

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*

### ПРАВОВАХИСНА 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-

ганами щодо охорони та захисту прав і свобод людини. Наведемо лише декілька прикладів такої діяльності. Так, у 1998 р. вона відвідала Лук'янівську в'язницю м. Києва, а в березні 1999 р. Н.І. Карпачова побувала в Чернігівській жіночій колонії [1, с.9; 2, с.61].

Необхідно зазначити, що компетенція інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в правоохоронній сфері чітко визначена в Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» 1997 р. Зокрема, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право: 1) відвідувати в будь-який час місця утримання затриманих попереднього слідства, установи відбування засудженими покарань і установи примусового лікування, опитувати осіб, які там знаходяться й одержувати інформацію, що стосується умов їх утримання; 2) перевіряти відповідальні державні органи, у тому числі оперативного пошуку на предмет дотримання ними встановлених прав та свобод людини і громадянина; 3) вимагати від посадових і службових осіб вищезазначених органів сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підвідомчих їм підприємств, організацій, установ, виділення фахівців для участі в проведенні перевірок, експертиз і дачі відповідних висновків [3].

Тому що інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини перебуває у стадії становлення, вважаємо за доцільне проведення аналізу діяльності в правоохоронній сфері аналогічного інституту за кордоном. В усьому світі такий правозахисний інститут відомий під різноманітними назвами - Уповноважений з прав людини, Адвокат народу, Народний правозахисник, Захисник народу і, нарешті, омбудсман. У юридичній енциклопедії 1997 р. інститут омбудсмана визначений таким чином: «...спеціальна посадова особа парламенту, яка стежить за законністю дій державних органів і дотриманням прав і свобод громадян» [4, с.287]. Проте суть цього інституту завжди залишається незмінною - він здійснює спостереження в рамках захисту прав і свобод людини і громадянина за законністю та справедливістю дій, рішень і бездіяльності посадових і службових осіб органів будь-якої форми власності публічної й державної влади.

Правоохоронні органи і суди, за деяким винятком ряду країн - Швеції, Фінляндії, Нідерландів, Росії, Польщі, не входять у сферу компетенції омбудсмана, тому що вони розглядаються як незалежні і рівноправні захисники прав і свобод людини та громадянина в державі. Проте існують деякі установи правоохоронного характеру, що в силу їх специфічної діяльності мають потребу у незалежному і безсторонньому дослідникові їх нагальних проблем. Віднесення в'язниць до кола компетенції омбудсмана є досить серйозним кроком і свідчить про загальне визнання ефективності функціонування інституту омбудсмана у світі. У цьому зв'язку цікавий досвід роботи омбудсмана для в'язниць у Великобританії. Назва цієї служби при дослівному перекладі з англійської мови Prison's ombudsman повинна розуміти-

ся як омбудсман для в'язниць, проте, аналізуючи діяльність визначеного органу, ми прийшли до висновку про необхідність інтепретувати його як омбудсман із питань утримання засуджених у в'язницях.

Спонукальною причиною встановлення омбудсмана з питань утримання засуджених у в'язницях стали безладдя в 26 в'язницях Великобританії в 1990 р. Доповідь міністра внутрішніх справ Д. Вулфа, який аналізує ці заворушення (1991 р.), містила ряд рекомендацій про призначення незалежних осіб для дисциплінарних розглядів скарг засуджених. У процесі обговорення моделі захисника прав засуджених виявились різноманітні точки зору. Юридичний авторитет, грамотність, неупередженість, об'єктивність, а також успішна правозахисна діяльність інституту омбудсмана дали підстави державним структурам зупинитись на його кандидатурі. Слід зазначити, що даний варіант одержав більш ніж сто позитивних відгуків від вищих установ. Правовий статус омбудсмана з питань утримання засуджених у в'язницях регламентований у «Рекомендаціях про службові розслідування» від 6 грудня 1992 р. і «Положеннях про заснування посади омбудсмана з питань утримання засуджених у в'язницях» від 14 квітня 1994 р. [5, р.52-54].

Відповідно до цих документів омбудсман призначається міністром внутрішніх справ на контрактній основі терміном від трьох до п'яти років для розгляду скарги від засуджених на дисциплінарні правопорушення посадових осіб в'язниць. Він щорічно повідомляє міністра внутрішніх справ про результати своєї діяльності. Офіс омбудсмана, що складається з трьох помічників і дев'ятих службовців секретаріату, є незалежним і невідповідним керівництву в'язниць. Сфера дослідницької діяльності омбудсмана з питань утримання засуджених у в'язницях чітко визначена. Він розглядає усі питання, що стосуються умов утримання засуджених і дій працівників в'язниці стосовно них. Водночас омбудсман не займається справами, що входять в об'єкт цивільного та кримінального провадження, а також мають відношення до дій суду, поліції, служби імміграції, адміністративних трибуналів, департаменту охорони здоров'я. Питання призначення термінів вироку і дострокового звільнення з-під варті також не досліджуються апаратом омбудсмана. Відкритість та доступність даної служби досягається можливістю засудженого скаржитись омбудсману безпосередньо в письмовій та довірливій формі, минаючи парламентський фільтр і тюремну цензуру. Проте звернення засудженого може бути розпечатано, якщо у керівництва установи є вагомі докази про передачу за допомогою листа заборонених предметів і відомостей, що не мають відношення до суті скарги. Усі витрати скаржника компенсуються з бюджету виправної установи.

Омбудсман з питань утримання засуджених починає провадження за скаргою тільки після того, як засудженим були вичерпані усі попередні засоби оскарження, а також за власною ініціативою. Він наділений правом

відмовити у розгляді звернення у випадках, коли: позов не містить ніякої суттєвої проблеми, «яка має вплив на добробут позивача»; вказані позивачем дії адміністрації зроблені процесуально правильно та відшкодування адекватне збитку; скарги бездоказові; засудженим не дотриманій місячний термін для передачі скарги омбудсману (термін починає обчислюватися після одержання остаточної відповіді від адміністрації установи). Проте, якщо підстави для затримки або підняті проблеми достатньо серйозні, омбудсман може прийняти таку скаргу до розгляду. Відповідно до вищевизначених «Положень» з метою досягнення найбільш ефективного розслідування омбудсману повинні бути надані всі внутрішні документи в'язниці за винятком матеріалів і відомостей, які: зачіпають інтереси національної безпеки, розроблені для попередження втечі засуджених; шкідливі з медичних показань для психічного або фізичного здоров'я засудженого. У такому разі, з одного боку, дотримується необхідна таємність для нормального функціонування в'язниці, а з іншого, не допускаються необгрунтовані відмови адміністрації в ознайомленні з потрібними документами.

Основне призначення омбудсмана з питань утримання засуджених - це відновлення справедливості при взаємному примиренні суперечних сторін, тому звичайно він, як і усі служби омбудсманів, спочатку робить дипломатичні кроки по згладжуванню конфліктної ситуації. Тільки після таких дій, що не увінчалися успіхом, омбудсман приступає до дослідження скарги. Дослідницькі повноваження омбудсмана достатньо широкі. Він має право: затребувати додаткові документи, коли подані недостатні для об'єктивного розгляду; відвідувати установу і проводити бесіди, як із службовцями, так і з засудженими; протягом восьми - дванадцяти тижнів після одержання скарги відсилати позивачу копії своїх висновків і відгуки відповідача на запити; вручати доповіді рекомендаційного характеру генеральному директору в'язниці, який зобов'язаний перевірити якість, послідовність і об'єктивність доказів; подавати пропозиції про впровадження необхідних дій визначеними особами або органами (губернатором, штабом в'язниці, генеральним директором в'язниці, службовцями установи, комітетом інспекторів, міністром внутрішніх справ); вимагати у посадових осіб інформацію про просування розгляду поданого омбудсманом звернення, а також по закінченню шести тижнів конкретні рішення щодо звернення.

Про ефективність функціонування омбудсмана з питань утримання засуджених свідчать такі факти - тільки за перші чотирнадцять місяців роботи він розглянув 2050 скарг. Після ретельного аналізу кожної лише 44 % від загальної кількості звернень він підтримав. У 424 випадках апарат омбудсмана провів повне розслідування. Більша кількість рекомендацій омбудсмана - 90 % цілком або частково була прийнята до виконання керівництвом і службовцями в'язниць, що ще раз підтверджує значну допомогу омбудсмана не тільки у вирішенні індивідуальних проблем засуджених, але

й в удосконалюванні системи таких установ в цілому. Коментуючи результати діяльності своєї служби, омбудсман з питань утримання засуджених у в'язницях Сер Пітер Вудхед відзначив: «У своїй діяльності я зіткнувся з багатьма проблемами, зокрема з утрудненим доступом до деяких документів і невчасним одержанням потрібної інформації від адміністрації в'язниці. Проте необхідно визнати, що, незважаючи на деякі труднощі, омбудсман спільно зі службовцями виправних установ успішно сприяв процесу інтеграції засуджених у нормальне суспільство [5, р.54]».

#### Список літератури:

1.Кокіна В. За ґратами // Урядовий кур'єр. 1999. 31 березня. 2.Вісник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. 1999. №1. 3. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» // ВВР України. 1998. №20. Ст.99. 4.Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. 5. Memorandum submitted by the Prison Ombudsman // Minutes of evidence taken before the Select Committee. 1996.

*Надійшла до редколегії 05.07.99*

*І.І.Бодрова*

### **РОЛЬ АСОЦІАЦІЙ МІСЦЕВИХ РАД У ПОЛІТИКО-ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

З проголошенням державної незалежності перед Україною постали важливі проблеми, пов'язані з розбудовою місцевого самоврядування як одного з провідних інститутів демократичної держави. Після тривалого панування тоталітарного режиму, коли воно вважалося виключно буржуазним інститутом і рішуче відкидалося, сьогодні мається на меті створення самобутньої системи самоврядування, яка має опиратися на минулий вітчизняний досвід, враховувати тенденції розвитку українського суспільства, а також багатий досвід комунальних (муніципальних) реформ у закордонних країнах і вихід на міжнародні стандарти розвитку місцевого самоврядування, закладені, зокрема, у Всесвітній декларації місцевого самоврядування 1985 р. та Європейській хартії про місцеве самоврядування 1985 р.

Головне місце у політико-правовому механізмі функціонування місцевого самоврядування належить муніципальній (комунальній) політиці, яка є важливим елементом внутрішньої політики держави, що здійснюється майже усіма державними органами. Але треба відзначити, що вона повинна формуватися під активним впливом самих органів місцевого самоврядування і перш за все місцевих рад як органів, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України (ст.10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Саме ці органи є виразниками інтересів, прагнень жителів пев-