



АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

В. М. Бевзенко

*кандидат юридичних наук, доцент,
заступник начальника Херсонського юридичного інституту
Харківського національного університету
внутрішніх справ з наукової роботи*

УДК 342.9

ПІДСТАВИ ТА ФОРМИ УЧАСТІ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Розглянуто правові та фактичні підстави участі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в адміністративному судочинстві. Охарактеризовано ознаки вітчизняного інституту омбудсмана. Вказані форми участі омбудсмана в адміністративному судочинстві та їх особливості

Рассмотрены правовые и фактические основания участия Уполномоченного Верховного Совета по правам человека в административном судопроизводстве. Охарактеризованы признаки отечественного института омбудсмана. Указаны формы участия омбудсмана в административном судопроизводстве и их особенности

Legal and factual grounds of the participation of the Verkhovna Rada Representative of Human Rights in the administrative legislation of Ukraine are examined. Signs of the native institution of ombudsman are characterized. Forms and peculiarities of the participation of the ombudsman in the administrative legislation are given

Здійснення в Україні адміністративного судочинства обумовило можливість залучення в адміністративну справу різного роду суб'єктів, підстави та зміст участі в адміністративному судочинстві яких адміністративною процесуальною наукою обґрунтовані недостатньо, малодослідженою лишається їх адміністративна процесуальна правосуб'єктність. Сучасні наукові розробки не завжди повною мірою розкривають зміст та особливості участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві. Відтак, завданням нашого дослідження буде розкриття теоретико-правових питань участі в адміністративному судочинстві одного із суб'єктів владних повноважень — омбудсман.

Омбудсман, як прийнято іменувати в країнах Європи та світу посадову особу, уповноважену контролювати дотримання права, свободи та інтереси фізичних осіб, представляє собою одну із ознак демократичної держави, адже саме ця особа покликана забезпечувати додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного (ст. 1 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” [1]).

В Україні функції омбудсмана здійснюються Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, який, виходячи із змісту чинного національного законодавства, у адміністративному судочинстві може брати участь у різних формах. Висновок щодо Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, як про учасника адміністративного судочинства можна зробити, проаналізувавши ознаки цієї посадової



особи та особливості її діяльності. Так Уповноважений Верховної Ради України з прав людини:

1) є посадовою особою, на яку законодавством покладається виконання публічних повноважень, а саме:

— здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного (здійснення контрольно-наглядових повноважень);

— здійснення правозахисних повноважень;

2) здійснює діяльність, яка за своєю природою є не лише публічною, але й суто владною. Так, наприклад, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право: відвідувати у будь-який час місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи відбування засудженими покарань та установи примусового лікування і перевиховання, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх тримання; перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність (п.п. 8, 12 ст. 13 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини"). Натомість втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб у діяльність Уповноваженого забороняється (ст. 20 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини");

3) здійснює правовий обов'язок — парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод та правовий захист — щодо усіх без виключення учасників суспільних відносин — щодо людини і громадянина, щодо кожного на території України;

4) здійснює свої повноваження у формі:

— внесення конституційного подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та подання до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб;

— прийому та розгляду звернень громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, відповідно до Закону України "Про звернення громадян";

— представлення Верховній Раді України щорічної доповіді про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими і службовими особами;

— участі у підготовці доповідей з прав людини, які подаються Україною в міжнародні організації згідно з чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

5) внаслідок здійснюваних повноважень стає учасником публічно-правових відносин, обов'язковим учасником яких завжди виступає суб'єкт владних повноважень — орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. У компетенцію Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини не входять конфлікти між громадянами; сфера його діяльності — відносини між громадянином і державним органом, організацією, установою, об'єднанням громадян, їх посадовими особами тощо, а найчастіше — це контроль у сфері взаємовідносин "громадянин — виконавча влада" [2];

6) є посадовою особою, статус якої визначається Конституцією України, Законом України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", Законом України "Про державну службу". Принагідно, маємо відзначити, що деякими дослідниками доводиться правильність і коректність іменування інституту омбудсмена органом державної влади [2, с. 20-22]. Із таким розумінням цього інституту дійсно можна погодитися, зваживши на те, що Уповноважений Верховної Ради з прав людини не єдина посадова особа, її функціонування забезпечується апаратом — Секретаріатом. Спільно ці суб'єкти здійснюють конкретні державні завдання, узгоджуючи власні дії.

Підстави участі в адміністративному судочинстві Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в якості відповідача слід розглядати:

1) фактичні;



2) правові.

Фактичними підставами такої участі є будь-які його рішення, дії або бездіяльність, здійснені омбудсманом у межах визначених законодавством повноважень.

Рішеннями, діями, бездіяльністю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини може бути будь-яка його поведінка, яка здійснюється цією посадовою особою у зв'язку із реалізацією закріплених законодавством повноважень. Виходячи із змісту ст. 15 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" рішеннями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є конституційне подання Уповноваженого та подання до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб.

Надомість до дій, бездіяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини належить (ст. ст. 14, 15 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини"):

1) прийом його представниками органів державної влади, їх посадовими та службовими особами (Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України тощо);

2) участь у засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегії прокуратури України та інших колегіальних органів;

3) звернення до органів державної влади (Конституційного Суду України, судових органів);

4) відвідування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій;

5) вивчення та отримання документів;

6) вимога сприяти проведенню перевірок;

7) можливість запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства;

8) відвідування у будь-який час місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установі відбування засудженими покарань та установі примусового лікування і перевиховання, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх тримання;

9) участь у засіданнях судів усіх інстанцій;

10) направлення у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина;

11) перевірка стану додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність;

12) недобросовісне утримання від здійснення чи неналежне здійснення прав та обов'язків, передбачених національним законодавством.

Досліджуючи фактичні підстави участі в адміністративному судочинстві Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, не можемо не звернути увагу на парадоксальність того факту, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини згідно із чинним національним законодавством, може бути одночасно і відповідачем в адміністративному судочинстві, і суб'єктом, який певним чином здійснює процесуальні повноваження позивача. Така парадоксальність пояснюється тим, що його звернення (адміністративний позов) до адміністративного суду в інтересах іншої особи може бути оскаржено, як дія суб'єкта владних повноважень. Отже, по-перше, у такій ситуації проявляється інститут зустрічного адміністративного позову, який, проте, у КАС України не закріплений. По-друге, законодавець таким чином допускає можливість оскарження в порядку позовного провадження поданого до суду Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини адміністративного позову.

Безумовно, можливість оскарження таким чином адміністративного позову, поданого омбудсманом, нівелює одну із його основних функцій — правовий захист прав і свобод людини та громадянина. Здійснюючи таку функцію, омбудсман бере участь у створенні умов щодо правомірної реалізації людиною своїх прав, здійснює дії превентивного характеру, що спрямовані на запобігання можливих порушень прав людини, розглядає і перевіряє заяви, скарги та інші повідомлення про порушення прав людини [2, с. 78-79].

Відтак, з метою запобігання перешкоджанню здійсненню Уповноваженим



Верховної Ради України з прав людини правозахисної функції та забезпечення нормальних умов її реалізації у адміністративному процесуальному законодавстві пропонуємо передбачити застереження щодо порядку оскарження поданого омбудсманом адміністративного позову. У зв'язку із цією пропозицією до ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України слід внести таке доповнення: "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".

Натомість правові підстави участі в адміністративному судочинстві Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини слід поділяти на матеріально — та процесуально — правові. Матеріально-правовими підставами є норми Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", у яких закріплені правовий статус (ст. 4), повноваження (ст.ст. 13, 14) та форми здійснення цих повноважень (ст. ст. 15-19).

До процесуально-правових підстав належать такі норми КАС України — ст. ст. 2, 3, 48, 49, 50, 51, 60, 61. Ці норми передбачають, зокрема, обов'язок Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини відповідати за свої рішення, дії чи бездіяльність у адміністративному суді, форми та особливості участі омбудсмана в адміністративному судочинстві.

Як було зазначено, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, виходячи із змісту вказаних норм та, зважаючи на публічний характер й зміст його діяльності, може брати участь в адміністративному судочинстві в якості відповідача.

Так, наприклад, колегією суддів Вищого адміністративного суду України була розглянута адміністративна справа за касаційною скаргою Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на рішення апеляційного суду м. Києва від 22 жовтня 2004 р. по справі за скаргою Головатого Сергія Петровича на неправомірну бездіяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, визнання бездіяльності неправомірною та зобов'язання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надати Положення про Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

У грудні 2004 р. С. П. Головатий як громадянин та народний депутат України звернувся до суду зі скаргою на неправомірну бездіяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Позивач зазначив, що відповідно до Закону України "Про статус народного депутата України" має право на одержання інформації з питань, пов'язаних із здійсненням його депутатських повноважень від державних органів і посадових осіб, які зобов'язані надавати інформацію в порядку та строки, визначені цим Законом. 8 жовтня 2003 р. за № 166 він направив депутатське звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Н. І. Карпачової як до посадової особи. Однак, суб'єкт оскарження не відповів на його звернення та не надав йому запитувані Положення про Секретаріат і Положення про представників Уповноваженого. Позивач просив визнати неправомірною бездіяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та зобов'язати її видати зазначені вище документи.

Заслухавши доповідь судді Вищого адміністративного суду України, перевіривши і обговоривши доводи касаційної скарги, заперечень до неї та матеріали справи, колегія суддів вважає, що касаційна скарга підлягає відхиленню. За вище викладених обставин, суд апеляційної інстанції, скасувавши рішення Печерського районного суду м. Києва від 12 липня 2004 р. про відмову у задоволенні позову С. П. Головатому, обґрунтовано задовольнив вимоги позивача.

Крім розглянутої форми участі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в адміністративному судочинстві, більш поширеною формою його участі є здійснення ним представницьких функцій. 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. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини 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 (ч. ч. 1, 3 ст. 60 КАС України). Згідно із п. 10 ст. 13 Закону України "Про



Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” Уповноважений Верховної Ради України з прав людини вправі звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров’я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом.

Однак, варто відзначити, що звернення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до суду із заявою та його участь у судовому процесі не можна розглядати, як здійснення ним процесуального представництва, оскільки Уповноваженим таким чином лише виконуються покладені на нього законодавством функції — здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 101 Конституції України), захист цих прав і свобод. Тому здійснення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини захисту прав і свобод людини і громадянина є особливою формою участі цієї посадової особи в адміністративному судочинстві, яку не можна визнати ані процесуальним представництвом, ані здійсненням повноважень позивача. Звернення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до адміністративного суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина та його участь у судовому процесі — форма участі, яка поєднує у собі ознаки і представницької форми участі, і форму участі позивача.

Отже, виходячи із проаналізованих норм Конституції України та Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, можемо зробити висновок, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини в адміністративному судочинстві бере участь у формі учасника адміністративного процесу, який одночасно наділений процесуальними повноваженнями і представника, і позивача.

Розглядаючи вказану форму участі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, слід зупинитися на аналізі деяких відповідних законодавчих положень, котрі, на нашу думку, потребують уточнення.

По-перше, категорії “стан здоров’я” чи “інші поважні причини”, які в Законі України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” закріплені як підстави звернення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до адміністративного суду, є доволі умовними й не дозволяють зробити однозначний висновок про необхідність участі цієї посадової особи в адміністративному судочинстві. Відтак, 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 (курсив мій — В. Б.), а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом”.

По-друге, на наше переконання, деяким фізичним особам (людині, громадянину), в силу об’єктивних причин (стан здоров’я, матеріальне становище) складно звернутися не лише до суду із заявою про захист власних прав і свобод, а й до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, тим паче.

Тому, внівши відповідні зміни до законодавства про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, у кожній області варто запровадити систему представників цього Уповноваженого, що таким чином мало б наблизити до населення парламентський правозахисний орган, зробивши його доступним для будь-кого й спростивши тим самим судовий захист публичних прав, свобод, інтересів.

Здійснювані Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини повноваження, дозволяють йому бути учасником різноманітних правовідносин, очевидцем певних подій, обставин. Отже наступною формою участі Уповноваженого в адміністративному судочинстві є виконання ним обов’язків свідка.

Задля належного та якісного виконання Уповноваженим Верховної Ради з прав людини покладених на нього завдань та функцій, у законодавстві передбачено можливість створення спеціальних суб’єктів. Як визначено в Законі України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” (ст. ст. 10, 11), для забезпечення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини утворюється секретаріат, який є юридичною особою.

При Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини з метою надання консультативної підтримки, проведення наукових досліджень, а також вивчення



пропозицій щодо поліпшення стану захисту прав і свобод людини і громадянина може створюватися (яка може діяти і на громадських засадах) із осіб, що мають досвід роботи в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина.

Також Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право призначати своїх представників у межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України.

Організація діяльності та межі повноважень представників Уповноваженого регулюються Положенням про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яке затверджується Уповноваженим.

Подібно до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, згаданий орган та посадові особи, виходячи із їх сутності, змісту повноважень та характеру діяльності можуть брати участь в адміністративному судочинстві в якості відповідача, третьої особи, свідка.

Як бачимо, вказані органи та посадові особи виконують допоміжну, забезпечувальну функції, своїми діями сприяють Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини у здійсненні його завдань та функцій. Отже певна частка зусиль у рішеннях, діях, бездіяльності Уповноваженого належить також і цим суб'єктом, від їх активності опосередковано залежить захищеність прав, свобод та інтересів людини і громадянина. Викладене дозволяє зробити висновок, що, по-перше, варто розрізнити адміністративну процесуальну правосуб'єктність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та адміністративну процесуальну правосуб'єктність його органів, по-друге, як вже раніше нами пропонувалося, у КАС України доцільно закріпити інститут співучасті.

Отже, нагального врегулювання, на думку автора, потребує питання співучасті в адміністративному судочинстві Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, його секретаріату та представників. Переконані, що така форма реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності сприятиме повному й всебічному захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина, більш швидкому розгляду та вирішенню адміністративної справи за участю цих осіб, збиранню та вивченню усіх можливих у справі письмових та речових доказів.

Втім, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини — це лише один із значної кількості суб'єктів владних повноважень, що відповідно обумовлює необхідність проведення наступного ґрунтовного вивчення змісту та форм здійснення адміністративної процесуальної правосуб'єктності інших існуючих суб'єктів владних повноважень.

Список використаних джерел

1. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. // ВВР. — 1998. — № 20. — Ст. 99.
2. Марцеляк О. В. Інститут омбудсмена : теорія і практика / Відп. ред. О. Н. Ярмиш : Монографія / О. В. Марцеляк. — Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004.

Рекомендовано до друку кафедрою адміністративного права та адміністративної діяльності Херсонського юридичного інституту Харківського національного університету внутрішніх справ (протокол № 8 від 27 березня 2009 року)

Надійшла до редакції 04.04.2009
Рекомендована до друку 19.06.2009



