

ІНСТИТУТ ОМБУДСМАНА У МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ



О. О. Майданник,
доктор юридичних наук,
доцент, професор кафедри
конституційного права та
правознавства юридичного
факультету Навчально-
наукового інституту
земельних ресурсів та
правознавства Національного
університету біоресурсів і
природокористування України

У системі гарантій прав і свобод людини у сучасних демократичних державах важливе місце займає інститут парламентського уповноваженого у правах людини (омбудсмана). Омбудсман є спеціальною посадовою особою, до компетенції якої належить розгляд звернень громадян, іноземців та осіб без громадянства щодо порушення прав людини з боку державних органів та посадових осіб. Це незалежна посадова особа, що виступає свого роду посередником в адміністративних спорах, здійснює контроль за додержанням прав людини та уповноважена з цією метою проводити розслідування, рекомендувати коригуючі дії та подавати доповіді [1, 49].

Вважається, що інститут омбудсмана було запроваджено у ХІХ столітті у Швеції. Хоча з початку ХХ століття посади омбудсманів почали з'являтися і в інших країнах, однак він належить до тих державно-правових інституцій, які отримали широке розповсюдження після Другої світової війни, коли питання захисту прав людини уперше в історії набуло неабиякого міжнародного звучання. Учасники конференції ООН 1959 р. запропонували поширити цей інститут на всі держави світу. Зараз більш ніж у 100 країнах активно працюють понад 150 омбудсманів.

Зростання авторитету розглядуваного інституту пояснюється цілим рядом взаємопов'язаних чинників. Насамперед, слід зазначити, що розширення повноважень сучасних держав, виникнення у них нових функцій зумовили зміни в характері і масштабах діяльності посадових осіб, зокрема, збільшилось коло питань, які вони мають самостійно вирішувати. А отже, зросла ймовірність порушень прав людини без формального порушення закону. Цим обумовлена необхідність посилення охорони прав особи в таких сферах, де одного лише контролю за законністю недостатньо. З огляду на зазначене, в сучасний період відбувається усвідомлення важливості існування гарантій охорони цих прав, в тому числі інституційних, внаслідок чого і виникають нові механізми їх забезпечення. По-друге, міжнародна спільнота через свої політико-правові інститути приділяє все більшу увагу правам людини. Це спонукає кожну державу прагнути до дотримання міжнародних стандартів в цій царині, і значною мірою сприяє цьому правозахисний інститут омбудсмана, що характеризується такими демократичними рисами, як:

- незалежність в системі державних органів;
- відсутність формалізованих процедур розгляду скарг;
- безоплатне надання допомоги тощо [2].

Заснування в Україні з прийняттям Конституції України 1996 р. інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноваженого) свідчить про визнання суспільством і державою нагальної потреби у створенні і функціонуванні неформального, незалежного, деполітизованого органу, покликаного захищати права

людини і громадянина та здійснювати контроль за їх дотриманням. Запровадження на конституційному рівні такої посади стало важливим кроком у формуванні і розвитку механізму забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина та здійсненні ефективного контролю з боку найвищого представницького і єдиного законодавчого органу влади, а саме парламенту, за їх дотриманням.

Появі цього довгоочікуваного конституційного органу передувало багато визначних подій, які стосуються розвитку прав людини. Серед них одне із найважливіших місць займає Гельсінкський правозахисний рух. У 2005 році виповнилося 30 років з дня підписання у столиці Фінляндії Гельсінкських угод – Заключного акта Наради з питань безпеки і співробітництва в Європі.

Дослідженню інституту омбудсмана присвячено низку праць вітчизняних вчених [3]. Проте оскільки на сьогодні, на жаль, немає підстав стверджувати, що реальний стан забезпечення прав і свобод людини в Україні є задовільним, існує нагальна потреба вдосконалення функціонування інституту омбудсмана на основі дослідження зарубіжного досвіду у розглядуваній сфері, аналізу питань діяльності цього інституту як складової парламентського контролю у зарубіжних країнах, виявлення характерних рис і особливостей українського Уповноваженого, його правового статусу, форм діяльності. Це і є метою пропонованої статті.

Питання щодо правового статусу Уповноваженого, його повноважень, організації діяльності врегульовані у Конституції України, в Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (далі – Закон), у Законі України «Про державну службу» та ін. [4]. У Конституції та Законі визначено основне призначення інституту Уповноваженого – здійснення парламентського контролю за забезпеченням прав і свобод людини і громадянина в Україні [5]. Його діяльність спрямована на реалізацію прогресивних ідей у сфері забезпечення прав людини і громадянина, встановлення ділових і конструктивних відносин громадян України з органами державної влади. Аналіз змісту ч. 2 ст. 4 Закону свідчить, що діяльність Уповноваженого доповнює наявні засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє і не підміняє їх. Це дає підстави для висновку, що інститут омбудсмана виступає додатковим (субсидіарним) засобом захисту прав і свобод людини в Україні щодо інших правозахисних механізмів. Він заповнює прогалини і компенсує недоліки

судових засобів захисту прав людини та відомчого контролю за адміністративними органами [6, 199].

Законодавче закріплення положення про постійний характер діяльності Уповноваженого свідчить про надання йому першорядного значення як засобу охорони та захисту прав і свобод людини. Це відіграє суттєву роль у визначенні місця названого інституту у правозахисному механізмі нашої держави і забезпеченні незалежності при реалізації його функцій, на що спрямовано, зокрема, положення ч. 1 ст. 20 Закону.

Практично у всіх країнах омбудсмани мають прямий контакт з громадянами. Виключення становлять Франція і Велика Британія, де скарги подаються тільки через депутатів парламенту – так званий «парламентський фільтр». Введення такого фільтру обумовлене двома головними причинами: по-перше, бажанням в жодному разі не порушити, не применшити значення традиційної практики, згідно з якою члени парламенту забезпечують відповідальність влади перед суспільством; по-друге – захистити омбудсмана від великої кількості звернень, що не належать до його компетенції. Практика свідчить, що в країнах, де немає «парламентського фільтру», омбудсман отримує велику кількість скарг, що не дає йому можливості розглядати їх всі по суті. Цілком можливо, що з метою захисту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від великої кількості звернень та скарг, які не стосуються його компетенції, доцільно і для нього передбачити у Законі певні «фільтри» у їх надходженні.

Особливою юридичною природою відзначаються щорічні доповіді Уповноваженого про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні, які, згідно із ст. 85 Конституції, він представляє Верховній Раді України. Це впливає із змісту і спрямованості його доповідей, які характеризують не власне його діяльність, а розкривають стан дотримання і захисту прав і свобод людини, інформація про що отримується Уповноваженим в результаті здійснення ним контрольних повноважень у сфері додержання прав людини. При цьому моніторинг додержання конституційних прав людини в Україні, що здійснюється Уповноваженим, адресований не лише народним депутатам України, а й членам уряду, Президентові України, всім посадовцям високого рівня, суддям тощо. За результатами розгляду доповідей Уповноваженого парламент дає рекомендації відповідним органам державної влади щодо забезпечення додержання прав людини.

Проте слід зазначити, що на практиці з боку

Верховної Ради не завжди виявляється належна увага і реакція на результати діяльності омбудсмена, хоча саме парламент, а не Уповноважений, має більш вагомі засоби впливу на органи державної влади при порушенні ними прав людини. Особливо при цьому слід зважити на те, що Акти реагування Уповноваженого, якими, згідно із Законом, є конституційне подання та подання Уповноваженого, мають переважно рекомендаційний характер. Водночас, аналіз українського законодавства засвідчує, що в ньому не передбачено ні організаційних, ні юридичних наслідків, які мають наставати в результаті діяльності омбудсмена для органів і посадових осіб, що допустились порушень прав людини. Отже, серйозною прогалиною українського законодавства є те, що в його нормах, з одного боку – не передбачено відповідних важелів впливу у розпорядженні Уповноваженого на суб'єктів, що порушили права людини, а з другого – немає адекватних засобів реагування парламенту за результатами його діяльності.

Ще однією проблемою діяльності українського омбудсмена є законодавча неврегульованість його представництва на місцях. У ряді країн діють як місцеві або регіональні омбудсмани, так і омбудсмани з певних питань, зокрема: омбудсман юстиції, споживачів, з питань економічної свободи, у справах преси – Швеція; з питань оборони – ФРН, Данія; з питань юстиції, рівності прав чоловіків і жінок, захисту прав споживачів та контролю за конкуренцією – Фінляндія; тощо [7]. Прикладом утворення посад регіональних уповноважених є Італія, де, відповідно до обласних законів № 8 та № 17 1974 р., запроваджено пост громадського захисника у Тоскані та Лікурії, а відповідно до Закону про устрій місцевої автономії 1990 р., взагалі в кожній політико-територіальній одиниці обов'язково запроваджується інститут омбудсмена – громадського захисника [8].

У США служби омбудсмена сформовані у штатах, містах і навіть в окремих установах – у лікарнях, школах, університетах тощо. Водночас, на федеральному рівні цей інститут у США не запроваджений [1, 49–51].

Вітчизняні науковці вбачають розв'язання цієї проблеми як через поєднання представництва на місцях із представництвом з певних питань, так і через встановлення представництва на рівні області, в містах Києві та Севастополі [6, 202; 9, 448].

Досить привабливою для України, як уявляється, є ідея введення представників Уповно-

важеного в певних регіонах, оскільки це дозволить, за умов дефіциту ресурсів, виявити домінуючі в них проблеми (наприклад, західні області – велика кількість безробітних; Автономна Республіка Крим – мовні, національні проблеми; Житомирська, Київська області – проблеми наслідків катастрофи на ЧАЕС; Донецька, Луганська – проблеми реструктуризації вугільної промисловості, масові порушення прав на безпечні умови праці тощо) та визначити шляхи і засоби їх розв'язання.

Розглядаючи питання діяльності українського Уповноваженого з певних питань, особливу увагу необхідно звернути на проблему захисту прав неповнолітніх. Практика свідчить, що існуюча державна система охорони прав дітей сьогодні не відповідає своєму призначенню повною мірою. Це зумовлює потребу розробити механізми захисту прав дитини, зокрема, у сферах охорони прав та інтересів дітей, профілактики дитячої бездоглядності, а також упередження підліткової злочинності [10]. У цьому плані вбачається, що ефективною структурою, здатною відстоювати дитячі інтереси на державному рівні, може стати уповноважений з прав дітей. Основним чинником доцільності запровадження посади такого омбудсмена в нашій країні є його націленість саме на те, щоб впливати на поліпшення життя дітей. Нагальна необхідність запровадження посади уповноваженого з прав дітей підтверджується і тим фактором, що існуюча в Україні система органів опіки та піклування не гарантує належного забезпечення їхніх прав, перш за все, тому, що виконання функцій захисту прав неповнолітніх доручається, як правило, відомчим структурам, обсяги роботи яких є досить значними, й тому вони не в змозі ефективно охороняти права дітей. З тих же причин недоцільно покладати обов'язок захищати права дітей лише на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, хоча він і багато що робить у цьому напрямку.

Враховуючи тенденції розвитку вищої освіти в нашій державі – децентралізацію, деідеологізацію – та невирішеність певного кола проблем, зокрема, бюрократизації управління навчальним та науковим процесами, виходячи з важкого становища таких соціально не захищених верств населення, як студенти та учні, надзвичайно важливим є обговорення питання про запровадження в Україні омбудсманів, які б захищали права учнівської і студентської молоді. Такі правозахисні інституції будуть не лише сприяти реалізації та забезпечувати захист прав і свобод учнів та студентів, а й провадити роботу з правового вихо-

вання та прищеплення сучасної правової культури всім учасникам навчального процесу, сприяти розширенню практичного правового поля в реалізації їх прав і свобод тощо. З огляду на зазначене, українському суспільству і державі доцільно врахувати існуючий позитивний досвід функціонування студентських та учнівських омбудсманів і розпочати експеримент щодо їх запровадження в окремих навчальних закладах України.

Основними чинниками, що затримують вирішення проблеми захисту прав українських військовослужбовців, є їхнє складне соціальне становище, особливий правовий статус, обумовлений специфікою діяльності та чітким регламентуванням спеціальним законодавством порядку проходження військової служби, ієрархічна природа відносин між військовослужбовцями. Найчастіше стосовно військових порушуються такі загальноновизнані права людини, як право на життя, достатній життєвий рівень, соціальне забезпечення, житло і т. ін. Одним із шляхів вирішення зазначеної проблеми вбачається посилення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав людини щодо військовослужбовців — через заснування в Україні служби військового омбудсмана. Спеціалізований військовий омбудсман як особлива правозахисна інституція, не залежна від жодних органів влади, здатний більш ефективно захищати права військових. Цей інститут сприятиме демократизації національної військової адміністрації зокрема та військових відносин взагалі, забезпеченню додержання законності у сфері функціонування збройних сил та гарантуванню правової безпеки в армії і на флоті.

Природно, для того, щоб цей інститут належним чином забезпечував дієвий захист прав військовослужбовців, спеціалізований військовий омбудсман повинен мати такий обсяг повноважень, які б надавали йому можливість діяти як юридичному гаранту прав і свобод військовос-

лужбовців, сприяти підтриманню серед населення відчуття безпеки і впевненості у верховенстві права у сфері національної оборони. Зокрема, він повинен бути вправі досліджувати факти порушень прав і свобод українських військовослужбовців, зловживання військовими принципами внутрішнього управління та недотримання статутних стандартів ставлення командирів та начальників до підлеглих та ін. Заснування інституту військового омбудсмана сприятиме більш ефективному розв'язанню проблем, що накопилися у сфері захисту прав військовослужбовців, забезпеченню більш дієвого й ефективного контролю за дотриманням тут прав людини.

З огляду на зазначене, вдосконалення статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має відбуватися, зокрема, шляхом запровадження спеціалізованих представників Уповноваженого з певних питань або, можливо, навіть спеціалізованих уповноважених. Створення посад певних спеціалізованих омбудсманів дозволить зробити більш продуктивною і діловою співпрацю омбудсманів з відповідними громадськими організаціями, сприятиме посиленню правового захисту конкретних соціальних груп населення України. Проте впровадження в Україні спеціалізованих омбудсманів не повинно стати наслідком бездумного копіювання існуючих зарубіжних моделей. Це має здійснюватися з урахуванням специфіки правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, механізму державної влади, чинної національної правової системи та головне — менталітету українського народу. Введення спеціалізованих омбудсманів повинно виступати одним із ефективних варіантів інституційного посилення захисту прав і свобод таких найбільш потребуючих державної уваги членів нашого суспільства, як неповнолітні, люди похилого віку, інваліди, студенти, військовослужбовці та ін.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. *Зеленцов А. Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: Учеб. пособие. — М.: Изд-во РУДН, 2002. — С. 49.
2. *Бойцова В. В.* Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества (автореферат дис. на соискание уч.ст. д.ю.н.). — М., 1995. — С. 1.
3. *Фрицький О. Ф.* Проблема конституційної відповідальності в Конституції України (окремі питання). // Державно-правова реформа в Україні. Матеріали науково-практичної конференції. — К., 1997. — С. 185-187; *Майданик О. О.* Парламентський контроль в Україні. — К.: Національний педагогічний університет імені М.П.Драгоманова, 2004. — С. 220-254; *Майданик О. О.* Парламентський контроль за додержанням конституційних прав людини в Україні // Адвокат. — 2006. — № 3. — С. 14-18; *Петренко А. А.* Питання вдосконалення парламентського контролю і Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» // Державно-правова реформа в Україні. Матеріали науково-практичної конференції. — К., 1997. — С. 163-165; *Кривенко Л. Т.* Верховна Рада України. К.: Ін Юре, 1997 (Б-чка «Нова Конституція України»). — С. 22-41; та ін.
4. Конституція України, п. 18, ст. 85; Закон України

- «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» // ВВРУ, 1998. – № 20. – Ст. 99.
5. *Карпачова Н. І.* Народний правозахисник завжди в опозиції до влади // Голос України, 26 вересня 1998 р. – С. 3.
 6. Конституційне право України / За ред. Тація В. Я., Погорілка В. Ф., Тодики Ю. М. – К., 1999.
 7. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – К., 2000. – С. 27-28.
 8. *Батанов О.* Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми теорії та практики) // Право України, 2001. – № 2. – С. 43.
 9. *Приходько С. Г.* Шляхи вдосконалення інституту омбудсмена в Україні // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – К., 2001.
 10. Навчальні програми з правових дисциплін необхідно кардинально оновити // Право України. – 2005. – № 5. – С. 147.

УДК 342.53(447)

Майданик О. О. Інститут омбудсмена у механізмі забезпечення прав людини в Україні

У статті аналізуються питання функціонування інституту омбудсмена у механізмі забезпечення прав людини. Досліджуються характерні риси і особливості Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, його правовий статус, цілі й завдання. Сформульовані пропозиції щодо вдосконалення інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини шляхом запровадження спеціалізованих представників Уповноваженого з певних питань та спеціалізованих уповноважених.

Ключові слова: омбудсман; парламентський контроль; права людини; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; правовий статус; повноваження.

Майданик Е. А. Інститут омбудсмена в механізмі забезпечення прав людини в Україні

В статье анализируются вопросы функционирования института омбудсмена в механизме обеспечения прав человека. Исследуются характерные черты и особенности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, его правовой статус, цели и задачи. Сформулированы предложения относительно усовершенствования института Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека путем введения специализированных представителей Уполномоченного по определенным вопросам и специализированных уполномоченных.

Ключевые слова: омбудсман; парламентский контроль; права человека; Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека; правовой статус; полномочия.

Olena O. Maidanyk. Institute of Ombudsman in the mechanism of human rights in Ukraine

The paper analyzes the functioning of an ombudsman in the mechanism of human rights. The characteristics and peculiarities of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights, its legal status, goals and objectives are investigated. Proposals for improving the institution of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights by the introduction of specialized representatives of the Commissioner of certain matters and special commissioners are formulated.

Key-words: ombudsman, parliamentary control, human rights, the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights, legal status, powers.

КНИЖКОВА ПОЛИЦЯ

Бевзенко В. М.

Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія / В. М. Бевзенко. – К.: Прецедент, 2010. – 475 с. – Бібліогр.: с. 439-475.

ISBN 978-966-520-142-7

Ціна – 38 грн.

В. М. БЕВЗЕНКО

**УЧАСТЬ В АДМИНИСТРАТИВНОМУ
СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ
СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ
ПРАВОВІ ЗАСАДИ, ПІДСТАВИ ТА ФОРМИ**

МОНОГРАФІЯ

Прецедент

У монографії досліджено виникнення, розвиток і сутність сучасного вітчизняного адміністративного судочинства, розглянуто існуючі концепції адміністративного процесу. Увага приділена таким визначальним для новітнього адміністративного процесуального права поняттям та категоріям, як публічно-правові відносини, суб'єкт владних повноважень, публічна адміністрація, публічна діяльність.

Розкриваються владно-публічні повноваження Президента України, Верховної Ради України, органів судової влади, інших державних і недержавних суб'єктів владних повноважень. Основний предмет дослідження – участь суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві України. Виходячи із положень чинного національного законодавства, обґрунтовуються форми участі цих суб'єктів в адміністративному судочинстві; характеризуються особливості здійснення органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами адміністративної процесуальної правосуб'єктності.

Книга стане в нагоді науковцям-правникам, представникам органів державної влади та місцевого самоврядування, об'єднань громадян, процесуальним представникам, викладачам, аспірантам, студентам, усім, хто цікавиться проблемами сучасного адміністративного судочинства.