

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМАНА

Прийнята у 1996 р. Конституція України на вищому юридичному рівні заклала нову систему відносин між людиною і українською державою, визнала права і свободи людини найвищою соціальною цінністю, закріпила демократичні основи української державності і передбачила відповідні засади діяльності органів державної влади, спрямовані на дотримання проголошених прав і свобод людини та громадянина.

Згідно з цими засадами повинна будуватися і робота Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, оскільки на законодавчому рівні вони не закріплені. І з цього приводу не можна не погодитися з М. Косіютою, який говорить, що узагалі варто сформулювати основні принципи діяльності українського омбудсмана і закріпити їх в Законі, як це зроблено в Законі «Про прокуратуру» [1, с.9]. Виходячи з того, що Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» в цьому аспекті потребує удосконалення, а також, що основні засади діяльності омбудсмана науковцями України не досліджувалися і ця проблема в теоретичному плані взагалі не розкрита, вважаємо доцільним проаналізувати її. Це питання важливе і в практичному значенні, оскільки аналіз принципів діяльності омбудсманів різних країн світу сприятиме урахуванню світового досвіду Уповноваженим з прав людини України та зростанню ефективності його роботи.

Правда, варто зазначити, що у світі принципи діяльності омбудсманів отримали безпосереднє конституційне та законодавче закріплення у незначному числі держав (Узбекистан, ФРН, Хорватія, Македонія, Молдова, Португалія та деяких інших країнах). У більшості випадків вони мають опосередковане юридичне закріплення, коли текстually не закріплені, тим не менш органічно витікають, будучи так чи інакше регламентовані діючим національним законодавством. Це ті основні засади, на яких будується вся робота омбудсмана. Вони визначають сутність цього контрольного-наглядового, правозахисного органу.

Серед основних засад діяльності інституту омбудсмана перш за все слід назвати гуманізм. Це основоположний принцип, що характеризує омбудсмана як інститут, призначення якого служіння людині, захист її прав і свобод. Виходячи із цього принципу, омбудсман зобов'язаний терпляче, компетентно, ввічливо і уважно роз'яснювати громадянам їх права та обов'язки, порядок їх забезпечення та процедури правового захисту, надавати відповідну допомогу в усуненні виявлених порушень прав громадян. Гуманне ставлення до громадян, які звертаються за допомогою до омбудсмана, виражається також в тому, що стосовно до них з боку омбудсмана недопустима чиста формальність: відмова у прийнятті скарги з причини недотримання форми її написання, подання і т. ін. Наприклад, законодавством Словенії передбачено, що офіційною мовою провадження Уповноваженого є словенська мова, однак кожний, хто не володіє цією мовою,

може звернутися до нього з заявою на своїй рідній мові [2, с.11]. Омбудсман покликаний також сприяти здійсненню гуманного ставлення до потреб і запитів громадян з боку органів влади та посадових осіб різноманітних органів та організацій незалежно від форм власності. Він повинен стояти на сторожі прав громадян, не допускаючи випадків переслідування заявників чи іншого обмеження їх прав органами влади за звернення до нього. Розуміння та утвердження того, що кожна людина, незалежно від її національності, раси, віросповідання, соціального та майнового стану, статі і т. ін. має рівні та невід'ємні права і свободи, що витікають із її сутності як члена суспільства, гуманність у відносинах з тими, чиї права порушені, хто уже незаконно ображений, розуміння їхнього болю, сприйняття його як соціальної несправедливості, що завдає удар по всьому суспільству, правовій і управлінській системі, є основними критеріями діяльності омбудсмана.

Законність – універсальний правовий принцип, який знайшов своє нормативне втілення у багатьох країнах, це обов'язковий атрибут існування та розвитку демократично організованого суспільства. Законність необхідна для забезпечення свободи громадян, реалізації їх прав, формування та розвитку громадянського суспільства, побудови правової держави, а її рівень та стан служать головним критерієм оцінки правового життя громадян, суспільства, держави. В юридичній науці вона розуміється як то просто строгим і повним виконанням приписів правових законів і прийнятих на їх основі юридичних актів всіма суб'єктами права [3, с.344], чи як правовий режим суспільного життя, який полягає в неухильному дотриманні юридичних норм всіма праводієздатними учасниками [4, с.247], чи як політико-правове явище, що характеризує процес удосконалення державно-правової форми організації суспільства і реалізації ідеї соціальної справедливості шляхом строгого та неухильного дотримання і виконання діючого законодавства [5, с.515].

Зміст принципу законності в роботі омбудсмана складає діяльність, спрямована на неухильне виконання і дотримання законів всіма учасниками суспільних відносин, на забезпечення такої поведінки органів державної влади, їх посадових осіб, а також громадян, яка відповідає вимогам норм права, на забезпечення реалізації прав і свобод людини, гарантування принципу рівності всіх перед законом, недопустимість свавілля в діяльності посадових осіб.

Законність як принцип діяльності омбудсмана означає, що здійснювати захист прав і свобод людини і громадянина він може тільки законними засобами, передбаченими Конституцією та іншими законами країни. Він не повинен виходити за рамки правових приписів своєї діяльності: проводити дії, не передбачені законодавством, приймати рішення, що виходять за рамки його повноважень і т. ін. «Уповноважений зобов'язаний додержуватися Конституції України і законів України, інших правових актів та охоронюваних законом інтересів людини і громадянина, - зазначено в ст.14 Закону про Уповноваженого з прав людини України [6]. Таке ж положення має місце в Законі про омбудсмана Хорватії: «Омбудсман діє у відповідності з положеннями Конституції і законів, а також прийнятих Республікою

Хорватія міжнародними правовими актами у сфері прав людини» (ч.3 ст.2) [7, с.387], та в законах деяких інших країн.

Принцип законності знаходить своє втілення також при здійсненні омбудсманом контролю за ефективністю дотримання законодавства у сфері захисту прав людини, приведенні його у відповідність з нормами міжнародного права, міжнародними стандартами у галузі прав людини. Як закріплено Законом Литви про контролерів Сейму, якщо в процесі розслідування контролери виявляють протиріччя чи недоліки в законах або інших правових актах, вони повідомляють про це відповідно Сейм, Уряд чи Раду самоврядування [7, с.195].

Таким чином, законність є головним керівним принципом діяльності омбудсмана, від дотримання цього принципу залежить ефективність всієї роботи цього правозахисного інституту, а його здійснення забезпечується системою певних вимог та гарантій, які передбачені перш за все в конституціях держав і чинному законодавстві.

З принципом законності в діяльності омбудсмана тісно пов'язаний принцип справедливості. «... Уповноважений у справах правосуддя є державним органом, що обирається в порядку голосування Парламентом; його обов'язки охоплюють головним чином нагляд за дотриманням і захистом прав, свобод, правових гарантій і інтересів громадян, а також забезпечення, з використанням неформальних засобів, дотримання принципів справедливості і положень закону при здійсненні публічних повноважень», – голосить Закон Португалії [7, с.290]. Закон про омбудсмана Хорватії закріплює, що омбудсман зобов'язаний стояти на сторожі принципів справедливості і етики (ст.2) [7, с. 387]. «Якщо при проведенні розслідування... Комісар виявить, що в результаті адміністративної неправомірності потерпілій особі завдана несправедливість, і що ця несправедливість не усунена і не буде усунена, він може ... подати обом палатам Парламенту спеціальну доповідь по справі,» – зазначається в ч.3 ст.10 Закону Великобританії про Парламентського комісара [7, с.46]. Аналогічне положення міститься в Законі про Комісара з питань адміністрації Кіпру: «Якщо після проведення розслідування ... Комісар прийде до висновку, що особі, яка подала скаргу, було нанесено шкоду чи проти неї було здійснено протизаконну дію, він може включити у свою доповідь пропозиції чи рекомендації, адресовані відповідному органу влади, про відшкодування шкоди чи відновлення справедливості» (ст.6) [7, с.177].

Принцип справедливості у діяльності омбудсмана ґрунтується на неупередженому розгляді скарг про порушення прав громадян, справедливому урегулюванню конфлікту між сторонами завдяки узгоджувальним процедурам і прийняттю законного рішення.

Омбудсман при розгляді скарг громадян, повідомлень в засобах масової інформації щодо порушень прав людини повинен зберігати певну об'єктивність до всіх сторін справи, не повинен бути зв'язаний підходом, що викладені факти правдиві і дійсно мають місце. В кожному випадку він зобов'язаний провести детальне розслідування, дослідження по справі і неупереджено оцінити викладені факти. Адже не секрет, що в скаргах гро-

мадян мають місце інколи певні неточності, викривлене подання обставин справи, а інколи і неправда. Тому дуже важливо, щоб омбудсман в кожному конкретному випадку не був пов'язаний думкою скаржників і приймав рішення об'єктивно, дослідивши всі обставини справи у сукупності, всесторонньо та повно проаналізувавши їх, поважаючи честь, гідність і права як громадян-заявників, так і відповідних організацій і посадових осіб, однаково об'єктивно ставлячись до них і дотримуючи їх інтересів. Для цього він має право звертатися до осіб, дії яких оскаржуються, з пропозицією дати власну оцінку своїм діям, залучати до розгляду справи відповідних експертів, опитувати свідків по справі і т. ін.

Омбудсмани Швеції повинні не тільки самі дотримуватися принципу об'єктивності при розгляді скарг громадян, а й своєю діяльністю забезпечувати, щоб суди і публічні органи влади дотримувалися своїми діями директиви Форми правління, що стосуються об'єктивізму і неупередженості [7, с.395].

Законодавством більшості країн передбачено, що омбудсман не може займати ніякої посади, несумісної з правильним виконанням його офіційних обов'язків і принципами дотримання неупередженості, об'єктивності і громадської довіри. Литовське законодавство закріплює також положення, що якщо контролер Сейму в силу родинних зв'язків чи з інших серйозних причин не може здійснити об'єктивний розгляд конкретної скарги, то керівник установи контролерів Сейму повинен доручити розгляд скарги іншому контролерові.

Неупередженість омбудсмана тісно пов'язана з його незалежністю. Цей основоположний принцип організації та функціонування інституту омбудсмана отримав чітке юридичне закріплення майже у всіх країнах, де він функціонує. В одних країнах законодавчо передбачено, що омбудсман при здійсненні своїх обов'язків незалежний (Австрія, Угорщина, Ірландія і деякі інші держави), в інших – має місце положення, що омбудсман є незалежним органом і в період виконання ним своїх повноважень ніякі особи, ні органи не можуть втручатися в його діяльність (Боснія і Герцеговина, Мальта, Ізраїль, Іспанія, регіональні омбудсмани Індії, США, Австралії, Російської Федерації і т.д.)

Сутність принципу незалежності полягає у створенні для омбудсмана таких умов здійснення своїх повноважень, за яких він міг би розглядати справи і приймати по них рішення керуючись виключно своїм внутрішнім переконанням і відповідними критеріями, що ґрунтуються тільки на основі конституції та інших законів. Така сприятлива атмосфера для незалежної роботи омбудсмана може бути забезпечена за умов, якщо він при розгляді конкретних скарг громадян огорожений від будь-якого тиску, впливу зі сторони зацікавлених осіб і організацій, тобто коли законодавчо закріплено систему гарантій його роботи.

Свою діяльність омбудсман організовує на демократичних засадах. Зародившись в країнах, що стали на шлях демократичного розвитку, на теренах демократичних перетворень, омбудсман бачить своїм основним завданням демократизацію існуючих суспільних відносин, роз'яснення зна-

чення, правової сутності та втілення на практиці такого важливого принципу демократії як визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю. Своєю роботою він спрямовує суспільну свідомість в сторону розуміння того, що успішний демократичний розвиток країни неможливий без створення належних умов для реалізації громадянами своїх прав і свобод у сфері політики, економіки, культури, екології і що чим ефективніше у суспільстві, державі вирішується проблема дотримання і захисту прав людини, тим вони ближчі до демократії, формування громадянського суспільства та побудови правової держави. Омбудсман бореться за впровадження в практичній діяльності публічних органів влади демократичних основ організації роботи та взаємовідносин з населенням. Саме виходячи з широкого розуміння демократії, омбудсман здійснює контроль за дотриманням діючого національного і міжнародного законодавства у галузі прав людини всіма органами публічної влади, їх посадовими особами. Принцип демократизму в діяльності омбудсмана виражається і в демократичних методах його роботи, близькості і доступності до громадян, прояві поваги та терпимості при розгляді звернень заявників тощо.

Принцип доступності омбудсмана для громадян, різноманітних органів, організацій, установ і посадових осіб означає, що він здійснює свою діяльність не ізольовано, а завдяки взаємодії з широким колом як міжнародних урядових і неурядових організацій і їх представників, так і з національними державними органами, організаціями, неурядовими структурами і громадянами [8, с.23]. Гарантування права кожному громадянину звернутися до омбудсмана за захистом своїх прав і свобод є підтвердженням його контрольно-наглядової та правозахисної ролі. Це право забезпечується тим, що кожна особа незалежно від національності, віросповідання, статі, соціального та майнового походження і т. і. може безперешкодно звернутися до омбудсмана за захистом своїх прав від неправомірних дій органів державного управління та посадових осіб. «До Захисника народу може звертатися без обмежень будь-яка фізична чи юридична особа, що зацікавлена в цьому. Не може слугувати перешкодою цьому: громадянство, місце проживання, стать, неповноліття, законна недієздатність суб'єкта, інтернування його в пенітенціарній установі чи іншому місці ізоляції, чи взагалі якісь особливі відносини підлеглості або залежності від адміністрації чи публічної влади, «– передбачає ст.10 Закону Іспанії про Захисника народу [9, с.163]. Законодавством Австрії, Угорщини, Польщі, Словенії та деяких інших країн закріплено, що кожна особа може звернутися до омбудсмана. Законодавством Великобританії (відносно Комісарів з місцевого самоврядування), ФРН (відносно Комісії Бундестагу з петицій) – що будь-яка особа чи група осіб, незалежно від того, чи це юридична особа чи ні.

Омбудсман зобов'язаний створити всі умови для вільного доступу громадян, які можуть у нього отримати належну допомогу щодо відновлення порушених прав і свобод, консультацію з приводу захисту прав і свобод, відповіді на всі їх питання щодо забезпечення прав і свобод. Важливу роль при цьому грає безоплатність послуг омбудсмана і те, що за заяви та скарги громадян на ім'я омбудсмана не стягається державне мито.

Ефективність діяльності омбудсмана по забезпеченню захисту прав людини багато в чому залежить від його відкритості та гласності роботи. З метою більш широкого ознайомлення громадян з правозахисною діяльністю омбудсмана він через засоби масової інформації розповсюджує інформацію про дотримання прав людини в країні, знайомить населення з основними напрямками своєї роботи, роз'яснює діюче вітчизняне та міжнародне законодавство у сфері прав людини і т. ін. З цією метою омбудсман повинен активно контактувати із засобами масової інформації, використовувати їх в якості засобу впливу на відповідні структури з метою відновлення порушених прав громадян і доведення до громадськості негативних фактів роботи органів управління.

Найбільш детально інформацію про діяльність омбудсмана отримує населення із його щорічної доповіді, в якій висвітлюються проблеми дотримання і захисту прав людини в країні, здійснюється аналіз отриманих скарг громадян, називаються органи влади та їх посадові особи, що порушили права людини та заходи, прийняті омбудсманом для відновлення порушених прав громадян, а також даються пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства у галузі прав людини.

Важливу роль в реалізації принципу відкритості та гласності роботи омбудсмана відіграє проведення ним різноманітних семінарів з актуальних аспектів забезпечення прав людини, організація зустрічей з населенням на місцях, здійснення експертних поїздок в окремі регіони країни, ознайомлення громадськості з досвідом роботи омбудсманів інших країн та специфікою діяльності національних і міжнародних правозахисних організацій.

Гласність і відкритість як принцип діяльності омбудсмана – це один з показників демократичності цього інституту. Він дуже пов'язаний з інформаційною функцією омбудсмана. Його робота не може носити закритий характер, а повинна висвітлюватися в засобах масової інформації, відкрито обговорюватися громадськістю. Це, по-перше, сприяє недопущенню порушень прав людини у майбутньому. По-друге, гласність та відкритість слугує дієвим засобом контролю за діяльністю самого омбудсмана зі сторони населення. Здійснення принципу гласності забезпечує і виховне значення щодо розуміння соціальної цінності людини та її прав і свобод та підвищує авторитет самого інституту.

Проте гласність в роботі омбудсмана повинна обмежуватися дотриманням принципу недоторканності приватного життя і конфіденційності відомостей відносно осіб по справі. Як зазначено ст.3 Закону Румунії про організацію і функціонування Управління Захисника народу, вся діяльність Захисника народу, його заступників і підлеглого йому персоналу носить публічний характер. Однак за проханням особи, чії права порушувалися, чи з інших обґрунтованих причин Захисник народу може прийняти рішення, що дані по справі повинні залишитися конфіденційними [7, с.322]. Згідно зі ст.26 Закону Молдови про парламентських адвокатів, омбудсман зобов'язаний не розголошувати конфіденційну інформацію, а також дані із життя заявника, які стали йому відомі в результаті розгляду заяви [7, с.238]. Аналогічний обов'язок лежить на омбудсманях Португалії, Сло-

венії та цілого ряду інших країн. Омбудсман Норвегія зобов'язаний зберігати таємницю інформації, яку він отримав в процесі виконання своїх обов'язків і яка не є загальновідомою. Цей обов'язок залишається в силі після виходу омбудсмана у відставку. Такий же порядок зберігання службової інформації існує для військового омбудсмана Німеччини, який не може без дозволу Голови Бундестагу узгодженого з комісією оборони давати свідчення чи виступати з заявами у суді та інших компетентних органах, розкриваючи конфіденційну інформацію у справах, з якими він ознайомився протягом терміну своїх повноважень.

Виконання омбудсманом поставлених перед ним завдань вимагає від нього певних професійних якостей. І професіоналізм омбудсмана має чи не найважливіше значення для реалізації потенціалу цього правозахисного органу. На цій посаді повинна бути всестороннє розвинута людина, фахівець у чинному законодавстві та у сфері прав людини, знає механізм державної влади в цілому та структуру окремих органів публічної влади, здатна дати правову оцінку тому чи іншому акту або діям органів влади, вміє знайти правильне, законне рішення при розгляді скарг громадян та правовими методами захистити їх права і свободи. Недаремно законодавством багатьох країн серед вимог щодо кандидатів на посаду омбудсмана передбачено, що він повинен бути або юристом, або ж мати певний правозахисний досвід, або ж відповідати вимогам, що пред'являються до суддів загальних судів або Верховного суду країни чи до суддів Конституційного суду. Якщо ж такі вимоги законодавчо не закріплені, то практика, як правило, все-таки йде по шляху призначення на цю посаду особи, яка є правником, для того, щоб вона могла професійно здійснювати свої правозахисні функції.

Таким чином, виходячи з аналізу законодавства ряду країн, теоретичних розробок у цій сфері, досвіду функціонування омбудсманів різних держав, а також порівняльно-правового та формально-логічного методів дослідження питання, до числа основних принципів діяльності цього інституту можна віднести: 1) принцип гуманізму, 2) законності, 3) справедливості, 4) принцип об'єктивності (неупередженості), 5) принцип незалежності, 6) принцип демократизму, 7) доступність, 8) відкритість, гласність, 9) принцип недоторканності приватного життя і конфіденційності відомостей про осіб у справі, 10) професіоналізм.

Однак слід зазначити, що названі принципи діяльності омбудсманів не вичерпують всієї системи таких принципів. Наприклад, для більшості колегіальних омбудсманівських служб характерним є принцип колегіальності обговорення та прийняття рішень у справі, в деяких країнах законодавче закріплення отримали принципи субсидіарності, етичної поведінки омбудсмана тощо. Нами охарактеризовані тільки найбільш важливі принципи його роботи, які виражають сутність цього контрольно-наглядового інституту, підкреслюють його особливу природу та роль у забезпеченні прав людини. Що стосується інших принципів діяльності омбудсманів світу, вони становлять перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Список літератури: 1. Косюта М. Взаємозв'язок між діяльністю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та органів прокуратури у сфері правозахисту //Вісник прокуратури. 2002. № 3 (15). 2. Регламент Уполномоченного по правам человека Словении от 16 октября 1995 г. //Официальный журнал Республики Словении. 1995. 6 ноября. 3. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие /Под ред. В.Г. Стрекозова. М., 1996. 4. Спиридонов Л.И. Теория государства и права. Учебник. М., 1997. 5. Теория государства и права. Курс лекций /Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. 6. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 20. Ст.99. 7. Национальные омбудсмены. Свод правовых положений. Варшава: MASTER, 1999. 8. Бакаева Ф.Х. Комментарий к Закону Республики Узбекистан Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (омбудсмане). Ташкент, 1998. 9. Органический Закон Испании «О Народном защитнике» //Испания. Конституция и законодательные акты /Под ред. Н.Н. Разумовича. М., 1982.

Надійшла до редколегії 23.04.03