

ня житла була закріплена. Це були серйозні соціальні гарантії. І хоча медична допомога не завжди надавалася на високому рівні, житло чекали десятки років, але врешті-решт вони надавалися безоплатно. В наш час надати ці соціальні права безоплатно неможливо: у державі і суспільства для цього просто немає коштів. Але якщо немає коштів для всіх, то вони можуть і мають бути знайдені для найбільш бідних прошарків населення. І саме цим шляхом йде наше законодавство: для незабезпечених людей медична допомога та житло залишаються безкоштовними в мінімальному забезпеченні. Разом з тим існує платна медицина та платне придбання житла [2].

Стосовно ст. 48 Конституції, яка проголошує, що *кожен* має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг та житло, то ці загальні положення мають бути конкретизовані у спеціальних законах, в яких мають бути закріплені ефективні юридичні права на достатній життєвий рівень (наприклад, встановлення мінімальної заробітної плати), встановлені критерії та показники, за якими життєвий рівень людини може бути визнаний достатнім.

Підсумовуючи вешесказане, хотілося б зазначити, що Україна вже три роки живе за новою Конституцією, яка проголошує широкий спектр прав і свобод та закріплює гарантії їх здійснення. Але цього замало – потрібен реальний механізм їх реалізації. Це дуже складне питання і шляхи вирішення даної проблеми полягають не тільки у прийнятті відповідних законів, що безумовно, але й у розбудові економіки, у підвищенні життєвого рівня людей, наявності дієвих механізмів реалізації проголошених прав, в тому числі соціальних.

#### Список літератури:

1. Рабінович М.П.. Права людини і громадянина у Конституції України. Х., 1997.
2. Конституція України – основний закон суспільства, держави, людини. І., 1997.
3. Погорілко В. Ф., та ін. Права та свободи людини і громадянина в Україні. К., 1997.
4. Гетьман В.П., Килимник К.В. Що таке свобода і право у демократичній державі? К., 1996.
5. Колодій А.М., Копейчиков З.В. Теорія держави і права: навчальний посібник. К., 1995.
6. Молдован В.В., Мелашченко В.Ф. Конституційне право: опорні концепти. К., 1996.

*Надійшло до редколегії 14. 10.93*

*А.Н.Ярмиш, канд. юрид наук*

#### ПРОБЛЕМИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

З прийняттям Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» система гарантій конституційних прав і свобод людини і громадянина поповнилася суттєво важливим, причому абсолютно новим для нашої країни елементом. Вперше інститут омбудсмена (від швед. *ombudsman* – перекладач; представник інших осіб) виник 1809 р. у Швеції. У

1919 р. його закріпила в своїй Конституції Фінляндія, а після другої світової війни він здобув широке розповсюдження. У більшості країн цей інститут має інше найменування: Парламентський комісар (Великобританія), Медіатор (посередник) (Франція), Захисник народу (Іспанія) та ін.

У ряді країн омбудсмен представлений не одним, а кількома посадовими особами, спеціалізованими в різних галузях правозахисної діяльності. Так, у Фінляндії існують омбудсмени з питань рівноправності жінок і чоловіків, захисту прав споживачів, у Швеції, ФРН, Данії – з прав військовослужбовців. У Бельгії, Італії, Швейцарії функціонують регіональні омбудсмени.

Звичайно цей інститут формується парламентом, але існують і винятки. Так, французький Медіатор відповідно до Закону 1973 р. призначається декретом Ради міністрів. Він віднесений Державною радою до адміністративних органів. У Великобританії Парламентський комісар у справах адміністрації призначається монархом за пропозицією парламенту, але на відміну від Франції він тісно зв'язаний у своїй діяльності з парламентом і навіть може бути зміщений обома палатами.

Для більш повного аналізу функцій і повноважень омбудсмена, виявлення певних світових тенденцій у розвитку цього інституту звернемося до його різних моделей. Почнемо зі Швеції як родоначальниці цього органу. В наш час тут діє декілька спеціалізованих омбудсменів: з питань юстиції, діяльності поліції, в'язниць; з питань доступу громадян до офіційних документів; з нагляду за збройними силами; за додержанням законності в галузі податкової системи і соціального забезпечення; з недопущення дискримінації за расовою ознакою. Відповідно до Акта про Риксдаг омбудсмен обирається на 4 роки таємним голосуванням, причому абсолютною більшістю голосів. Він має доступ до будь-якої документації, може бути присутнім на засіданнях суду, органів адміністрації. Відновлюючи законність, омбудсмен має право висунути обвинувачення будь-якому державному службовцю (а в останній час – і членам муніципалітетів).

У Великобританії також існує декілька омбудсменів: 1) парламентський комісар у справах адміністрації; 2) уповноважений у справах місцевої адміністрації; 3) уповноважений в галузі охорони здоров'я окремо для Англії, Уельсу, Шотландії; 4) парламентський уповноважений у справах Північної Ірландії.

Розглянемо діяльність парламентського комісара у справах адміністрації. Ця посада впроваджена актом парламенту 1967 р. Головна функція парламентського омбудсмена – розглядати скарги громадян на незаконні дії виконавчої влади. Специфічною рисою англійської моделі інституту омбудсмена (як, до речі, і французької) є те, що ці скарги надходять до нього тільки через членів парламенту. Такий «фільтр» має на меті, по-перше, не допустити ослаблення парламентського контролю за діяльністю адміністрації, по-друге, захистити омбудсмена від потоку скарг, які не становлять його компетенції.

Прийнявши скаргу до розгляду, комісар збирає докази. Ніяка посадова особа не може відмовити йому в одержанні необхідних документів. Закінчивши розслідування, омбудсмен складає доповідь, яка направляється членові парламенту, через якого надійшла скарга, а також керівнику відомства та його посадовим особам, дії яких оскаржуються. Омбудсмен не має права скасувати рішення органу, що порушив права громадянина. Він тільки переконає керівника цього органу змінити рішення.

У більшості випадків парламентський правозахисник добивається задоволення своїх вимог. Однак трапляються ситуації, коли він отримує відмову. Ряд парламентарів і вчених Великобританії обгрунтовано пов'язують це з недосконалістю англійської моделі омбудсмена. Вони вказують насамперед на його обмежену компетенцію. Парламентський комісар може оскаржити дії тільки центрального уряду і його установ, включених у спеціальний реєстр. Зі сфери його контролю вилучені державна безпека, міжнародні питання, поліція, кримінальні справи, промисловість, урядові комерційні угоди, кадрові питання в державних установах. Комісар не приймає скарги, які складають юрисдикцію судів. До недоліків інституту англійського омбудсмена відносять відсутність прямого доступу громадян до нього, рекомендаційний, а не обов'язковий характер його висновків [1, с.372].

Першою з країн Східної Європи, де був запроваджений інститут Уповноваженого з прав громадян, стала Польща (1988 р.). Сфера його діяльності – виключно відносини між громадянами і державою, а також громадськими організаціями. Уповноваженим може бути обрана особа, яка має юридичну освіту та професійний досвід. При Уповноваженому існує апарат (бюро) з юристів. Це бюро поділене на тематичні секції.

На відміну від «парламентського фільтру» Великобританії і Франції, який дистанціює громадян від омбудсмена, поляки мають право безпосереднього звернення до Уповноваженого. Різниця між польською і англійською моделями омбудсмена полягає ще й у тому, що польський Уповноважений має право контролювати військове відомство, поліцію, діяльність судів, але в межах, які не зачіпають незалежність суддів.

Закінчивши розслідування, він може вимагати від державного органу або посадової особи скасування протизаконного рішення, а також відшкодування громадянину з завданої йому шкоди; вимагати притягнення порушника до дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової або кримінальної відповідальності; брати участь у судовому процесі як прокурор; оскаржити будь-яке судове рішення; вносити до Конституційного трибуналу подання про конституційність законів та інших правових актів; пропонувати органам, які володіють правом законодавчої ініціативи, прийняти або змінити закон про права і свободи громадян; звертатися до Сейму за власним розсудом.

Таким чином, порівняно з омбудсменом Великобританії Уповноважений Польщі володіє значно більш сильними засобами захисту прав громадян. Звернемо увагу і на такий потужний важіль його впливу, як постійний зв'язок із громадськістю, яка регулярно інформується про найзагальніші тенденції і типові випадки порушень прав людини, а також про принципові рішення, які приймаються Уповноваженим.

Широкими правами наділений Уповноважений з прав людини в Російській Федерації. Згідно з Законом РФ 1996 р. він може безперешкодно отримувати необхідну інформацію від будь-яких органів і посадових осіб; перевіряти їх діяльність; стягувати на вимогу судові справи та справи про адміністративні правопорушення, рішення з яких вступили в законну силу; звертатися до компетентних органів з клопотанням про порушення дисциплінарного, адміністративного провадження або кримінальної справи щодо винних посадових осіб; оскаржувати рішення або вирок суду; звертатися до Конституційного Суду зі скаргою на порушення прав громадянина конкретним законом чи підзаконним актом.

Закон передбачає і право Уповноваженого виступати з доповідями в Державній думі, звертатися з пропозицією про створення парламентської комісії для розслідування фактів порушення прав громадян, про проведення парламентських слухань.

У деяких країнах омбудсмен має ще більш широкі права. Виділимо право законодавчої ініціативи, яке дозволяє йому брати участь у вдосконаленні законодавства в галузі прав і свобод людини. Як додаткову гарантію незалежності омбудсмена від впливу будь-яких органів та посадових осіб слід розцінити його безстрокове обрання (в основному – до 65 років) у Великобританії, Намібії<sup>1</sup> та деяких інших країнах.

У цілому слід погодитися з тією високою оцінкою, яку дає інституту омбудсмена більшість дослідників. Серед основних демократичних рис, які характеризують його авторитет, можна назвати такі: незалежне положення в системі державних органів; незмінюваність протягом строку повноважень парламенту; відкритість для всіх громадян, які мають потребу в захисті своїх прав; відсутність формалізованих процедур розгляду скарг; безкоштовність допомоги правозахисника [1, с.368 – 369].

Звернемося тепер до Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» і розглянемо, у якій мірі втілений у ньому світовий досвід інституту омбудсмена. Детальний аналіз цього Закону показує, що цілий ряд з названих нами вище демократичних принципів захисту прав людини знайшли в ньому своє відображення. Як і в більшості країн світу, закріплюється ускладнений порядок обрання нашого Уповноваженого.

---

<sup>1</sup> Президент Намібії може продовжити повноваження омбудсмена до досягнення ним 70-літнього віку.

Строк його повноважень на один рік перевищує строк легіслатури Верховної Ради України, що є додатковою гарантією незалежності Уповноваженого. Правом подання звернень до нього володіють громадяни України, іноземці, особи без громадянства або особи, які діють в їхніх інтересах, протягом року після виявлення порушення їхніх конституційних прав. За наявності виняткових обставин цей строк може бути продовжений до двох років. Таким чином, Закон у повній мірі закріплює принцип доступності і відкритості для кожної людини інституту омбудсмена<sup>1</sup>.

Разом з тим аналізований Закон має, на нашу думку, ряд недоліків. Головний з них зв'язаний з тим, що акти реагування Уповноваженого не мають обов'язкового характеру. Основні засоби його правозахисної діяльності зведені до наступного: безперешкодно відвідувати органи державної влади, підприємства, установи; бути присутнім на засіданнях усіх колегіальних органів; знайомитися з документами, у тому числі і секретними; запрошувати посадових і службових осіб для отримання пояснень; направляти у відповідні органи акти реагування.

Ці акти, згідно зі ст. 15 Закону, вносяться Уповноваженим «для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень». Виникає запитання: яких заходів може вжити правозахисник стосовно тих посадових осіб, які не виконують його вимог? На жаль, в Законі відсутній ефективний механізм впливу омбудсмена на порушників прав людини. У ст.15 ми не знайдемо навіть норми, яка зобов'язувала б посадову особу проінформувати Уповноваженого про те, яких заходів вжито щодо акту його реагування.

Дивно й те, що Уповноважений не повинен сповіщати особу, яка подала звернення, про результати провадження у її справі.

Закон дозволяє Уповноваженому бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій (п.9 ст.13). Однак незрозуміло, в якому статусі – обвинувача, захисника, свідка? Наш омбудсмен позбавлений права звернутись до компетентних органів з клопотанням про порушення дисциплінарного чи адміністративного провадження або кримінальної справи. Він не може порушувати перед судом чи прокуратурою питання про перевірку судових рішень, що набрали чинності.

Складається враження, що, намагаючись не допустити конфлікту Уповноваженого з трьома гілками влади, обмеження їх незалежності, законодавець явно перестрашувався і позбавив його тих сильних важелів впливу на владу, які підтвердили свою життєвість у ряді країн світу. Ми вже відзначали позитивний в цьому плані досвід Польщі і Росії. Пошлемося також на Францію, де омбудсмен може порушити дисциплінарне прова-

---

<sup>1</sup> Для порівняння зазначимо, що у Великобританії скарги приймаються тільки від громадян, які постійно проживають у країні.

дження щодо будь-якої посадової особи або в разі потреби клопотатися про порушення кримінальної справи, виступати в суді у ролі обвинувача. Якщо якась посадова особа зволікає з виконанням судового рішення, що вступило в законну силу, омбудсмен має право наказати їй виконати рішення у визначений строк.

Отже, можна погодитися з тими критиками аналізованого Закону, які вказують на досить куці права нашого омбудсмена [3]. Безперечно, що в умовах глибокої економічної кризи, загального зубожіння населення, небезпечного зростання злочинності, корумпованості владних структур нам потрібен правозахисник з широкими повноваженнями.

Крім вже зазначених нами, в число цих повноважень слід включити і право законодавчої ініціативи. З метою підвищення статусу і авторитету Уповноваженого необхідно закріпити за ним обов'язок регулярно інформувати громадськість через засоби масової інформації про те, як додержуються права громадян і яких заходів вживає Уповноважений для відновлення порушеної законності. Це не тільки забезпечить Уповноваженому додатковий міцний важіль впливу на владу, але й служитиме засобом правового виховання громадян.

Вкрай обмеживши права Уповноваженого, Закон одночасно наділив його майже абсолютним імунітетом. До речі, таким же необмеженим імунітетом володіють і народні депутати України. Це суперечить практиці демократичних країн, де парламентарі і омбудсмени мають обмежений імунітет.

Виходячи з цього, ч.3 ст. 20 пропонуємо викласти в такій редакції: «Уповноважений користується правом недоторканності. Під час здійснення своїх повноважень він не може бути без згоди Верховної Ради України притягнутий до кримінальної відповідальності або підданий заходам адміністративного стягнення, що накладається в судовому порядку, затриманий, заарештований, підданий обшуку, а також особистому огляду, за винятком випадків затримання на місці злочину».

Закон містить ряд нечітко сформульованих норм. Ст.2 говорить, що сферою застосування Закону є відносини лише між громадянином України, іноземцем чи особою без громадянства, « які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами». У власному розумінні, « органи державної влади» – це представницькі органи (вищі і місцеві). Однак з інших статей Закону випливає, що до сфери діяльності правозахисника належить весь механізм держави, який включає поряд з державним апаратом також державні установи і підприємства. Крім того, п.5 ст. 12 говорить, що Уповноважений має право на ознайомлення з документами в об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності.

Такий нечіткий виклад норм ускладнює їх тлумачення, призводить до різночитання, плутанини. Наприклад, А.Тененбаум, аналізуючи процитовану нами ст.2 Закону, прийшов до висновку, що до сфери його дії не включені Збройні Сили, інші військові формування та військова адміністрація [4, с.101]. Однак з бесід і інтерв'ю нашого Уповноваженого Н.І.Карпачової випливає, що вона захищає права і військовослужбовців [2].

Щоб виключити ці суперечності, пропонуємо викласти ст.2 Закону у такій редакції: «Сферою застосування Закону є відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина лише між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та державними органами, установами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими і службовими особами».

У Законі не визначений правовий статус представників Уповноваженого. Ст.11 говорить, що організація їх діяльності та межі повноважень регулюються Положенням, яке затверджується Уповноваженим. Очевидно, що Уповноважений передасть представникам частину своїх прав. Оскільки посада представника не передбачена Конституцією, це, як справедливо зазначає Б. Свиридов, призведе до небажаних суперечностей і поставить проблему легітимності дій представників [3].

Отже, слід або скасувати посаду представника Уповноваженого, або закріпити на конституційному рівні інститут декількох спеціалізованих омбудсменів.

Позначимо і ряд прогалин в Законі. В ст.5 сказано, що Уповноважений призначається строком на 5 років. Незрозуміло, чи може одна і та ж особа призначатися повторно.

В ст. 17 відсутня норма про те, що звернення до Уповноваженого не обкладаються державним митом, а провадження у справах про порушення прав людини і громадянина здійснюється безкоштовно.

Норма ч.2 ст.8 забороняє правозахиснику бути членом будь-якої політичної партії. Враховуючи, що політичні цілі можуть переслідувати не тільки партії, а також окремі громадські організації і об'єднання, слід внести у Закон відповідні корективи.

Ефективність даного Закону суттєво знижує і така обставина, як вузькість усього масиву законодавства, що регламентує права і свободи людини. Ряд таких законів слід було прийняти ще до розробки Закону про Уповноваженого. Ясно, що тепер їх необхідно прийняти в першу чергу. Серед цих законів виділимо такі: «Про права людини і громадянина в Україні», «Про захист прав і свобод людини і громадянина в Україні», «Про захист прав дітей в Україні», «Про оскарження в суді дій, що порушують права людини і громадянина в Україні» та ін.

Підсумовуючи сказане, зазначимо ілюзорність думки про те, що інститут омбудсмена, навіть найбільш досконалий, зможе вирішити усі наші болючі проблеми, зв'язані з правами людини. Поряд із здійсненням економічної реформи, яка підведе матеріальний фундамент під реалізацію цих прав, необхідно прискорити державно-правову реформу, покликану зміцнити конституційні основи народовладдя в Україні, удосконалити діяльність державного апарату, забезпечити верховенство права. На нас чекає тривала і копітка робота щодо зміцнення законності і правопорядку, підвищення правової культури громадян.

Таким чином, діяльність нашого омбудсмена буде ефективною тільки в системі гарантій реалізації прав і свобод людини, в контексті наших загальних зусиль, спрямованих на формування в Україні громадянського суспільства і правової держави.

#### Список літератури:

1. Общая теория прав человека / Рук. авт. кол. и отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1996.
2. Правозахисник представляє інтереси людини // Урядовий кур'єр. 1998. 29 серпня.
3. Свиридов Борис. Уповноважений без повноважень // Урядовий кур'єр. 1998. 22 вересня.
4. Тененбаум А. Статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і прогалини в Законі // Право України. 1999. № 2.

*Надійшла до редколегії 12.10.99*

*К.О. Закоморна*

### ПРАВАЗАХИСНА ДІЯЛЬНІСТЬ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМАНА У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ

Проголошення України на конституційному рівні демократичною, правовою і соціальною державою поставило перед органами державної влади, місцевого самоврядування і, насамперед, правоохоронними органами завдання - запровадити в правову систему України реально діючий механізм, що забезпечує дотримання конституційних прав і свобод людини та громадянина. Встановлення Конституцією України 1996 р. нового правозахисного інституту - Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а потім прийняття Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» 1997 р., на нашу думку, повинно сприяти удосконаленню вже існуючого механізму таких гарантій.

І як свідчить практичний зарубіжний та вітчизняний досвід, зазначений інститут, з одного боку, здійснює правозахисну діяльність самостійно, поряд із судами і правоохоронними органами, а з іншого, здійснює значне сприяння в цій сфері правоохоронним органам. У цьому зв'язку не можна не відзначити плідну діяльність першого Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини - Ніни Іванівни Карпачової, яка зайняла досить активну позицію в напрямку тісного співробітництва з правоохоронними ор-