

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ

ПУЗИРНА Наталія Станіславівна - здобувач Київського міжнародного університету
УДК 351.0: 342.5+342.7

Стаття посвячена вопросам определения административно-правового статуса Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека. На основе анализа правовых актов и научных источников, определяется административно-правовая природа омбудсмана в Украине.

Ключові слова: омбудсман, адміністративно-правова природа, захист прав, адміністративно-правовий статус.

Актуальність дослідження адміністративно-правового статусу омбудсмана зумовлюється його особливим місцем у системі інституціональних гарантій прав і свобод людини і громадянина в сучасній демократичній правовій державі. Специфіка адміністративно-правового статусу цього інституту дозволяє йому, по-перше, дозволяє вступати у відносини із суб'єктами державного управління; по-друге, користуючись власними засобами реагування, впливати на окремі рішення органів державного управління; по-третє, виступати особливим елементом механізму захисту прав людини і громадянина, сприяючим не тільки відновленню порушених індивідуальних прав, але й викоріненню загальних дефектів функціонування адміністративної системи, і, по-четверте, служити додатковим засобом контролю над виконавчою владою.

Саме існування та функціонування даного інституту є додатковим чинником підвищення дисципліни прийняття державних рішень та законності в діяльності публічної

адміністрації. Прагнення вирішити проблему захисту прав і свобод людини і громадянина від незаконних рішень публічної адміністрації стало головною причиною появи спеціальних інституцій захисту прав, одним з яких є інститут уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

З моменту його утворення, питання та підвищення ефективності його функціонування не втратив своєї актуальності: цей інститут як і раніше знаходиться в полі зору правової та політико-правової науки. Однак слід відзначити недостатню наукову розробку з позицій управління та адміністративно-го права.

Серед іншого, необхідно відмітити недостатню розробку у сучасних наукових дослідженнях питань адміністративно-правових засад діяльності омбудсмана. Серед наукових досліджень у даній сфері необхідно роботи О.В. Марцеляка, В.П.Петкова, В.А.Львовичкіна, Н.С. Наулік, А.О.Галає, С.К.Гречанюка та ін.

Метою статті є дослідження статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як суб'єкта адміністративно-правових відносин.

Сучасна правова наука в більшій мірі приділяє увагу конституційно-правовому статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

О.В.Марцеляк зазначає, що характерні конституційно-правові риси омбудсмана дозволяють трактувати його як призначений вищими органами державної влади

контрольно-наглядний, правозахисний, незалежний, політично нейтральний, одноособовий чи колегіальний орган державної влади (посадова особа), уповноважений конституцією чи законом за власною ініціативою або зверненнями громадян контролювати діяльність органів і посадових осіб (насамперед виконавчої гілки влади) з точки зору дотримання ними прав і свобод людини та громадянина, який, зазвичай, діє неформально, на власний розсуд та рекомендує коригуючі дії, спрямовані на належне забезпечення цих прав і свобод [1, с.391].

Конституція України, прийнятий на її основі 23 грудня 1997р. Закон України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" передбачають створення "сильної" моделі омбудсмана, яка характеризується такими особливостями:

- високим конституційним статусом Уповноваженого з прав людини, який закріплено в ст.55, 85, 101 Конституції України;
- незалежністю Уповноваженого від будь-якого органу державної влади або місцевого самоврядування, їх посадових осіб;
- запровадженням єдиної моделі омбудсмана на національному рівні;
- широкою юрисдикцією Уповноваженого, яка поширюється як на органи державної влади, включаючи суди, так і на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- значними повноваженнями щодо проведення проваджень та перевірок, у тому числі з власної ініціативи для виявлення випадків порушень прав людини та здійснення постійного моніторингу за станом дотримання прав і свобод людини;
- правом ініціювати обов'язкові для розгляду подання з викладенням рекомендацій щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини органами державної влади, місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємств, установ організацій, незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами;
- можливістю безпосереднього звернення до Уповноваженого широких верств населення;
- гнучкістю та неформальністю процедури, свободою дій щодо відкриття прова-

дження у тій чи іншій справі та ін. [2].

Аналіз правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини свідчить, що він є модифікованим варіантом інституту омбудсмана. І порівняння його основних рис із зарубіжними моделями в основному демонструє відповідність схеми українського омбудсмана світовій практиці врегулювання статусу цього контрольно-наглядного правозахисного інституту [1, с.401].

Стаття 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачає, що уповноважений є посадовою особою, статус якої визначається Конституцією України, цим Законом, Законом України «Про державну службу». Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не віднімає їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод.

Повноваження Уповноваженого не можуть бути припинені чи обмежені у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України або її розпуску (саморозпуску), введення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях. Уповноважений має печатку із зображенням малого Державного Герба України та своїм найменуванням [3].

Сама по собі згадка в положеннях згаданого закону про правове регулювання Законом України «Про державну службу» автоматично створює окремий напрямок адміністративно-правового регулювання діяльності Уповноваженого – напрямок проходження державної служби в якості державної посадової особи. Крім того, Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, відповідно до Закону України «Про звернення громадян». Проведення зі звернень – є також діяльністю, що регулюється нормами адміністративного права.

Проте це тільки один із напрямків функціонування Уповноваженого в якості

суб'єкта адміністративно-правових відносин.

Теорія адміністративного права має стале уявлення про визначення адміністративно-правових відносин як урегульованих адміністративно-правовою нормою суспільних відносин, що складаються у галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників (або всі учасники) яких є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави [4, с.340].

Положення згаданого закону прямо не визначають саме адміністративно-правове спрямування діяльності Уповноваженого, зазначаючи головним його призначення здійснення парламентського контролю. Однак, стаття 2 зазначає, що 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 органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами [3]. Таким чином, сама сфера застосування положень закону вимагає у Уповноваженого вступати у праві відносини з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами, що може бути здійснено, в тому числі через реалізацію норм адміністративного права.

В даному випадку мова йде про те, що в певних випадках для виникнення адміністративно-правових відносин може бути достатньою вже сама наявність адміністративно-правової норми, яка слугує підставою виникнення, так званих загальних адміністративно-правових відносин (які є також регулятивними адміністративно-правовими відносинами), у той час як для виникнення конкретних адміністративно-правових відносин одного лише припису адміністративно-правової норми може бути недостатньо, а необхідна наявність ще й обставин, вказаних у цій нормі [4, с.340].

Стаття 13 Закону передбачає наступні права Уповноваженого: 1) невідкладного

прийому Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, головами Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором України, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами; 2) бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегії прокуратури України та інших колегіальних органів; 3) звертатися до Конституційного Суду України з поданням; 4) безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях; 5) на ознайомлення з документами, у тому числі і секретними (таємними), та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях, незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах; 6) вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків; 7) запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі; 8) відвідувати у будь-який час місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи відбування засудженими покарань та установи примусового лікування і перевиховання, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх тримання; 9) бути присутнім на засіданнях су-

дів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим; 10) звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом; 11) направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів; 12) перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність; 13) здійснювати контроль за забезпеченням рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [3].

Таким чином, аналіз зазначених прав дозволяє говорити про наявність у Уповноваженого права імперативно (владно) впливати на рішення посадових осіб, приймати участь і корегувати окремі заходи державних та громадських інституцій, які безпосередньо торкаються компетенції Уповноваженого. Крім того, Уповноважений наділений правом здійснювати власне провадження, а також призначати перевірки фактів порушень прав людини.

Не слід забувати про внутрішню організаційну побудову діяльності Уповноваженого, що також здійснюється в межах адміністративно-правового регулювання. Так, зокрема, стаття 10 Закону передбачає, що для забезпечення діяльності Уповноваженого утворюється секретаріат, який є юридичною особою, має свій рахунок у банку та печатку встановленого зразка. Структура секретаріату, розподіл обов'язків та інші питання щодо організації його роботи регулюються Положенням про секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. На працівників секретаріату поширюється дія Закону України «Про державну службу». Положення та кошторис секретаріату затверджуються Уповноваженим у межах кошторису витрат, пов'язаних із діяльністю Уповноваженого. Призначення

на посаду та звільнення працівників секретаріату здійснюються Уповноваженим. При Уповноваженому з метою надання консультативної підтримки, проведення наукових досліджень, а також вивчення пропозицій щодо поліпшення стану захисту прав і свобод людини і громадянина може створюватися консультативна рада (яка може діяти і на громадських засадах) із осіб, що мають досвід роботи в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина. Уповноважений має право призначати своїх представників у межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України. Організація діяльності та межі повноважень представників Уповноваженого регулюються Положенням про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яке затверджується Уповноваженим [3].

Отже, Уповноважений виступає в ролі керівника, управлінця, а як відомо, правове закріплення відносин управління регулюється саме нормами адміністративного права.

Ну і останнім фактором, які дозволяють нам говорити про існування поряд з конституційно-правовою ще й адміністративно-правової природи діяльності Уповноваженого, є гарантії діяльності Уповноваженого.

Самі ж гарантії можуть бути розподілені на загальні гарантії діяльності та гарантії захисту прав людини (втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб у діяльність Уповноваженого забороняється та ін.) і громадянина при зверненні до Уповноваженого (кожен може без обмежень і перешкод звернутися до Уповноваженого у порядку, передбаченому чинним законодавством тощо) [3].

Таким чином, узагальнення сказаного дозволяє говорити про адміністративно-правову природу діяльності Уповноваженого в наступному:

- регулювання окремих напрямків діяльності Уповноваженого правовими актами яскраво вираженого адміністративного характеру (Законом України «Про державну службу», «Про звернення громадян» тощо.)

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена питанням визначення адміністративно-правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. На основі аналізу правових актів та наукових джерел, визначається адміністративно-правова природа омбудсмана в Україні.

- сфера застосування положень профільного закону вимагає у Уповноваженого вступати у праві відносини з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами, що може бути здійснено в тому числі через реалізацію норм адміністративного права;

- наявність окремих владних прав та повноважень щодо рішень посадових осіб, а також здатність приймати участь і корегувати окремі заходи державних та громадських інституцій, право здійснювати власне провадження, а також призначати перевірки фактів порушень прав людини;

- організація та управління спеціально утвореним секретаріатом та допоміжними органами;

- управління внутрішньою організаційною побудовою діяльності Уповноваженого, що також здійснюється в межах адміністративно-правового регулювання.

- гарантії діяльності Уповноваженого.

SUMMARY

Article is devoted to the administrative-legal status of the ombudsman. Based on the analysis of regulations and scientific sources, defined administrative and legal nature of the ombudsman in Ukraine.

Література

1. Марцеляк О.В. Конституційно-правий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. Одеська національна юридична академія: Одеса, 2004. – 473с.

2. http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=20&Itemid=23

3. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року N 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР): 1998. – № 20. – ст. 99.

4. Харитоновна О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа. – Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2004. – 380с.