти лише шляхом прийняття відповідних законів і створення механізмів забезпечення виконання таких законів. Реалізація прав громадянами значною мірою залежатиме і від того, наскільки добре людина поінформована про свої права, про механізми, які існують на національному і міжнародному рівні для забезпечення її прав. На нашу думку, певним кроком на шляху до вирішення цього питання може стати створення окремої бібліотеки Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яка дала б можливість зосередити зазначену вище інформацію, що відповідним чином сприяло б інформованості населення про інститут омбудсмана та про права людини загалом.

Нагального врегулювання потребує і питання співучасті в адміністративному судочинстві Уповноваженого, його секретаріату та представників. Така форма реалізації адміністративно-процесуальної правосуб'єктності сприятиме повному і всебічному захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина, а також більш швидкому розгляду та вирішенню адміністративних справ за участю цих осіб, збиранню та вивченню усіх можливих у справі письмових та речових доказів.

Стаття 14 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» зобов'язує Уповноваженого забезпечувати виконання покладених на нього функцій [1]. Водночас Законом не визначено, які саме функції виконує Уповноважений. Тому вважаємо, що цей припис необхідно вилучити або внести до Закону чіткий перелік функцій, які повинен виконувати Уповноважений.

Крім того, Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» не передбачає права законодавчої ініціативи омбудсмана в парламенті, хоча питання про необхідність його надання активно обговорюється останнім часом у науковій літературі [7, с. 162]. Як свідчить практика, Уповноважений бере досить активну участь у законодавчому проце-

сі. Зокрема, за час існування інституту омбудсмана в Україні Уповноваженим було підготовлено і направлено до відповідних комітетів Верховної Ради України зміни та доповнення до Кримінального кодексу України, проектів законів про охорону дитинства, про державне забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків і жінок. Участь українського омбудсмана в законодавчому процесі забезпечується також і наданим йому правом звертатися до Конституційного Суду України з поданням про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів, перелік яких визначений у п. 3 ст. 13 Закону про Уповноваженого, які стосуються прав і свобод людини і громадянина, а також про офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Аналіз відповідних положень Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» дозволяє зробити висновок, що він може брати участь у кожній зі стадій забезпечення прав людини (закріплення, реалізації, охорони, захисту, відновлення). Підводячи підсумок розгляду повноважень українського омбудсмана, можна зазначити, що для їх реалізації Уповноважений тією чи іншою мірою використовує всі форми і методи діяльності, які, згідно із Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», є в його розпорядженні. Водночас, на нашу думку, Уповноваженому необхідно звертати особливу увагу на застосування найбільш впливових його засобів. Одним з таких, враховуючи викладене вище, на нашу думку, є можливість використання засобів масової інформації.

Отже, омбудсмани світу постійно вдосконалюють свою діяльність і таким чином сприяють загальному розвитку даної інституції. Це підтверджується хоча б тим, що на сьогодні інститут омбудсмана здатен ефективно функціонувати у найрізноманітніших правових системах і при цьому не змінювати свого історичного призначення. Зокрема підвищенню результативності українського інституту омбудсмана сприятиме вдосконалення процедур розслідувань звернень; комплексна структуризація апарату Уповноваженого (відділи, напрями); вдосконалення умов доступу до Уповноваженого; вдосконалення відносин між Уповноваженим і органами державної влади та правоохоронними органами, між Уповноваженим і засобами масової інформації, між Уповноваженим і міжнародними організаціями тощо.

Рівень результативності діяльності Уповноваженого є тим показником, який зумовлює

його існування в системі забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Підвищення рівня цього показника пов'язане з усіма сферами функціонування служби Уповноваженого і тому повинно стати пріоритетним напрямом у процесі розвитку інституту омбудсмана в Україні.

Список використаної літератури

1. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс] : закон України від 23 груд. 1997 р. № 776/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=776%2F97-%E2%F0>.
2. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%C2%D0>.
3. Карпачова Н. І. Народний захисник завжди в опозиції до влади / Н. І. Карпачова // Голос України. – 1998. – 26 верес.
4. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : учеб. пособие / А. Б. Зеленцов. – М. : Изд-во РУДН, 2002. – 190 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>.
6. Марцеляк О. В. Інститут омбудсмана: теорія і практика : монографія / О. В. Марцеляк. – Х. : ХНУВС, 2004. – 450 с.
7. Хаманева Н. Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан / Н. Ю. Хаманева. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1998. – 80 с.

Надійшла до редколегії 29.07.2011

БУДЗАН Л. Д. УПОЛНОМОЧЕННИЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА КАК ПРЕДСТАВИТЕЛЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕСЕ

Исследована деятельность Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека как представителя в административном процессе, рассмотрены особенности его деятельности в указанной сфере и направления ее совершенствования; определено место и роль Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека в административном процессе.

BUDZAN L. COMMISSIONER OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE ON HUMAN RIGHTS AS A REPRESENTATIVE IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDING

The representative activity of Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights in the administrative process is researched, the features of his activities in that area and trends of its improvement are reviewed; the role and the place of Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights representative activity in the administrative process are defined.