

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ПРОЦЕС УТВЕРДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМАНА В УКРАЇНІ

Не дивлячись на майже 200-річну історію існування інституту омбудсмена та його розповсюдження в багатьох країнах світу, в Україні цей інститут запроваджено в 1998р., хоча його дослідження розпочалося у 1971 р., коли українські вчені Ю.С. Шемшученко та Г.О. Мурашин у своїй роботі «Институт омбудсмана в современном буржуазном государстве» вперше спробували проаналізувати діяльність інституту омбудсмена, однак через консервативну політику, що проводилась тодішнім керівництвом СРСР, проведений ними аналіз не міг цілком розкрити позитивний потенціал цього правозахисного інституту, його роль в забезпеченні прав людини. Хоча автори акцентували увагу на незаперечних досягненнях омбудсмена у цій сфері [1, с.139-144].

Детальне дослідження цього інституту в Україні почалося на початку 90-х років ХХ ст., коли країною було взято курс на побудову демократичної, правової держави. В цей час ідея запровадження в країні інституту омбудсмена отримала плідний ґрунт для своєї реалізації. Уже 19 червня 1991 року в Концепції нової Конституції України, схваленої Верховною Радою УРСР, офіційно проголошується, що «з урахуванням особливої важливості проблеми забезпечення прав і свобод громадян встановлюється посада Уповноваженого з питань захисту прав людини, якого призначає Верховна Рада» [2, с.38]. Це положення Концепції в подальшому було відображене в першому проекті Конституції України в редакції від 9 серпня 1991 р., де ст.62 під назвою «Контроль за дотриманням прав і свобод громадян» передбачала: «Державний контроль за законністю і справедливістю актів і дій державних органів, окрім судових, а також за законністю актів і дій посадових осіб, відносно прав і свобод громадян, за умовами їх здійснення покладається на Уповноваженого Верховної Ради Української РСР з прав людини» . Ст.102 цього ж проекту закріплювала положення, що Верховна Рада Української РСР призначає терміном на п'ять років Уповноваженого Верховної Ради Української РСР з прав людини, який діє від її імені на основі спеціального Закону. При встановленні порушень прав громадян Уповноважений рекомендує відповідним державним органам, посадовим особам усунути їх. Він може ставити перед Верховною Радою Української РСР чи Кабінетом Міністрів Української РСР питання про відміну конкретних правових актів чи прийняття нових законів і рішень Уряду на захист прав і свобод громадян. Щорічно Уповноважений Верховної Ради готує доповідь про дотримання прав і свобод громадян в Республіці [3].

Положення про українського омбудсмена мали місце і в проекті Конституції України в редакції від 10 червня 1992 р., і в проекті Конституції України в редакції від 26 жовтня 1993 р., також у проекті Конституції України, підготовленому Робочою групою Конституційної Комісії Украї-

ни від 15 листопада 1995 р., в проєкті Конституції України в редакції від 24 лютого 1996 р. та цілому ряді інших авторських проєктів Конституції України. За введення цього інституту виступали такі науковці як М.Орзіх, В.Свінтов, М.Грошевий, Г.Мурашин, В.Тацій, М.Цвік та ряд інших. Активна пропагандистська робота по запровадженню в Україні інституту омбудсмана велася різноманітними громадськими організаціями.

Слід відзначити, що і законотворчий процес з розробки закону про українського омбудсмана був досить таки плідним. Перший проєкт закону про українського омбудсмана було підготовлено народним депутатом України Кириченком С.О. Автор враховував світовий досвід, і його законопроєкт головним чином представляв собою рецепцію інституту омбудсмана. Ця модель омбудсмана представляла собою інституцію, яка обирається Верховною Радою України терміном на чотири роки, контроль якої поширювався на діяльність органів виконавчої влади та органів державного управління, місцевого самоврядування і управління, публічно-правові установи і будь-які інші органи, які виконують державні функції. Структура інституту включала в себе Захисника прав громадян України, Комітет з питань захисту прав і свобод громадян України, який складався із трьох заступників Захисника, фахівців, асистентів, помічників, експертів, інших працівників і спеціалістів та представників Захисника прав громадян, котрі призначаються ним в областях, містах республіканського і обласного підпорядкування.

31 серпня 1995р. цей проєкт закону було передано Верховній Раді України. Над ним працювали дві робочі групи у складі автора та членів Комісії з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, а також фахівців вищих юридичних закладів та установ України. Проте прийняття Конституції України 28 червня 1996 року, яка своїми статтями 55, 85, 101 та 150 закріпила статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, зупинило роботу цих робочих груп. З урахуванням положень нового Основного Закону України Кириченко С.О. доопрацював авторський проєкт закону. Юридичний та Науково-експертний відділи Верховної Ради України дали позитивний висновок щодо доопрацьованої редакції законопроєкту. П'ять постійних Комісій Верховної Ради України під час п'ятої та шостої сесії прийняли рішення про внесення цього проєкту на розгляд Верховної Ради України у першому читанні. 26 грудня 1996 р. і профільна комісія – Комісія з питань прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин прийняла рішення про внесення на розгляд Верховної Ради України у першому читанні авторського проєкту закону С.Кириченка. Однак 27 грудня 1996 р. Верховній Раді України вноситься ще один проєкт Закону про Уповноваженого з прав людини, автором якого виступив народний депутат України М.Товт. Виходячи з цього Головою Комісії з питань прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин Буткевичем В.Г. було направлено для розгляду постійними Комісіями Верховної Ради України два проєкти закону. Концептуальних відмінностей між ними не було. За винятком того, що М.Товт принципово дотримувався позиції, що Упов-

новаженому не потрібні регіональні представництва свого робочого апарату, та що рішення майже з усіх питань і основний обсяг роботи Уповноважений повинен здійснювати одноособово.

В цей же період активну участь у законотворчій роботі по виробленню моделі українського омбудсмана бере і комісія Верховної Ради України з прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин, авторський колектив якої складали народні депутати Павленко Е.І., Кармазін Ю.А., Петренко А.А. і очолювала його заступник Голови комісії Н. Карпачова. 11 лютого 1997 р. вони подали свій проект закону про Уповноваженого. Однак деякі депутати Верховної Ради України піддали його критиці. Після несприйняття цього проекту закону частиною народних депутатів Ю.Кармазін підтримав проект закону, підготовлений С.Кириченком, і спільно доопрацювавши його, 19 лютого 1997 р. вони передали його Верховній Раді України. А на початку березня 1997 р. свій доопрацьований проект закону подали народні депутати Карпачова Н.І., Павленко Е.І., Петренко А.А. Істотних відмінностей в моделях інституту омбудсмана в запропонованих проектах закону не було. Деякі розходження були в компетенції Уповноваженого, у питаннях щодо діяльності спеціалізованих омбудсманів та у підході щодо побудови структури апарату Уповноваженого (в проекті закону Н.Карпачової, Е.Павленко, А.Петренко не передбачалося заступників Уповноваженого та чіткої регіональної системи побудови представництв апарату Уповноваженого в областях і Автономній Республіці Крим).

4-5 березня 1997 р. парламентом України вперше обговорювались три законопроекти про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Слід зазначити, що обговорення запропонованих моделей українського омбудсмана було досить дискусійним. В дебатах виступила значна кількість народних депутатів. Частина з них, наприклад, Красняков Є.В., Безуглий А.Г., Васильєв Г.А., Анісімов Л.О. підтримувала проект закону, розроблений С. Кириченком та Ю.Кармазіним, інша частина (Петренко А.А., Шишкін В.І. та інші) – проект закону, запропонований Карпачовою Н.І., Павленком Е.І., Петренко А.А. Деякі народні депутати виступали прихильниками авторського проекту закону М.Товта. Однак значної підтримки жодний з запропонованих проектів закону про Уповноваженого не отримав. Тому вивчивши та проаналізувавши запропоновані схеми інституту українського омбудсмана, законодавчий орган за пропозицією голови депутатської групи «Конституційний центр» М.Сироти 5 березня прийняв постанову, згідно з якою Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин було доручено внести на розгляд Верховної Ради України для повторного першого читання єдиний проект Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» .

2 квітня 1997 р. Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин з метою узгодження позицій авторів трьох законопроектів створив робочу групу в складі народних депутатів України В.Буткевича, Д.Вітовича, М.Попеску. Напрацювавши варіант узгодженого

проекту, робоча група обговорювала його з авторами законопроектів. Отримавши їх зауваження, вона продовжувала роботу по виробленню погодженого варіанту проекту закону. Вони будували свою співпрацю над виробленням єдиної моделі інституту Уповноваженого, виходячи з наступних принципових положень: по-перше, ця структура повинна доповнювати вже існуючі форми і засоби несудового захисту прав людини; по-друге, на посаду українського омбудсмена повинні обиратися особи, що мають авторитет у суспільстві в галузі захисту прав і свобод людини; по-третє, ця персоніфікована інституція повинна виступати посередником між людиною та органами державної влади; по-четверте, громадяни можуть безпосередньо звертатися до Уповноваженого за захистом своїх прав і свобод і він зобов'язаний оперативним вживати заходи по відновленню порушених прав громадян.

Враховуючи те, що члени робочої групи змушені були уважно і дбайливо обійтися з пропозиціями авторів законопроектів, вони напрацьовували такий варіант єдиного проекту, який би не нехтував законодавчими ініціативами в запропонованих законопроектах, але й при цьому зняв би суттєві розбіжності і суперечності, що мали місце між ними.

Підготовлений групою єдиний проект закону майже відповідав вказаним вимогам. Про це свідчило те, що, по-перше, всі автори законопроектів погодились з ним як з таким, що відображає їх законодавчу ініціативу. Вони висловились за прийняття законопроекту в першому читанні, а свої зауваження і пропозиції з приводу деяких положень законопроекту вони погодились подати до другого читання.

По-друге, при обговоренні запропонованого єдиного проекту Закону про Уповноваженого з прав людини на Комітеті з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин він був ухвалений одностайно.

По-третє, Робоча група виходила з того, що, перш ніж вносити законопроект в сесійний зал, необхідно знати думку фракцій і груп щодо нього. З цією метою керівник групи В. Буткевич особисто звернувся до всіх керівників фракцій і груп з проханням обговорити єдиний законопроект у фракціях і групах і висловити свої зауваження і пропозиції Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин для подальшого доопрацювання законопроекту. І всі керівники фракцій і груп висловились, що законопроект може бути прийнятий у першому читанні за скороченою процедурою.

13 травня 1997 р. доопрацьований єдиний узгоджений текст проекту Закону про Уповноваженого з прав людини було передано Верховній Раді України, а 14 травня 1997 р. вручено народним депутатам України. 20 травня 1997 р. запропонований Робочою групою проект Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» було прийнято у першому читанні.

Після цього за дорученням сесії Верховної Ради України Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин зайнявся розглядом і підготовкою проекту Закону України «Про Уповно-

важеного Верховної Ради України з прав людини» до другого читання. Члени комітету на своїх засіданнях розглянули більше двохсот семидесяти пропозицій по удосконаленню моделі українського омбудсмана, що надходили як від комітетів Верховної Ради України, так і від окремих народних депутатів. Більша частина цих зауважень і пропозицій була врахована на засіданнях Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин. Така кропітка робота Комітету дала свої позитивні результати при розгляді проекту Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» у другому читанні 13 листопада 1997 р. Гострих дискусій при його обговоренні не було, за виключенням незначних дебатів з приводу вимог до кандидатів на посаду Уповноваженого. Тому цього дня Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» було прийнято як у другому читанні, так і в цілому. Проте Президент України не погодився з деякими положеннями прийнятого Закону, тому 23 грудня 1997 р. Верховною Радою України він розглядався ще раз з урахуванням зауважень Президента. Пропозиції Президента України обговорювалися на засіданні Верховної Ради України і майже всі вони, окрім зауваження Президента України, що Уповноважений з прав людини повинен мати вищу юридичну освіту, були враховані. У цілому за Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» з прийнятими зауваженнями проголосувало 272 народні депутати України.

Вибори першого українського омбудсмана відбулися 14 квітні 1998 року. Таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини було обрано Ніну Іванівну Карпачову, кандидата юридичних наук, депутата Верховної Ради II скликання (Алуштинський виборчий округ № 28, Республіка Крим). Її кандидатуру підтримали 276 народних депутатів України із 340, що прийняли участь у голосуванні. Цього ж дня Н.І. Карпачова склала повноваження народного депутата України, прийняла присягу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і приступила до виконання своїх обов'язків.

На цьому процес становлення інституту омбудсмана в Україні не завершився. У зв'язку з приєднанням України до Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р. Кабінет Міністрів України 23 квітня 1998 р. своєю Постановою №557 запровадив інститут Уповноваженого у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини, на якого покладається завдання представляти уряд України в Європейській Комісії з прав людини та Європейському Суді з прав людини у випадку розгляду там питань дотримання Україною зобов'язань Конвенції про захист прав і основних свобод людини. А 17 листопада 1998 р. на виконання Доручення Президента України від 03.11.98 р. № 1-14/857 та відповідно до вимог Указу Президента України від 30.10.97 р. № 1206/97 Державний комітет України з питань розвитку підприємництва з метою реалізації покладених на нього основних завдань своїм наказом № 32 від 17.11.98 р. запровадив спеціалізованого омбудсмана – Уповноваженого з

питань захисту прав підприємців. Ведеться сьогодні робота і по запровадженню в Україні представників Уповноваженого з прав людини.

**Список літератури:** 1. Шемшученко Ю. С., Мурашин Г. А. Институт омбудсмена в современном буржуазном государстве // Советское государство и право. 1971. № 1. 2. Концепція нової Конституції України // Міжнародний симпозіум «Конституція незалежної України» . К., 1992. 3. Проект Конституции Украины // Правда Украины. 1991. 9 августа.

*Надійшла до редколегії 04.01.03*