



УДК 342.5

Л. Антонюк,магістрант юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
й Університету Миколаса Ромеріуса

ОМБУДСМЕН: ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД І ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

На сьогодні наша країна переживає нелегкі часи: часи демократичних змін і перетворень, реформування не тільки вищих органів влади, а й усього суспільства загалом. Проте варто зазначити, що ще 26 червня 1996 року із прийняттям Конституції України, а згодом 23 грудня 1997 року Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» було покладено початок докорінних перетворень у системі тоталітарного раніше, позбавленого будь-якої можливості на супротив і висловлення своєї думки суспільства – започатковано інститут українського омбудсмена – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Та чи виправдав надії та покладені на нього сподівання новостворений тоді орган? Як засвідчує практика, відповідь на це питання негативна. І ця проблема існувала не тільки в ті далекі для сучасної молоді 1990 роки: навіть із приходом нової, орієнтованої на європейську практику владу, ситуація залишається невтішною.

Метою статті є зрозуміти недоліки інституту вітчизняного омбудсмена, прогалини в його роботі й на основі порівняння з Омбудсменом Європейського Союзу висловити пропозиції щодо вдосконалення правового статусу повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Для написання статті використовувалось чинне на сьогодні законодавство України та Європейського Союзу, а також статті вітчизняних і міжнародних дослідників, учених і громадських діячів у сфері дослідження правового статусу й діяльності омбудсменів,

зокрема А. Дмитрієва, Є. Захарова, Л. Коваль, М. Крістофера, В. Поп, О. Шинкаренко та інших. Основними методами дослідження виступили такі методи: узагальнення, синтезу й аналізу, порівняння, аналогії а також методи дедукції та індукції.

І. Вітчизняний досвід: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Насамперед важливо звернути увагу на статус і повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також розглянути відповідність практичної діяльності й дієвості цього інституту прописаним у законодавстві нормам.

Представники юридичної професії розуміють, що питання статусу та повноважень будь-якої офіційної інституції необхідно розглядати через призму законодавчих положень, саме тому, опираючись на Конституцію України, яка стверджує, що «кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [1], і норми Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», зазначаємо таке: «Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [3].

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений), є захист прав і свобод людини та громадянина, проголошених Конституцією України, законами України й міжнародними договорами України; додержання та повага до прав і свобод людини та громадянина суб'єктами, зазначеними в законодавстві; запобігання порушенням прав і свобод людини та громадянина або сприяння їх поновленню; сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини та громадянина у відповідність із Конституцією України, міжнародними стандартами в цій галузі; поліпшення й подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини та громадянина; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; сприяння правовій інформованості населення й захист конфіденційної інформації про особу [3].

Уповноважений є посадовою особою, статус якої визначається Конституцією України, зазначеним вище Законом, Законом України «Про державну службу», іншими законами України. Його доповнюють наявні засоби захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина, не скасовують і не зумовлюють перегляд компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод. Повноваження Уповноваженого не можуть бути припинені чи обмежені в разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України або її розпуску (саморозпуску), уведення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи в її окремих місцевостях [3].

Тобто, Уповноважений є невід'ємним елементом конституційної системи захисту прав і свобод людини та громадянина, яка включає в себе передусім систему судів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та міжнародні судові й інші органи, членом або учасницею яких

є Україна. Він приймає та розглядає звернення народних депутатів України, громадян України, незалежно від місця їхнього перебування, іноземців, осіб без громадянства, які перебувають на території України, або осіб, котрі діють в їхніх інтересах. Уповноважений розглядає звернення щодо відносин, що виникають між заявником та органами державної влади, органами місцевого самоврядування і їхніми посадовими й службовими особами. Парламентський контроль здійснюється щодо захисту прав і свобод заявників, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України [3].

Одним із найважливіших і найбільш проблемних є питання повноважень українського Омбудсмена та їх практичного втілення. Ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» надає невичерпний перелік тих прав, якими наділений Уповноважений, а ст. 15 цього самого Закону зазначає обов'язки, покладені на цю інституцію. У цьому контексті важливо зазначити, що на офіційному сайті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини українську модель Омбудсмена зараховують до так званої «сильної» моделі, що характеризується такими ознаками:

- 1) високим конституційним статусом Уповноваженого з прав людини, який закріплено в ст. 55, 85, 101 Конституції України;

- 2) незалежністю Уповноваженого від будь-якого органу державної влади або місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб;

- 3) запровадженням єдиної моделі Омбудсмена на національному рівні;

- 4) широкою юрисдикцією Уповноваженого, яка поширюється як на органи державної влади, включаючи суди, так і на органи місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб;

- 5) значними повноваженнями щодо проведення проваджень і перевірок, у тому числі із власної ініціативи, для виявлення випадків порушень прав люди-



ни та здійснення постійного моніторингу за станом дотримання прав і свобод людини;

6) правом ініціювати обов'язкові для розгляду подання із викладенням рекомендацій щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини органами державної влади, місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, їхніми посадовими та службовими особами;

7) можливістю безпосереднього звернення до Уповноваженого широкими верствами населення;

8) гнучкістю й неформальністю процедури, свободою дій щодо відкриття провадження в тій чи іншій справі тощо.

Крім цього, Уповноважений наділений додатковими гарантіями незалежності, серед яких заборона втручання у діяльність Уповноваженого з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності і їхніх посадових осіб, у тому числі заборона вимагати від Уповноваженого пояснень по суті справ, що знаходились або знаходяться в його провадженні. У законі також чітко визначено обмежене коло підстав, за якими може бути припинено його повноваження або звільнено з посади. Під час здійснення своїх посадових обов'язків Уповноважений не може бути без згоди Верховної Ради притягнутий до кримінальної відповідальності, підданий заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, затриманий, заарештований, підданий обшуку, а також особистому огляду. Кримінальну справу проти Уповноваженого може бути порушено тільки Генеральним прокурором України. Важливою гарантією незалежності при здійсненні Уповноваженим з прав людини своїх функцій є його фінансова самостійність. Фінансування діяльності Уповноваженого з прав людини відбувається із Державного бюджету України та щорічно пе-

редбачається в ньому окремим рядком. Уповноважений з прав людини розробляє, подає на затвердження Верховній Раді України й виконує кошторис своїх витрат [15].

У цьому контексті виникає запитання: чи не забагато повноважень отримав український Омбудсмен і чи не суперечить таке широке коло прав загальній концепції інституту Омбудсмена? Особливого занепокоєння викликає його право втручатися в діяльність судової гілки влади. Чи не значить це, що незалежність судової гілки вже не є настільки «незалежною» та «непідконтрольною» жодній іншій інституції? Відповідно до законодавства, втручання у здійснення правосуддя, вплив на суд або суддів у будь-який спосіб, неповага до суду чи суддів, збирання, зберігання, використання й поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб з метою впливу на безсторонність суду забороняється й тягне за собою відповідальність, установлену законом [2]. Варто завжди пам'ятати, що, відповідно до теорії поділу влади, яка набула практичного значення в Україні як у демократичній країні, влада поділена на три гілки: законодавчу, представлену передусім парламентом – Верховною Радою України; виконавчу – центральні та місцеві органи виконавчої влади на чолі з Кабінетом Міністрів України; судову, утілену в діяльності незалежних судів по всій країні. Чи є обґрунтованим тоді надання права інституту, підзвітному законодавчому органу влади, втручатись у діяльність судової гілки?

В умовах нестабільності політичної ситуації в нашій країні право «бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим» [3], може бути предметом зловживання навіть з боку особи, якій довірено захищати права й свободи особи та громадянина.

Чимало запитань виникає щодо відповідальності українського Омбудсме-



на, перед суспільством насамперед. Законом встановлено, що протягом першого кварталу кожного року Уповноважений представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан додержання й захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їхніми посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини та громадянина, і про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини та громадянина. Щорічна доповідь повинна містити посилення на випадки порушень прав і свобод людини та громадянина, щодо яких Уповноважений уживав необхідних заходів, на результати перевірок, що здійснювалися протягом року, висновки й рекомендації, спрямовані на поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини та громадянина. У разі необхідності Уповноважений може подати Верховній Раді України спеціальну доповідь (довіді) з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини та громадянина [3].

Але, як стверджують дослідження Української гельсінської спілки з прав людини, станом на 2006 рік «майже за дев'ять років було зроблено лише три загальних доповіді – у 2000, 2002 та 2005 роках – і одну спеціальну – про права українців, які працюють за кордоном. Вийшло тільки п'ять Вісників Уповноваженого, усі вони містять або міжнародні угоди, або подання і листи Уповноваженого, або його виступи і включають багато фотографій Карпачової. Сайт Уповноваженого оновлюється нечасто – 5–6 разів на місяць, і є, на наш погляд, малоінформативним. Там можна знайти доповіді, вісники, прес-релізи, положення про Секретаріат Уповноваженого та його представників. Але отримати відповіді на питання щодо структури Секретаріату, представників Уповноваженого, скіль-

ки було заяв, на порушення яких прав скаржаться заявники, якими саме органами влади, який соціальний портрет заявників, скільки заяв вирішено по суті Секретаріатом і скільки передано для розгляду в інші органи влади, який відсоток успішного вирішення проблем, щодо яких подаються заяви, – неможливо. Такої інформації на сайті немає, як майже немає і інформації про бюджет Секретаріату та його виконання. Міститься тільки інформація про виконання бюджету за 2005 рік, але вона малозмістовна і мало що може розповісти про працю Уповноваженого. А на інформаційні запити щодо діяльності Омбудсмена Секретаріат змістовної відповіді не надає, вважаючи такі запити втручанням в діяльність Омбудсмена» [6].

Болючим питанням довгий час для українського суспільства була політична позиція Ніни Карпачової як захисника прав і свобод людини та громадянина в Україні, а також її бажання побудувати самостійну кар'єру на політичному олімпі за рахунок уже наданих можливостей і в обхід законодавчих норм. Починаючи з весни 2004 року, оцінки Омбудсмена та більшості недержавних правозахисних організацій щодо політичних процесів у країні почали відрізнятися й навіть ставати в деяких питаннях протилежними. Так, Н. Карпачова у своїй третій доповіді (липень 2005 року) стверджувала, що змін на краще із свободою слова не відбулося, що мають місце численні політичні репресії. Із такою оцінкою важко погодитися. Поступово ставало зрозумілішим, що Н. Карпачова пристає на позицію Партії регіонів, втрачаючи неупередженість і незалежність, що вона все більше займається власним піаром. Це можна простежити протягом президентської кампанії 2004 року: її голосу не було чути, коли сотні дітей із «Пори» незаконно затримували. Найбільше проблем виникло, коли вона взяла участь у виборчих перегонах 2006 року. Надалі, будучи обраною до Парламенту, Н. Карпачова не звільни-



лася добровільно з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, чим порушила вимоги закону про Омбудсмена щодо несумісності цієї посади із депутатською діяльністю [6].

Перебуваючи у статусі народного депутата, Н. Карпачова ініціювала розширення своїх повноважень як Омбудсмена. Так, у внесених нею й народними депутатами Ю. Мірошниченком та Е. Павленком проектах Закону України «Про внесення змін і доповнень до Цивільного процесуального кодексу України» та Закону України «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України» пропонувалося надати Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини права самостійного учасника процесу в цивільному й адміністративному судочинстві, додатково закріпити за Омбудсменом право надавати після судових дебатів правовий висновок у справі; оскаржувати судові рішення до Верховного Суду України за виняткових обставин, перелік яких для Уповноваженого розширено, порівняно з іншими особами, які беруть участь у справі; вносити подання Президентів України та до Верховної Ради України з приводу порушень конституційних прав і свобод громадян, виявлених під час розгляду судових справ. За висновками Центру політико-правових реформ, положення цих законопроектів суперечать Конституції України, зокрема порушують принцип рівності учасників судового процесу, виходять за межі предмета регулювання процесуальних кодексів, не узгоджуються із Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», Рекомендацією Парламентської Асамблеї Ради Європи «Інститут Омбудсмена» від 08 вересня 2003 року № 1615, а також звужують окремі процесуальні можливості Уповноваженого Верховної Ради України, надані йому чинною редакцією Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України. Важко повірити, що, подаючи подібний законопроект до

Верховної Ради, Омбудсмен не усвідомлювала його неконституційності [7].

Досить критично висловлюється про діяльність попереднього Омбудсмена Євген Захаров у контексті права на Конституційне подання: «Дуже важливим правом Омбудсмена є право подання до Конституційного Суду, адже громадяни цього зробити не можуть. Але Ніна Карпачова подала тільки чотири подання за весь час перебування на посаді, хоча, на нашу думку, потреба в цьому була великою. По-перше, Омбудсмен мав би вимагати від Конституційного Суду дати тлумачення соціальних і економічних прав, щоб вони не виглядали суто радянським лукавством. Скажімо, що означає «достатній рівень життя», чи забезпечує прожитковий мінімум такий «достатній рівень»? По-друге, Омбудсмен був просто зобов'язаний, як на мене, просити Конституційний Суд оцінити нову процедуру призначення пенсії, чи не є вона дискримінаційною в залежності від віку та інших параметрів. По-третє, він міг би захистити право на інформацію, поставивши питання щодо незаконного обмеження доступу до інформації, яке порушує Конституцію» [6].

Проведене у 2007 році сайтом «Майдан» опитування зафіксувало низький рівень довіри до інституту Омбудсмена (недовіру Омбудсмену висловило 87% респондентів). У 2008 році на сайті інформаційного агентства УНІАН проводилося опитування щодо ефективності діяльності Омбудсмена. Більше ніж 70% респондентів заявили, що вважають діяльність Омбудсмена неефективною.

Як часткове виправдання неефективності українського Омбудсмена інколи зазначають таке: «Реалізація мандата Уповноваженого в умовах України ускладнювалась тим, що цей орган не вписується у традиційно існуючу систему влади. Він не належав ні до якої гілки державної влади, а був органом sui generis (особливого роду) з унікальним статусом. Омбудсмен розпочала свою діяльність за повної відсутності



матеріально-технічних умов. Не було приміщення. Не було кадрового забезпечення. Не було належного фінансування» [7]. Проте, коли таке фінансування все ж таки з'явилося, закритість інформації щодо фінансових витрат на утримання Уповноваженого суперечила принципам відкритості й прозорості діяльності, уже на етапі становлення інституції давала привід думати про наявність подвійних стандартів у діяльності Омбудсмена.

Також питанням для роздумів є той факт, що Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» не обмежує граничних строків перебування Омбудсмена на посаді, що створює сприятливі умови для використання Омбудсменом підтримки парламентської більшості для його переобрання на новий строк. Залежність Уповноваженого з прав людини від партії влади перешкоджає ефективному захисту конституційних прав і свобод людини від незаконних дій влади.

Але навіть у цьому контексті сьогодення робить нові виклики. 24 квітня 2012 року Постановою Верховної Ради України Валерія Лутковська була призначена новим Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Зросла надія на покращення ефективності роботи цього інституту. Але чи виправдає вона сподівання, також поки що залишається питанням без відповіді. На новому офіційному сайті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини зазначена така цитата В. Лутковської: «Наше завдання – зробити Україну правовою державою, в якій права і свободи людини дотримуються безумовно» [16]. Проте сторінки «Виступи», «Статті», «Позиція», «Інтерв'ю» або пусті, або востаннє оновлювались того самого року, коли й було зроблено призначення нового Омбудсмена. Знову привід замислитись. Хоча очевидним покращенням є той факт, що тепер кожний громадянин може ознайомитись із щорічною доповіддю Уповноваженого за 2013, 2014 і

2015 роки, а також із кількома спеціальними доповідями: щодо дотримання прав неповнолітніх, які перебувають у виховних колоніях Державної пенітенціарної служби України, щодо моніторингу місць несвободи, щодо стану забезпечення права на медичну допомогу у слідчих ізоляторах Державної пенітенціарної служби України, з питань реалізації національного превентивного механізму. Більше того, у 2014 році було зроблено кілька конституційних подань до Конституційного Суду України щодо соціальних прав військовослужбовців, гендерних прав, соціального забезпечення сімей із дітьми.

Позитивним зрушенням було запровадження в Україні національного превентивного механізму у форматі «Омбудсмен +», який передбачає здійснення моніторингових візитів до місць позбавлення волі працівниками Секретаріату Уповноваженого з прав людини та активістів громадянського суспільства.

Такими були перші кроки нового Омбудсмена, але подальший розвиток подій не є настільки втішним. Журналіст Антон Дмитрієв, наприклад, досить критично висловлюється навіть щодо перших зрушень: «Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2013 – Валерії Лутковської – державним коштом видрукована накладом аж у 900 примірників і містить більше 275 сторінок, із гарним папером та високим друком. Нагадаю при цьому, що, за оцінками ООН, в Україні більше 20 мільйонів людей із загальної чисельності у 45,5 млн. живуть за межею бідності. Саме при В. Лутковській штат секретаріату при загальній адміністративній реформі в державі різко роздувається. Так, за її вказівкою створюється Департамент з питань реалізації НПМ, до складу якого входять 34 держслужбовці. Мета діяльності цього Департаменту фактично заміняє собою увесь апарат Уповноваженого – «здійснення планових і позапланових відвідувань місць несвободи з метою недопущення



ня неналежного поводження». Що роблять решта службовців Секретаріату омбудсмена – залишається загадкою. Наступним цікавим пунктом виявилася теза про те, що після «моніторингових візитів складається звіт, який надсилається керівництву відомства з вимогою поінформувати Уповноваженого про вжиті заходи на виконання рекомендацій». На жаль, жодного подібного звіту й відповіді на нього ані журналісти, ані депутати, ані Кабінет Міністрів не побачили, як і комплексу вжитих заходів щодо суті. Вартим уваги є створення «координаторів зі зв'язків із громадськістю Уповноваженого з прав людини у Херсонській, Черкаській та Волинській областях». Навіть у Прем'єр-міністра, голови ВР немає власних «координаторів зі зв'язків із громадськістю» в регіонах. Незрозуміло, чи такі особи є державними службовцями, чи ні; чому Уповноважений створює посади, які не передбачені чинним законодавством; чому саме такий вибір регіонів і що робиться в інших областях та АР Крим?» [5].

Беручи до уваги абсурдність, до якої інколи доходять сучасні українські політики задля піару, зазначимо ще й таке: «Депутати фракції Радикальної партії Олега Ляшка зареєстрували проект постанови про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення Лутковської В.В. Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини». У пояснювальній записці до законопроекту вони висунули претензії до процедури обрання українського омбудсмена. Зокрема, депутати стверджують, що Комітет Верховної Ради України з питань прав людини двічі не підтримав кандидатуру В. Лутковської для обрання на посаду омбудсмена, так як вона не мала досвіду правозахисної діяльності, що, на думку народних депутатів України та громадськості, несло реальну загрозу ліквідації інституту з прав людини в Україні. Якщо розглянути біографію Валерії Лутковської, то виникають сумніви в цих аргументах. Так,

наприклад, із лютого 2001 по жовтень 2003 вона працювала уповноваженим у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини, а також директором Національного бюро у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини; із листопада 2004 по грудень 2005 – уповноваженим у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини» [8].

II. Практика Європейського Союзу: Омбудсмен Європейського Союзу

Інститут Омбудсмена Європейського Союзу було започатковано відповідно положень Маастрихтського договору. Потрібно зазначити, що з того часу він зазнав значних змін і на сьогодні є одним із найефективніших органів щодо захисту прав громадян Європейського Союзу у сфері неналежного урядування.

12 липня 1995 року Європейський Парламент уперше обрав пана Якоба Содермана на пост Омбудсмена Європейського Союзу. Менше як через рік після свого призначення Якоб Содерман виступив із щорічним звітом перед Європейським Парламентом. Ця подія вважається піком міжнародного розвитку двохсотлітнього існування інституту омбудсмена.

Досить вичерпні дослідження щодо зародження та розвитку цього органу Європейського Союзу (далі – ЄС, Союз) можна знайти в роботах Віргілії Г. Поп. Хоча цей інститут розглядається зазвичай як гарант, установлений Маастрихтським договором у межах питання громадянства ЄС, корені його сягають ще в часи задовго до того. Однією із найбільш відомих була пропозиція пана Евінга в 1979 році подана на розгляд Комісії стосовно призначення Європейського Омбудсмена. У травні того самого року Парламент затвердив резолюцію щодо призначення такої посади, після того як пан Дерек Волкер-Сміт подав на розгляд звіт щодо призначення Омбудсмена Спільноти. У 1980 роках це питання знову набуло загострення, і тоді пан Майер, наслі-



дуючи приклад пана Евінга, подав на розгляд Комісії письмове звернення. Як наслідок, у 1987 році пані Барбара Каствл була призначена на цю посаду, а саму ідею Європейського Омбудсмена почали розглядати в контексті питання громадянства ЄС. З ідеєю про започаткування останнього виступив у 1990 році Прем'єр-Міністр Іспанії Феліпе Гозалес. Згодом іспанська делегація розвинула цю ідею у зверненні «Дорога до Європейського Союзу» на Міжурядовій конференції щодо встановлення політичного союзу 1990 року, з особливою критикою визначаючи потребу у створенні спеціального органу, який би був відповідальним за забезпечення та охорону прав і свобод громадян ЄС [13].

Омбудсмен Європейського Союзу є незалежним і безстороннім органом, який розглядає питання відповідальності адміністрації ЄС. Він розслідує скарги щодо неналежного урядування інституцій, органів, установ та організацій ЄС, і тільки Європейський Суд Справедливості як орган судової влади не підпадає під дію його мандата [14].

Чинний на сьогодні Договір про функціонування Європейського Союзу (далі – Договір) зазначає, що право на звернення до Омбудсмена Європейського Союзу належить кожному громадянину ЄС [4], є одним із тих прав, яке вони мають мати можливість використовувати без будь-яких перешкод [4].

Стосовно статусу Омбудсмен Європейського Союзу доречним буде навести нормативні положення Договору:

«1. Омбудсмен Європейського Союзу, який обирається Європейським Парламентом, повинен мати повноваження отримувати скарги від всіх громадян Союзу, а також будь-якої фізичної чи юридичної особи, офіційним місцем перебування або реєстрації якої є одна із країн-членів Союзу, стосовно неналежного урядування в діяльності інституцій, органів, установ чи агенцій Союзу, за винятком Європейського Суду Справедливості, коли той виступає в ролі органу правосуддя. Він розглядає надіслані йому скарги по суті.

Відповідно до своїх повноважень, Омбудсмен має проводити розслідування, для яких він бачить підстави, як за власною ініціативою, так і на основ переданих йому як безпосередньо, так і через членів Європейського Парламенту скарг, окрім тих, де викладені факти є чи мають бути предметом судового розгляду. У тих випадках, коли Омбудсмен установлює наявність неналежного управління, він має право надіслати свої висновки до інституції, органу, установи чи агенції, щодо якої такий висновок було зроблено, який надається в період у три місяці, для того щоб повідомити свою позицію щодо зазначеного питання. Після цього Омбудсмен має відіслати свій звіт Європейському Парламенту, а також інституції, органу, установі чи агенції, щодо якої такий звіт було зроблено. Скаржник має бути повідомлений про результати проведення такого розслідування.

Омбудсмен має подавати щорічні звіти на розгляд Європейського Парламенту щодо результатів проведених ним розслідувань.

2. Омбудсмен має обиратись після кожних виборів Європейського Парламенту на термін відповідний терміну дії останнього. Омбудсмен має право бути переобраним.

Омбудсмен може бути усунений із посади Судом Справедливості на вимогу Європейського Парламенту, якщо він більше не відповідатиме вимогам, необхідним для виконання покладених на нього обов'язків, або якщо його визнають винним у скоєнні серйозного проступку.

3. Омбудсмен має бути повністю незалежним при виконанні покладених на нього обов'язків. Він не повинен ані запитувати, ані отримувати будь-яких інструкцій від будь-якого уряду, інституції, органу, установи чи організації. Протягом виконання свої обов'язків Омбудсмен не має права займатися жодною іншою діяльністю, незалежно від того, оплачуваною вона є чи ні.

4. Європейський Парламент, діючи за допомогою регулятиви, за власної



ініціативи, відповідно до спеціальної законодавчої процедури, має після отримання думки Комісії й за згодою Ради, викласти правила та загальні умови, що регулюють виконання обов'язків Омбудсменом» [4].

Вплив Омбудсмена Європейського Союзу величезний. На підтвердження цього факту достатньо просто поглянути на назву статті, опублікованої Маккі Крістофром у 2010 році, – «Невидима людина ЄС, яка управляє нашими життями», де автор розповідає про одного з Омбудсменів ЄС – Нікіфороса Діамандоуроса. Проте особливої уваги потребує те, як саме журналіст характеризує цю інституцію: «Він зобов'язаний відповідати на звернення будь-якого громадянина Європейського Союзу, і саме йому доручено зробити Союз ближчим для 500 мільйонів людей, які живуть у ньому» [9].

Із 2013 року Омбудсменом Європейського Союзу є Емілі О'Рейлі. Протягом церемонії своєї інавгурації вона зазначила: «Народ Європи тепер вимагає не тільки гарно виписаних слів у договорах і хартіях, а і їх щоденного втілення в життя інституціями у своїх діях та політиці. У мене є лише одна проста мета – допомогти інституціям Союзу діяти в якнайкращих традиціях, утілити в життя ті цілі, які вони самі для себе встановили і які були встановлені для них у Договорі про заснування Союзу й Хартії основоположних прав... Я сподіваюсь, пане Президенте, що, завдяки натхненню попередників, підтримці Європейського Парламенту й цілеспрямованій роботі штату, який є зразковим, як на мене, я як Омбудсмен Європейського Союзу також зможу зворушити голоси, думки спільноти та надати нових значень уже наявним» [10]. Емілі О'Рейлі прийняла Код поведінки Омбудсмена 05 лютого 2015 року. Ця ініціатива демонструє її прихильність до прозорості й дотримання етичних норм у поведінці. Таке починання також демонструє її віру в те, що європейські інституції можуть знову відновити довіру громадян тільки

шляхом надання їм прозорих послуг, визначення своєї відповідальності й налагодження зв'язків, побудованих на дружній співпраці та найвищих етичних стандартах поведінки.

Омбудсмен відповідає на звернення громадян ЄС, бізнесменів й організації, допомагаючи їм розкрити та боротись із випадками неналежного урядування, коли інституції, органи, установи й організації ЄС порушують законодавчі норми, виявляють неповагу до принципів доброякісної адміністрації або порушують права людини. Можна навести такі приклади: несправедливе ставлення, дискримінація, зловживання владою, відсутність або відмова в наданні інформації, необґрунтовані затримки, невідповідні процедури.

Роль Омбудсмена є додатковою щодо ролі суду. Розслідування, які він здійснює, прагнуть досягнути результату, виграшного для обох сторін. Більше того, неналежне урядування, установлене ним, не обов'язково тягне за собою встановлення існування незаконної поведінки, яка передбачає накладення санкції в судовому порядку. Омбудсмен може розпочати розслідування не тільки за наявності скарги, а й із власної ініціативи, якщо бачить у цьому необхідність. Проте в його компетенцію не входять справи стосовно такого:

- Окремих службових осіб ЄС. Він розслідує можливі випадки неналежного урядування інституціями, але не окремими посадовими особами. Якщо наявні якісь порушення, то Омбудсмен розглядає, як інституція загалом діяла щодо вирішення проблеми, а не поведінку окремих осіб. Його розслідування не тягнуть за собою накладення дисциплінарної відповідальності чи відкриття дисциплінарного провадження.

- Скарги стосовно національних, регіональних чи місцевих органів влади держав-членів ЄС, навіть якщо вони стосуються справ Союзу.

Розслідування Омбудсмена зазвичай стосуються відкритості й публічного доступу до документів, діяльності Комісії



як «Охоронця Договорів», справ стосовно вироблення політики та діяльності інституцій, присвоєння нагород у конкурсах і грантів, виконання контрактів, адміністрації й управління персоналом, конкуренції та вибіркових процедур [11].

У деяких випадках для вирішення проблеми Омбудсмену необхідно просто звернутися до інституції й повідомити про свою поінформованість щодо проблеми. Якщо справа не вирішується задовільно на цьому, то він намагається, якщо є така можливість, досягнути укладення мирової угоди. Якщо цього не вдається зробити, то Омбудсмен надає рекомендацію стосовно вирішення справи. Якщо інституція не приймає рекомендацію, то він може звернутись до Європейського Парламенту зі спеціальним звітом і висловити свою позицію щодо шляхів вирішення проблеми [12].

Деякі з висновків Омбудсмена містять структурний критицизм і пропозиції щодо вдосконалення роботи інституцій ЄС, набувають форми критичних чи додаткових зауважень. Критичні зауваження гуртуються на виявлених недоліках в управлінні – неналежній адміністрації, а додаткові робляться без останніх. Додаткові зауваження мають єдину мету – служіння публічним інтересами за рахунок допомоги інституціям у підвищенні якості управління в подальшому. На відміну від цього, критичні зауваження зазвичай мають більше ніж одну мету: вони завжди мають повчальну мету, а також визначають те правило чи принцип, які були порушені адміністрацією в кожній конкретній справі, чим виправдовують втручання Омбудсмена й постановлення висновку про наявність неналежного управління. Отже, існування таких критичних зауважень, як форми публічного осуду Омбудсменом інституції, підвищують довіру населення в незалежність і безсторонність Омбудсмена.

Більше того, щороку Омбудсмен публікує дослідження, де зазначає, якою мірою інституції ЄМ, щодо яких були

зроблені такі зауваження, виправили становище та врахували їх у своїй діяльності¹.

Для того щоб зрозуміти, наскільки ефективним є інститут Омбудсмена Європейського Союзу як засіб захисту прав і свобод громадян Союзу, ми наведемо кілька справ, які підлягали його розгляду:

1. Неурядова громадська організація (далі – НГО) отримала компенсацію в розмірі 70 000 євро від Комісії. Омбудсмен допоміг урегулювати спір між НГО та Комісією стосовно проекту Європейського Союзу щодо запуску частин програми «Європейський Міграційний Діалог». Після проведення аудиту комісія приписала покрити збитки НГО в розмірі 130 000 євро у зв'язку з тим, що НГО не надала вчасно супроводні документи стосовно витрат на утримання персоналу. Виник спір. У результаті втручання Омбудсмена Комісія прийняла мирову угоду та відшкодувала НГО 70 000 євро.

2. Європейський офіс щодо боротьби із шахрайством (далі – ЄОБШ) надав доступ до своїх документів: ЄОБШ розпочав розслідування стосовно фальсифікованих іспанських сертифікатів на імпорт бананів. На основі запиту, зробленого ЄОБШ, митна служба Бельгії відкрила справу щодо участі двох бельгійських компаній у цьому. Компанії звернулись до Омбудсмена, після того як ЄОБШ відмовився надати доступ до документів стосовно розслідування щодо фальсифікацій. Унаслідок втручання останнього ЄОБШ прийняв мирову угоду й надав доступ до запрошуваної інформації [17].

3. Комісія опублікувала документи щодо входу Греції в Єврозону: німецький журналіст запросив у Європейської комісії доступ до документів стосовно входу Греції в Єврозону. Він отримав тільки дуже лімітований доступ до декількох із них і надалі – нечисленні відповіді на свої запити. Після того як Омбудсмен розпочав розслідування, Комісія вжила низку заходів щодо пришвидшення про-

¹ Problems with the EU? Who can help you? – European Union, 2011.



цесу надання доступу до документів, у результаті 140 документів було надано для опрацювання журналісту [18].

Беручи до уваги зазначену вище інформацію, ми можемо зробити такий висновок: правовий статус і повноваження Уповноваженого Верховної Ради з прав людини як інституту українського Омбудсмена й Омбудсмена Європейського Союзу значно різняться. Основним і найбільш критичним є питання щодо необхідності лімітації повноважень українського аналога та забезпечення ефективності його діяльності шляхом підвищення довіри населення щодо дієвості цієї інституції, а зробити це можна тільки за рахунок упровадження прозорих, правових і легітимних методів діяльності із забезпеченням повного доступу громадськості до документів та актів офісу Омбудсмена.

Для цього поданий нагальний і лаконічний перелік пропозицій може бути корисним у контексті змін законодавства, що регулює діяльність Уповноваженого Верховної Ради з прав людини:

1) обмежити повноваження Омбудсмена, беручи за приклад європейську модель, або принаймні скасувати право втручатись у діяльність судової гілки влади;

2) запровадити інститут жорсткої відповідальності Омбудсмена перед населенням, а не тільки формальну відповідальність перед Верховною Радою України;

3) прийняти відповідні положення щодо врегулювання використання фінансів офісом Омбудсмена та забезпечити відкритість і доступ громадськості до цієї інформації;

4) установити на законодавчому рівні обов'язковість органів, інституцій та організацій реагування на звернення й рішення Омбудсмена щодо них і запровадити відповідальність за недотримання цих положень.

Ключові слова: права людини, омбудсмен, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Омбудсмен Європейського Союзу, Європейський Союз.

У статті досліджується питання ефективності діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. У контексті нового курсу країни розглядається інститут Омбудсмена Європейського Союзу та на основі порівняння отриманих даних надаються рекомендації щодо вдосконалення вітчизняного аналога.

В статье исследуется вопрос эффективности деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека. В контексте нового курса страны рассматривается институт Омбудсмена Европейского Союза и на основе сравнения полученных данных даются рекомендации по усовершенствованию отечественного аналога.

The question of the efficiency of activities of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights is analyzed. In the context of the new policy of the country, the issue of the Ombudsman of the European Union is raised and based on a comparison of the data received recommendations to improve national counterpart are provided.

Література

1. Конституція України від 24.06.1996 р.
2. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI.
3. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР.
4. Treaty on the Functioning of the European Union.
5. Дмитрієв А. Аналіз доповіді Валерії Лутковської / А. Дмитрієв [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://blogs.lb.ua/anton_dmitriev/207177_analiz_dopovidi_valerii_lutkovskoi.html.
6. Захаров Є. Громадська оцінка державної політики у сфері прав людини. Короткий аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Українська Гельсінкська Спілка з Прав Людини / Є. Захаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1187590757>.
7. Коваль Л. Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав лю-



дини / Л. Коваль ; Харківська правозахисна група. – Х. : Права людини, 2010. – 240 с.

8. Шинкаренко О. Програма «Права людини» на Громадському радіо / О. Шинкаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hromadskeradio.org/2015/06/08/chim-deputatam-nevgodila-ombudsmen-valeriya-lutkovska>.

9. Mackie Christopher. The EU's 'invisible man' who has power over all our lives // The Scotsman. – 18 March 2010.

10. Oath Speech of new European Ombudsman, Emily O'Reilly. – Luxembourg, September 30th 2013.

11. The European Ombudsman's guide to complaints: a publication for staff of the EU institutions, bodies, offices, and agencies. – European Union, 2011.

12. The European Ombudsman: could he help you? Complaint guide and form. – European Union, 2006.

13. Virgiliu G. Pop. A Dissertation Submitted for the Degree of LL.M at the University of Aberdeen. – Lic Iur of the UVVG Arad/UBB Cluj-Napoca, Romania, 1997.

14. Problems with the EU? Who can help you? – European Union, 2011.

15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www1.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=20&Itemid=23.

16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/ombudsman/biography/>.

17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.europa.eu/en/atyourservice/infosheet.faces#top>.

18. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.europa.eu/en/press/selectionofcases.faces>.