

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ (ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ)

Формування в Україні демократичної, правової держави неможливе без належного забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина. Права особи стали одним з головних ціннісних орієнтирів у розвитку сучасного суспільства. Вони суттєво впливають на зміст функціонування держави. З цього виходить і Конституція України 1996 р., яка досить широко закріпила основні права і свободи людини і громадянина, а також гарантії їх реалізації.

Важливою гарантією забезпечення прав і свобод людини є інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який виступає додатковим (субсидіарним) засобом захисту прав і свобод людини щодо інших правозахисних механізмів, усуває прогалини і компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини, парламентського контролю і відомчого контролю за адміністративними органами. «Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відмінняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод» (ч. 2 ст. 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»).

Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Це гарантується ч. 2 ст. 4 та ч. 1 ст. 20 Закону («Втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та їх посадових та службових осіб у діяльність Уповноваженого забороняється»), а також тим, що Уповноважений може співпрацювати з різними складами Верховної Ради, оскільки термін його повноважень не співпадає з терміном повноважень Верховної Ради (5 років — Уповноважений з прав людини і 4 роки — Верховна Рада). Крім того, ч. 3 ст. 4 Закону наголошує, що повноваження Уповноваженого не можуть бути припинені чи обмежені у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради або її розпуску (саморозпуску).

Уповноважений користується правом недоторканності на весь час своїх повноважень. Він не може бути без згоди Вер-

¹ Далі — Закон.

ховної Ради притягнутий до кримінальної відповідальності або підданий заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, затриманий, заарештований, підданий обшуку, а також особистому огляду. Кримінальну справу проти Уповноваженого може бути порушено лише Генеральним прокурором України. За порушення законодавства щодо гарантій діяльності Уповноваженого, його представників та працівників секретаріату винні особи притягуються до відповідальності згідно з чинним законодавством.

Треба сказати, що імунітет діяльності омбудсмена закріплений в більшості країн, наприклад, в Швеції, Іспанії, Великобританії, Канаді та ін. Омбудсмени цих країн не тільки захищені від кримінального переслідування, а й наділені такою гарантією, як звільнення від обов'язку представляти судовим органам інформацію, яка стала їм відома внаслідок проведеного розслідування.

Діяльність Уповноваженого спрямовується на: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повагу до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у Законі; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій поінформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

При здійсненні своєї компетенції Уповноважений керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою.

Повноваження омбудсмена в різних країнах неоднакові. Так, в скандинавських країнах не одержала розвитку правозабезпечувальна функція омбудсменів. Вони рідко беруть участь в процесі удосконалення законодавства, хоча й наділені широкими повноваженнями у сфері контролю за судами, адміністрацією тюрем, психіатричними лікарнями тощо. Уповноважений Бундестагу по обороні в Німеччині виконує завдання інтеграції армії в громадянське суспільство. Французький медіатор-посередник сконцентровує свої зусилля на

вирішенні проблем удосконалення адміністративної практики і юридичних норм, що її регулюють. Уповноважений по справах адміністрації Великобританії, окрім усього іншого, забезпечує взаємодію уряду і парламенту. Легіслатурні омбудсмени США в однаковій мірі виконують завдання розгляду і вирішення скарг громадян і удосконалення адміністративних процедур, а американські виконавчі омбудсмени інформують населення про доступні правові засоби захисту їх прав і свобод, не беручи активної участі в розслідуванні одержаних скарг¹. Омбудсмен Фінляндії контролює діяльність Державної ради², канцлера юстиції, посадових осіб судових органів, органів комунального самоврядування, а також посадових осіб евангелійсько-лютеранської і ортодоксальної церкви та інших релігійних громад в тій мірі, в якій їх діяльність стосується світських питань (наприклад, реєстрація шлюбу чи його розірвання)³. В обов'язки омбудсмена Намібії входить розслідування скарг на дії Комісії публічної служби, адміністративних органів держави, сил оборони, поліцейських органів, органів тюремної служби, оскільки такі скарги pojawiaються через неможливість рівного доступу громадян в ці служби чи справедливого управління з боку цих служб. Привертає увагу такий конституційний обов'язок омбудсмена Намібії, як розслідування скарг щодо розкрадання і розбазарювання природних ресурсів, нерационального їх використання, порушення екосистем і природної краси Намібії⁴.

Таким чином, виходячи із повноважень омбудсменів різних країн, є підстави виділити три типи омбудсменів щодо сфери їх компетенції: 1) омбудсмени, наділені правом розслідування відносно дій більшості адміністративних органів, а також судів; 2) омбудсмени, повноваження яких поширюються лише на органи державного управління; 3) омбудсмени, що розслідують скарги на акти і дії не тільки державних, а й недержавних структур.

¹ Див.: *Бойцова В. В.* Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995. С. 23.

² В той час як англійські дослідники інституту омбудсмена вважають, що було б порушенням конституції і принципів парламентаризму, якщо б призначений монархом омбудсмен Великобританії мав право оскаржувати рішення, прийняті міністром чи від його імені; який обраний парламентом і відповідає перед ним (див.: *Бойцова В. В., Бойцова Л. В.* Контроль за исполнительной властью в Великобритании: правовой институт омбудсмена//Полис. 1993. № 1. С. 187).

³ Див.: *Могучова М. А.* Парламент Финляндии//Парламенты мира. М., 1991. С. 354—356.

⁴ Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996. Т. 2. С. 245.

Що стосується Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, то згідно з ст. 2 Закону сферою його компетенції 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, їх посадовими та службовими особами.

Причому, виходячи із положень ч. 2 ст. 15 Закону, до числа органів державної влади включені вищі органи державної влади — Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, а аналіз ч. 3 цієї статті дає змогу зробити висновок, що до сфери компетенції Уповноваженого входять й відносини, які виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина та об'єднаннями громадян, установами, підприємствами, організаціями незалежно від форми власності, їх посадовими і службовими особами.

Таким чином, законодавець наділив Уповноваженого широкою сферою компетенції, оскільки він має право приймати звернення громадян і реагувати на порушення їх прав і свобод з боку будь-яких органів, посадових і службових осіб. Винятки становлять тільки звернення, які розглядаються судами (Уповноважений також зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо зацікавлена особа подала позов, заяву або скаргу до суду).

Зокрема, згідно із ст. 13 Закону Уповноважений має право 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. Він може бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегій прокуратури України та інших колегіальних органів, звертатися до Конституційного Суду України з поданням; знайомитися з документами, у тому числі й секретними, тощо.

Згідно із ст. 18 Закону протягом першого кварталу кожного року Уповноважений представляє Верховній Раді України щорічну доповідь (а в необхідних випадках — спеціальну доповідь) про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади,

органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина.

Взагалі такий підхід щодо повноважень Уповноваженого відповідає світовій практиці. Омбудсмени абсолютної більшості країн мають право вимагати необхідні їм акти для перевірки, знайомитися з різними документами, вимагати пояснення від посадових осіб і громадян. Наприклад, омбудсмен Намібії, проводячи розслідування по скарзі, має право викликати повісткою будь-яку особу і вимагати будь-який документ. Він наділений правом обвинувачувати особу перед компетентним судом у разі нез'явлення по повістці чи ненадання омбудсмену необхідних документів, допитувати будь-яку особу, вимагати від неї співпраці і правдивого повідомлення всієї інформації по розслідуваній справі¹. Право омбудсменів Великобританії, Канади і США вимагати необхідну їм для вирішення скарги інформацію прирівнюється за своєю юридичною силою до відповідного права суддів і підлягає обов'язковому виконанню. Омбудсмен Швеції, медіатор-посередник Франції, австралійські омбудсмени мають навіть право накладати штраф на державних службовців, що відмовляються надавати потрібну омбудсмену інформацію. В Швеції, Франції, Австралії та Великобританії передбачена кримінальна відповідальність за обструкцію омбудсменівської діяльності. В деяких країнах особи, що беруть участь в омбудсменівському розслідуванні, наділяються правами і обов'язками, які надаються учасникам судового засідання².

Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які одержує: 1) за зверненням громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників; 2) за зверненням народних депутатів України; 3) за власною ініціативою (ст. 16 Закону). Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їх інтересах, відповідно до Закону України «Про звернення громадян». Звернення подаються Уповноваженому в письмовій формі протягом року після виявлення порушення прав і свобод людини і громадянина. За наявності виняткових обставин цей строк може бути подовжений Упов-

¹ Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 2. С. 244.

² Див.: *Бойцова В. В.* Правовой институт омбудсмана... С. 21, 27.

новаженим, але не більше ніж до двох років. Стаття 21 Закону закріплює, що кожен може без обмежень і перешкод звернутися до Уповноваженого в порядку, передбаченому чинним законодавством. При зверненні до Уповноваженого не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками.

Закон не передбачає жодних обмежень щодо подачі звернень до Уповноваженого. Хоча були пропозиції законодавчо закріпити, що Уповноважений не приймає скарги громади, якщо: а) громадянин не вичерпав всі засоби правового захисту своїх прав і свобод (не звертався у відповідні компетентні органи, в сбов'язок яких входить вирішення даних справ, не скористався правом судового позову тощо); б) якщо скарга незначна чи недобросовісна; в) скарги від іноземних громадян¹. Такі пропозиції обгрунтовувалися необхідністю зменшити потік скарг від громадян, адже по кожному зверненню Уповноважений зобов'язаний дати повідомлення про прийняття або відхилення звернення до розгляду, яке надсилається в письмовій формі особі, що його подала. Відмова у прийнятті звернення до розгляду повинна бути вмотивованою.

Звичайно, що Уповноваженому буде дуже важко дотримуватися даного положення Закону. З цієї ж причини деякі науковці пропнували законодавчо закріпити так звані «фільтри» подачі звернень Уповноваженому. Хоча практично в усіх країнах світу омбудсмени мають прямий контакт з громадянами і приймають безпосередньо скарги від громадян. Однак у Франції і Великобританії скарги омбудсменам подаються тільки через членів парламенту. Це так званій «парламентський фільтр». Його введення зумовлене двома головними причинами: по-перше, бажанням ні в якому разі не порушити, применшити значення традиційної практики, згідно з якою члени парламенту забезпечують відповідальність адміністрації перед суспільством; по-друге, і це основне, — захистити омбудсмена від великої кількості звернень, що не входять в його компетенцію. Практика свідчить, що в країнах, де немає «парламентського фільтру», омбудсмен одержує дуже велику кількість скарг і це не дає йому можливості розглядати їх всі. Так, у Швеції розглядається тільки тре-

¹ Див.: *Тодика Ю., Марцеляк О.* Про створення інституту Уповноваженого з прав людини в Україні//Український часопис прав людини. 1995. № 2. С. 8—15; *Марцеляк О. В.* Інститут Уповноваженого у справі захисту прав людини як новий правозахисний механізм в Україні//Права людини в Україні. 1994. № 8. С. 3—13.

тина скарг¹. Польський Уповноважений з 1988 по 1990 р. одержав 100 тис. скарг, з яких ним було розглянуто тільки 5000 скарг. Зате у Великобританії омбудсмен одержує в рік 800—1000 скарг і вирішує усі, що входять в його компетенцію².

Тому ми вважаємо, що необхідно все ж таки було законодавчо закріпити «фільтри» подання скарг Уповноваженому. Але, на нашу думку, нарівні з «парламентським фільтром» було б доцільно ввести «президентський фільтр», коли заяви-скарги подавалися б Уповноваженому через Президента України, і «громадський фільтр», коли вони подавалися б через громадські правозахисні організації, а також від представників Уповноваженого на місцях. Це захистило б Уповноваженого від потоку скарг, які подаватимуться йому не за підвідомчістю. В свою чергу, це б дало йому можливість зосередитися на найважливіших питаннях забезпечення прав людини. Водночас Уповноважений представляв би собою орган, який тісно співпрацює не тільки із законодавчою владою, а й з громадськими правозахисними організаціями (що має бути в обов'язковому порядку) і Президентом України. Що ж до останнього, то тут просто необхідно враховувати менталітет народу України, коли люди внаслідок правової безграмотності, ври в доброго «царя-батюшку» скоріш звертаються зі скаргю до Президента України, аніж до суду чи до інших правоохоронних і адміністративних органів. Зрозуміло, що Президент у необхідних випадках передавав би такі скарги на розгляд Уповноваженому.

На жаль, законодавцем України ця пропозиція не була врахована. Він закріпив, що Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі звернення народних депутатів України, але це виступає вже як додатковий захід. Що до правозахисної діяльності Уповноваженого за власною ініціативою, то треба сказати, що методи інспектування державних органів і установ, тобто здійснення так званого загального нагляду, нагляду за власною ініціативою, не одержали широкого розповсюдження в практичній діяльності омбудсменів. У Великобританії і Франції прийняття омбудсменами тих чи інших питань до розгляду «за обов'язком служби» (за відсутності заяв зацікавлених осіб) категорично забороняється.

Важливим питанням є визначення юридичної сили актів Уповноваженого. В більшості країн сила рекомендацій ом-

¹ Див.: *Хаманева Н. Ю.* Место и роль института омбудсмана в системе правового контроля // *Правоведение.* 1992. № 2. С. 86.

² Див.: *Бойцова В. В.* Нужен ли Уполномоченный парламента по правам человека в России? // *Сов. гос-во и право.* 1993. № 1. С. 115.

будсмена ґрунтується на переконливості його доказів, авторитеті самого омбудсмена. Практика свідчить, що в тих країнах, де на посаду омбудсмена обираються особи, що користуються високим довір'ям і авторитетом у суспільстві, рекомендації омбудсмена не виконуються дуже рідко. Виконання рішень омбудсмена залежить від рівня правової культури в країні. В цілому неімперативний характер повноважень омбудсмена, використання ним методів переконання, критики, гласність діяльності сприяють більш позитивному сприйняттю його рекомендацій органами управління, оскільки в такому разі вони «побічно» співпрацюють з омбудсменом і деякою мірою разом шукають способи, компромісні рішення для відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина.

Однак іноді має місце невиконання рекомендацій омбудсмена. Тому омбудсмени в деяких країнах наділені імперативними повноваженнями. Так, рішення омбудсменів Швеції і Фінляндії носять обов'язковий характер, і вони наділені правом самостійно притягувати державних службовців до дисциплінарної і кримінальної відповідальності. Омбудсмени Австрії, Іспанії мають право клопотати перед конституційними судами цих країн про неконституційність правових актів. Повноваження польського омбудсмена нагадують повноваження його шведського і фінського колег і у багатьох відношеннях співпадають з повноваженнями прокурорів Польщі.

Таким чином, якщо брати за орієнтир загальну світову практику, то логічно, щоб рішення Уповноваженого мали рекомендаційний, а не обов'язковий характер. Стаття 15 Закону встановлює, що актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого до Конституційного Суду України та подання до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб, згідно з якими у місячний строк повинні бути усунені виявлені порушення прав і свобод людини і громадянина.

Тобто можна зробити висновок, що законодавець наділив Уповноваженого правом прийняття рішень, які носять обов'язковий характер для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових і службових осіб. Напевно, це пов'язане з тим, що в Україні проявляються такі небажані тенденції, як поширення правового нігілізму, масові порушення прав людини тощо. Вважаємо такий підхід правильним.

Для здійснення своїх повноважень Уповноважений формує 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. Призначення на посаду та звільнення працівників секретаріату з посади 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. Законом не уточнено, чи це будуть представники Уповноваженого на місцях чи представники Уповноваженого з певних питань.

Таким чином, організація діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини свідчить, що цей інститут розвивається в межах загальноєвропейських світових тенденцій, хоча необхідно ще багато чого зробити, щоб він дійсно став вагомим правозахисним інститутом.

Надійшла до редколегії 14.09.98

ПИТАННЯ ЦИВІЛЬНОГО ПРАВА

О. ПІДОПРИГОРА, академік АПрН України

ДЕЯКІ ЗАУВАЖЕННЯ ДО АВТОРСЬКОГО ПРАВА

Чинне законодавство України про авторське право і суміжні права діє вже близько п'яти років. Нагромадився певний досвід його застосування, виявлені його переваги і окремі недоліки, прогалини і суперечності. Вже можна підвести певні підсумки. Головним з них, безумовно, є те, що Україна має своє власне національне законодавство про авторське право і суміжні права. За цей час прийнято низку інших законів, що в тій чи іншій мірі стосуються авторського права та суміжних прав. Це вже блок законів, які часом не зовсім узгоджені між собою, містять суперечливі положення.