

X 520-34  
M 25

Марцеляк О.В.

99



Статус Уповноваженого  
Верховної Ради України  
з прав людини

м. Харків

**Національна юридична академія України  
ім. Я. Мудрого**

**Марцеляк О.В.**

**Статус Уповноваженого  
Верховної Ради України  
з прав людини**

1998  
м. Харків

Львів. 87  
ББК 67.18 (7) 04  
К98

Кв. е.п. Омбудсмен  
Предмет: Конституц. право

Рецензенти:

кандидат юридичних наук, доцент Ріяка В.О.  
кандидат юридичних наук, доцент Петришин О.В.

Відповідальний редактор – доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент Академії правових наук України **Тодика Ю.М.**

**Марцеляк О.В.**

Статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав  
людини. Навчальний посібник. – Харків, 1998. – 84 с.

ISBN 969-802-199-7

В навчальному посібнику розкривається роль Уповноваженого  
Верховної Ради України з прав людини (інституту омбудсмена) в  
забезпеченні основних прав і свобод людини та громадянина, дається  
історія виникнення цього інституту в Швеції, характеризуються  
різноманітні моделі інституту омбудсмена в інших країнах.  
Конституційно-правовий статус Уповноваженого Верховної Ради  
України з прав людини висвітлюється через розкриття організації його  
діяльності, повноважень, гарантій діяльності.

Розрахований на викладачів, аспірантів і студентів юридичних  
вузів і факультетів, практичних працівників, всіх, хто цікавиться  
проблемами забезпечення основних прав і свобод людини та  
громадянина. **Інв. № 552204**

К  $\frac{1203709119-035}{597-98}$

Без оголошення ББК 67.18 (7) 04

ISBN 969-802-199-7

Сьогодні права людини і громадянина стали лейтмотивом сучасного суспільства. Спочатку на національному, потім на міжнародному рівнях відбувається їх поступова універсалізація. Такі загальновизнані міжнародні пакти як Загальна декларація прав людини (1948р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966р.), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966р.), Конвенція про попередження злочину геноциду і покарання за нього (1948р.), Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979р.), Декларація прав дитини (1959р.), Європейська Конвенція про захист прав і основних свобод людини (1950р.) і багато інших у своїй сукупності становлять міжнародні стандарти прав людини, що є правовим еталоном в галузі прав людини, який намагається досягти, закріплюючи правовий статус людини і громадянина, будь-яка держава, що вважає себе демократичною. Позитивно, що Україна в цьому плані не є винятком.

Якісні зрушення в галузі прав людини знайшли відображення в Конституції України. В ній, з одного боку, значно збагачено зміст традиційних прав і свобод людини і громадянина, а з другого – розширено їх перелік, передбачено цілий ряд гарантій основних прав і свобод. І хоча сьогодні в Україні існує багато інституцій, діяльність яких спрямована на охорону прав і свобод людини – це і судові органи, органи прокуратури, Конституційний Суд України, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування, різноманітні об'єднання громадян і т.і. – однак, все таки, треба відмітити, що права громадян у нас порушуються дуже часто, а названі інституції не досить ефективно їх захищають, оскільки їх діяльність не акцентована виключно на забезпеченні прав і свобод людини і громадянина. Ось чому гостро існує потреба не тільки в удосконаленні вже існуючих в Україні правозахисних механізмів, але і у створенні нових.

Одним із таких нових правозахисних інститутів є інститут омбудсмена. Демократичні риси цього інституту – незалежність, відкритість, доступність для громадян, неформальний підхід у вирішенні проблем захисту прав людини і громадянина і т.і. – сприяли тому, що він отримав широке закріплення в системі правозахисних механізмів багатьох країн. Ефективне функціонування цього інституту в сфері охорони і захисту прав і свобод громадян від свавілля і зловживань зі сторони органів державної влади, посадових осіб забезпечує авторитет і популярність інституту омбудсмена в очах громадськості. Цей інститут справедливо вважають важливим фактором у зміцненні законності і правопорядку в країні, який сприяє реалізації принципу пріоритетності людини над державою.

Враховуючи позитивний досвід діяльності інституту омбудсмена у багатьох країнах, його введення передбачено Конституцією України, Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року, якими закріплено статус Уповноваженого з прав людини, як інституту, діяльність якого спрямована на реалізацію прогресивних ідей в сфері забезпечення прав людини і громадянина, встановлення ділових і конструктивних відносин громадян України з органами влади.

Виходячи з того, що інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини знаходиться в стадії свого становлення (перший Уповноважений з прав людини в Україні Н.І. Карпачова призначена на свою посаду тільки в травні-квітні 1998р.) ми зупинимося на характеристиці цього інституту і розкриємо його риси в порівняльно-правовому аспекті, аналізуючи при цьому моделі інституту омбудсмена інших країн. Це сприятиме всебічному висвітленню статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, його ролі в забезпеченні прав і свобод громадян України.

## § 1. Історія виникнення інституту омбудсмена і його роль в забезпеченні прав людини

Як ми уже зазначили, інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або інститут омбудсмена<sup>1</sup>, як він ще називається, для України є новим. Хоча свою історію він починає з 1809 року у Швеції. А якщо бути точнішим, то цей інститут мав місце і раніше, але в іншій якості. В 1709 році після поразки під Полтавою король Швеції Карл XII покинув країну і проживав в Турції. В цей час у Швеції починаються масові безпорядки, народні заворушення і щоб їх припинити Карл XII в 1713 році видає закон про введення в Швеції Королівського омбудсмена. Йому доручається слідкувати за тим, щоб закони і статuti в країні виконувалися, а державні службовці дотримувалися своїх обов'язків. Пізніше ця посада отримала назву канцлера юстиції. З 1766 р. по 1772 р. шведський парламент взяв у свої руки майже всі повноваження короля, в тому числі і призначення канцлера. Однак в 1772 р. король Густав III відновив королівські повноваження.

У 1809 р. російський корпус під командуванням генерала Буксгевдена висадився під Стокгольмом і в результаті цієї військової операції Фінляндію було приєднано до Росії. Це привело до втрати авторитету королівської влади в Швеції і до повалення короля Густава IV Адольфа, який прославився своїм деспотизмом і не мав спадкоємця. Спадкоємцем було проголошено наполеонівського маршала Бернадотта. Водночас було прийнято рішення провести в країні конституційну реформу. Скликаний цього року Риксдаг вирішив за приклад взяти Францію і прийняти конституцію, яка б закріпила принцип поділу влади на законодавчу,

<sup>1</sup> Само поняття "омбудсмен" походить від "имбир", що на середньовіковій шведській мові означало силу чи авторитет, а шведське слово "ombud" означає особу, яка є перекладачем чи представником іншої особи. (Див.: Хаманева Н.Ю. Роль омбудсмена в охорані прав громадян в сфері державного управління. - Советское государство и право, 1990, N 9, с.138-139; Юридичний словник-довідник "Nota Bene" - Київ, 1996, с. 408).

виконавчу, судову і передбачила відповідний механізм стримувань і противаг між гілками влади. З цією метою був прийнятий конституційний акт про правління, згідно з яким [повноваження омбудсмена набирають нової якості і відтепер омбудсмен обирається парламентом] і здійснює нагляд за дотриманням законодавчих актів парламенту судами і іншими органами влади і водночас наділяється функціями конституційного контролю за діяльністю гілок влади з метою захисту прав і свобод населення Швеції від порушень з їх сторони<sup>2</sup>. Першим омбудсменом Швеції в 1809 р. став Маннергейм<sup>3</sup>.

Другою країною, що ввела своєю Конституцією від 17 липня 1919 року цей інститут була Фінляндія, як перший сусід Швеції. 21 квітня 1952 р. рішенням парламенту введено інститут омбудсмена в Норвегії. Причому спочатку від здійснював контроль тільки за збройними силами Норвегії, а 1962 році був створений відповідний орган для контролю за діяльністю цивільних адміністрацій. В 1953 році у відповідності з реформою Конституції інститут омбудсмена запроваджено в Данії. І саме ця модель отримала найбільше визнання, оскільки правова система Данії поєднує в собі риси англо-американської і європейської правової культури.

Ідея омбудсмена розповсюдилася із північних (скандинавських) країн в інші країни Європи, Америки, Азії, Африки, і в унітарні і в федеративні держави. В 1957 році введено посаду Уповноваженого Бундестагу по обороні в ФРГ. В 1962 році саме на основі датської моделі такий інститут запроваджений в Новій Зеландії. Для цієї країни, яка мала однопалатний парламент, введення інституту омбудсмена допомогло оформити свій варіант розподілу влади, ввести в управлінську структуру механізм що забезпечував контроль за державним

---

<sup>2</sup> Тому твердження, яке має місце в підручнику «Конституционное (государственное) право зарубежных стран», що цей інститут появився в Швеції в XIII ст. і лише через 700 років шведське слово «омбудсмен» ввійшло в конституційно-правові акти ряду інших країн (Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран (под ред. Б.А.Страшуна) Т.

<sup>2</sup>.- Москва, 1995, с. 242.), на наш погляд, є помилковим, оскільки більше в ніяких джерелах про це не сказано, а, навпаки, завжди має місце положення про виникнення інституту омбудсмена в 1809 році.

<sup>3</sup> Яременко М. Омбудсмен. – Голос України, 1998, 6 травня.

апаратом зі сторони громадськості. В 1966 році інститут омбудсмена запроваджений у Гвіані.

В 1967 році по причині відсутності належних правових засобів захисту прав людини інститут омбудсмена введений в Великобританії. Спочатку тут зробили спробу вирішити проблему з допомогою збільшення кількості спеціальних адміністративних трибуналів. Однак практика показала, що потрібен більш ефективний механізм. Підготовлена британським підрозділом комісії міжнародного права доповідь - Whyatt Report запропонувала створити інститут омбудсмена, пристосований до британських умов. Лейбористський уряд підтримав цю рекомендацію, і в 1967 році був прийнятий спеціальний закон про омбудсмена в Великобританії. В цьому ж році інститут омбудсмена запроваджено в ряді провінцій Канади, в 1968 році в Маврикії, в 1971 році в Ізраїлі, в 1973 році у Франції. Введення омбудсмена у Франції пояснюється двома причинами: адміністративною реформою і парламентськими виборами 1973 року, після яких президент Помпиду відкрито заявив про необхідність введення інституту посередника між тими хто керує і ким керують, з метою ефективного захисту прав і свобод людини і громадянина. В 1976 році запроваджується інститут омбудсмена в Португалії, в 1976 році в Люксембурзі, в 1977 році в Австрії, в 1980 році в Ірландії. В 1981 році даний інститут вводиться в конституційно-політичну систему Іспанії, при цьому використовуються португальська і французька моделі. В 1981 році омбудсмен запроваджений також в Нідерландах, в 1988 році в Ісландії. Поступове його становлення відбувалося і в Австралії. Ідея омбудсмена викликала велику зацікавленість в США і сьогодні там теж існують різноманітні моделі цього інституту. Омбудсмен діє також в Швейцарії, Бельгії, Італії, Індії, Гаяні, островах Фіджі, а після краху соціалістичної системи цей інститут введений в Польщі, Угорщині, Російській Федерації, Грузії, Україні та інших країнах і кількість таких країн постійно зростає. І до тепер більше, аніж в 40 країнах світу існує 150 різних



органів і структур, які виконують функції омбудсмена<sup>4</sup>. Хоча на IV Всеукраїнських читаннях з прав людини було заявлено, що інститут омбудсмена діє в 85 країнах<sup>5</sup>, а в юридичному словнику-довіднику вказується, що цей інститут існує майже в 100 країнах.<sup>6</sup>

В різних країнах цей інститут називається по-різному: Уповноважений з громадянських прав - в Польщі, Уповноважений (Уповноважені) Національної Асамблеї з прав громадян і Уповноважений (Уповноважені) Національної Асамблеї з прав національних і етнічних меншин - в Угорщині, Уповноважений з прав людини - в Російській Федерації, колегія Народного правозахисту - в Австрії, Адвокат народу - в Румунії, Парламентський комісар у справах адміністрації - в Великобританії, Посередник (медіатор) - у Франції, Народний захисник - в Іспанії, Колумбії та деяких інших країнах, Комісія з прав людини - на Філіпінах, Уповноважений Бундестагу по обороні - в Німеччині,<sup>7</sup> омбудсмен в скандинавських країнах, деяких штатах Індії (на загальнодержавному рівні в Індії не має такої посадової особи), африканській Намібії і Океанії,<sup>8</sup> проведор юстиції - в Португалії.<sup>9</sup>

Такий авторитет цього інституту пояснюється цілою низкою взаємопов'язаних факторів. По-перше, сьогодні має місце усвідомлення важливості існування гарантій охорони прав громадян, в тому числі, інституційних, внаслідок чого і виникають нові механізми забезпечення прав і свобод громадян. По-друге, розширення повноважень сучасних держав, поява у них нових функцій зумовили зміни в характері і масштабах діяльності посадових осіб, збільшено коло питань, які можуть самостійно вирішувати ці посадові особи, і тому зростає ймовірність порушень прав громадян без порушень закону.

<sup>4</sup> Ледях И.А., Воробьев О.В., Колесова Н.С. Механизмы защиты прав и свобод граждан. В кн. Права человека: проблемы и перспективы. - Москва, 1990, с. 137.

<sup>5</sup> Романчук А. Омбудсмен - судья без мантии. - Голос України, 1996, 18 грудня.

<sup>6</sup> Юридичний словник-довідник "Nota Vena" - Київ, 1996, с. 408.

<sup>7</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран (под ред. Б.А.Страшуна) Т. 2. - Москва, 1995, с. 243.

<sup>8</sup> Чиркин В.Е. Контрольная власть. - Государство и право, 1993, №4, с. 14.

<sup>9</sup> Автономов А.С. Парламент Португалии. В кн. Парламенты мира. - Москва, 1991, с. 262.

Це привело до необхідності посилення охорони прав громадян в таких сферах, де одного лише контролю за законністю недостатньо. По-третє, міжнародна громадськість через свої політико-правові інститути приділяє все більше уваги правам людини - це спонукає кожну державу прагнути до міжнародних стандартів з прав людини, і інститут омбудсмена цьому сприяє. По-четверте, цей правозахисний інститут характеризується демократичними рисами: незалежністю в системі державних органів, відкритістю, вільним доступом для всіх громадян, що потребують захисту своїх прав і свобод, відсутністю формалізованих процедур розгляду заяв і скарг, безплатним наданням громадянам допомоги, що значно підвищує ефективність правозахисної діяльності і таке інше. Всі ці принципи і процедури, на яких ґрунтується діяльність омбудсмена, мають особливе значення для виконання ним функцій охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина від зловживань і свавілля зі сторони державних органів, посадових осіб.

Світовий досвід підтверджує, що необхідність в інституті омбудсмена виникає перш за все тоді, коли існуючі інститути не здійснюють ефективного контролю в сфері державного управління і виникає потреба в додаткових механізмах захисту прав і свобод громадян.

Цей інститут "виростає" із держави і громадянського суспільства на визначеній стадії їх розвитку і виступає протипагою громадянського суспільства на розширення і зміцнення сфери державного втручання і впливу.

Так, підставою для введення посади омбудсмена в Великобританії стало незадоволення населення зростанням тиску зі сторони бюрократії, відсутністю належних засобів правового захисту прав і свобод: судовий контроль обмежений і формальний; в галузях діяльності апарату державного управління, в яких не існувало адміністративних трибуналів, зовсім був відсутній механізм захисту: парламент не можна вважати ефективним органом розгляду скарг. Таким чином, британські правові і парламентські заходи контролю в їх традиційній формі стали недостатніми для забезпечення

прав громадян<sup>10</sup>.

В Іспанії введення інституту Народного правозахисника прискорила у свій час спроба здійснення профранкістського заклоту<sup>11</sup>.

В Польщі інститут Уповноваженого діє з 1 січня 1988 року і почав свою діяльність, коли країна знаходилася у важкому економічному становищі, при відсутності повної суспільної стабілізації. Його поява була сприйнята населенням як панацея, оскільки віри в традиційні інституції захисту прав людини не було.

Введення інституту медіатора-посередника у Франції є також реакцією на експансію адміністративної держави. Традиційно сильна адміністративна юстиція Франції не змогла захистити своїх громадян від свавілля французького бюрократизму.<sup>12</sup> ✓

Діяльність омбудсмена спрямована на охорону прав і свобод людини, обізнаність громадян про порушені органами влади, посадовими особами їх прав і свобод. З іншого боку, в результаті правозахисної діяльності омбудсмена підтримується віра людини в справедливість, нейтралізується насторожене відношення особи до влади, пом'якшуються конфлікти між державою, її органами і громадянами. Цей інститут, поєднуючи в собі риси інституту держави і інституту громадянського суспільства, виконує роль балансу між суперечливими суспільними інтересами і не тільки пом'якшує протиріччя між державними і громадянськими сферами, а й легітимізує державну владу, яка під впливом цього інституту стає більш чуйною до потреб і запитів членів суспільства. Він демократизує суспільні відносини встановлюючи ділові і конструктивні відносини громадян з органами влади, борючись з негативними явищами в галузі управління. ✓ Австрійський омбудсмен, доктор права В. Пікль щодо цього інституту заявив, що його організація і діяльність відкрили нову сторінку у відносинах між державою і

<sup>10</sup> Хаманева Н.Ю. Роль омбудсмена в охорані прав громадян в сфері державного управління. - Советское государство и право, 1990, №9, с.138.

<sup>11</sup> Макаренко С. Чтобы чиновник не пугал закон и дышло. - Голос Украины, 1997, 12 марта.

<sup>12</sup> Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества (автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук). Москва, 1995, с.30.

громадянами, між тими, хто керує і ким керують.<sup>13</sup>

Омбудсмен розглядає скарги на порушення основних прав громадян, нерідко після того, коли вичерпані всі законні шляхи для їх відновлення, і якщо омбудсмен вважає за необхідне, то він знову порушує провадження в відповідних державних органах. Крім того він аналізує стан справ у галузі забезпечення прав людини в країні в цілому, робить щорічні доповіді по цьому питанню парламенту, водночас пропонуючи відповідні законодавчі заходи для усунення найбільш типових причин порушення прав і свобод громадян і для створення ефективної бази в галузі забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Таким чином цей інститут виступає ефективною правозахисною інституцією, що відіграє істотну роль в забезпеченні прав людини.

## ✓ § 2. Світові моделі інституту омбудсмена.

В державно-правовому значенні омбудсмен сприймається як гідна довіри незалежна особа, що уповноважена парламентом на охорону прав окремих громадян і поміркований парламентський контроль у формі нагляду за всіма державними органами і посадами, але без права зміни прийнятих ними рішень<sup>1</sup>. Згідно з визначенням, даним Міжнародною Асоціацією Юристів, омбудсмен - це незалежна публічна посадова особа високого рангу, яка отримує скарги на державні органи і службовців від потерпілих осіб чи діє за власним розсудом, уповноважена проводити розслідування, рекомендувати корегуючі дії і подає щорічні доповіді.<sup>2</sup>

Можна виділити наступні моделі омбудсмена:

- 1) парламентський (представничий) і виконавчий омбудсмени;
- 2) індивідуальні і колегіальні омбудсменівські

<sup>13</sup> Ледях И.А., Воробьев О.В., Колесова Н.С.. Механизмы защиты прав и свобод граждан. В кн. Права человека: проблемы и перспективы. - Москва, 1990, с. 138.

<sup>1</sup> Skala J. Postaveni a kompetence ombudsmana v ustavne politickem systemu kapitalistickuch - Pravnik, 1989, №9-10, s. 78.

<sup>2</sup> Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества (автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук). - Москва, 1995, с.1.

служби;

3) модель омбудсмена, який безпосередньо приймає скарги від громадян і модель омбудсмена, що отримує ці скарги через членів парламенту або ж членів місцевих представницьких органів;

4) федеративні омбудсмени і омбудсмени унітарних держав, регіонально-федеративна модель, муніципальні омбудсмени, спеціалізовані омбудсмени;

5) омбудсмени, що наділені імперативними повноваженнями і омбудсмени, що не мають таких;

6) омбудсмени, сфера повноважень яких розповсюджується на суди, муніципальні органи (омбудсмени з широкою сферою компетенції) і омбудсмени, що контролюють тільки адміністративні органи (з обмеженою сферою компетенції);

7) омбудсмени, що широко використовують методи гласності і відкритості і омбудсмени, яким притаманні приватні і абсолютно конфіденціальні розслідування;

8) омбудсмени абсолютно деполітизовані і омбудсмени, які виконують незначні політичні функції чи формуються при активній участі політичних партій.<sup>3</sup>

Конкретна організація цього інституту, його модель залежить від форми правління, державного устрою, конституційних, національних, політичних традицій тих чи інших країн.

Класично інститут омбудсмена у відповідності з концепцією поділу влади підлеглий законодавчій владі, діє в рамках парламенту і вважається його допоміжним органом. Він призначається парламентом<sup>4</sup>, співпрацює з ним, з спеціальними комітетами і комісіями парламенту, котрі, в свою чергу, активно впливають на його діяльність.

Існує дві класичні парламентські моделі цього інституту - шведська і великобританська.<sup>7v</sup>

<sup>3</sup> Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества (автореферат дис. на соискание ученой степени доктора юридических наук). - Москва, 1995, с. 12-13.

<sup>4</sup> Виключення складає омбудсмен Великобританії, котрий призначається монархом за поданням прем'єр-міністра і за згодою лідера парламентської опозиції і відповідної комісії. Однак з своєї посади він може бути зміщений тільки рішенням обох палат парламенту за пропозицією монарха. (Див.: Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Контроль за исполнительной властью в Великобритании: правовой институт омбудсмена. - Полис, 1993, №1, с. 185).

Згідно § 6 глави 12 шведського закону «Про форму правління», що складає частину Конституції, Риксдаг для контролю за дотриманням законів і інших законодавчих актів в публічній діяльності обирає одного чи декількох омбудсменів.<sup>5</sup> На даний час цей інститут включає в себе шефа-омбудсмена, омбудсмена юстиції, омбудсмена, що здійснює нагляд за збройними силами і їх відносинами з різними цивільними структурами, омбудсмена, у функції якого входить нагляд за законністю в галузі соціального забезпечення і податків. Шеф-омбудсмен займається питаннями доступу громадськості до офіційних документів, а також до комп'ютерної системи, банку персональних даних і здійснює адміністративні функції. Сферою діяльності омбудсмена юстиції є контроль за діяльністю органів правосуддя та питання, пов'язані з роботою поліції, адміністрації тюрем. У 1986 році, в зв'язку з прийняттям закону проти расової дискримінації, був призначений омбудсмен з питань боротьби в галузі трудових і соціальних відносин (заробітної плати, звільнень, прийому на роботу тощо),<sup>6</sup> пізніше - омбудсмен по забезпеченню рівності статей, омбудсмен у справах споживачів, омбудсмен по боротьбі з етнічною дискримінацією.

§ 10 Акту про Риксдаг встановив, що омбудсмен вибирається на 4 роки, але за клопотанням комісії, що перевіряє його роботу, риксдаг може звільнити його достроково. Вибори омбудсмена проводяться таємним голосуванням і для обрання йому необхідно отримати абсолютну більшість голосів. Якщо ні один із кандидатів не отримав абсолютної більшості голосів, проводяться нові вибори. В тому випадку, коли знову ні один із кандидатів не отримає абсолютної більшості голосів, проводиться третій тур виборів, в яких приймають участь уже тільки два кандидати на посаду омбудсмена, що набрали найбільшу кількість голосів у другому турі. При третьому голосуванні обраною вважається особа, яка

<sup>5</sup> Швеція: Конституция и законодательные акты (под редакцией Могуновой М.А.) – Москва: Прогресс, 1983.

<sup>6</sup> Ледях И.А., Воробьев О.В., Колесова Н.С.. Механизмы защиты прав и свобод граждан. В кн. Права человека: проблемы и перспективы. - Москва, 1990, с. 131.

отримала більшість голосів.<sup>7</sup> В такому ж порядку обирається заступник омбудсмена.

Пункти 8.10.1 і 8.10.2 додаткових постанов до даного Акту передбачають, що конституційна комісія Риксдагу на протязі 20 днів після свого утворення призначає зі свого складу делегацію у справах омбудсменів із 6 членів, в обов'язок якої входить підготовка виборів омбудсмена і його заступника, а також консультація омбудсмена (по його бажанню) відносно деяких аспектів його роботи і по інших питаннях організаційного характеру.<sup>8</sup>

Повноваження омбудсмена Швеції досить широкі. Ним здійснюється контроль за різноманітними сферами управління і правосуддя в правозахисному аспекті. У випадках, передбачених інструкцією Риксдагу, він може бути присутнім на засіданнях будь-якого органу адміністрації чи суду, мати доступ до протоколів та документів цих органів. Суд і органи адміністрації, а також державні і комунальні службовці зобов'язані представляти омбудсмену необхідні дані, що його цікавлять. Омбудсмен має право одержати інформацію з будь-яких джерел. Омбудсмен Швеції, у випадках виявлення порушень прав людини, наділений правом пред'являти обвинувачення державним посадовим особам, а з недавнього часу - і муніципальним, а також він має право ставити питання про відповідальність суддів у випадку їх зловживання своїми правами і порушувати перед Верховним Судом справи по обвинуваченню в здійсненні злочинів суддями Верховного і Верховного адміністративного судів.<sup>9</sup>

Омбудсмени приймають скарги не більш як дворічної давності з різноманітних питань. Так, у 1988 році омбудсмен Швеції отримав до 400 листів зі скаргами на поліцію, на суди - 200, на податкову службу - 400, на лікарні, дитячі заклади - 500, стільки ж на виконавчу

<sup>7</sup> Автономов А.С. Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве. - Советское государство и право, 1988, №3, с. 117.

<sup>8</sup> Швеция: Конституция и законодательные акты (под редакцией Могуновой М.А.) - Москва: Прогресс, 1983. с. 59.

<sup>9</sup> Могунова М.А. Парламент Швеции. В кн. Парламенты мира. Москва: Высшая школа, 1991, с. 497,514.

владу і т.і.<sup>10</sup>

За законом один раз в рік омбудсмен робить звіт перед парламентом про стан дотримання прав людини в країні.

Дещо відмінні повноваження у омбудсмена Великобританії.<sup>11</sup> Цей інститут було введено в 1967 році Законом "Про парламентського комісара з адміністративних питань" (парламентського омбудсмена). Згідно з законом, омбудсмен наділений статусом, рівнозначним статусові судді вищого суду, призначається Короною (монархом) і має право займати цю посаду до досягнення 65 років.

В компетенцію омбудсмена входить розгляд скарг громадян на будь-які дії центральних органів виконавчої влади, якщо ці дії не можуть бути оскаржені в суді або трибуналі. Але ці скарги подаються не особисто омбудсмену, а тільки через одного із членів парламенту, який офіційно звертається з проханням про проведення розслідування у справі. Тобто ми бачимо, що омбудсмен не може із своєї особистої ініціативи розпочати розслідування. Така норма введена з метою охорони омбудсмена від великої кількості скарг, які не потрапляють під юрисдикцію його діяльності. Встановлені особливі вимоги до скарг: вони повинні подаватися тільки у письмовому вигляді і тільки громадянами Великобританії не пізніше 12 місяців з часу порушення прав громадянина. Але і після цього терміну омбудсмен може прийняти скаргу для розгляду, якщо вважає за потрібне розглянути її. Рішення про необхідність розпочинати чи не розпочинати розслідування у справі знаходиться повністю в компетенції омбудсмена. Це підтверджується практикою. Так, в 1979 році муніципалітет міста Бредфорда звернувся в суд з метою

<sup>10</sup> Яременко М. Омбудсмен. – Голос України, 1998, 6 травня.

<sup>11</sup> В даний час у Великобританії існує декілька омбудсменів: 1) парламентський комісар з адміністративних питань, 2) уповноважений в сфері охорони здоров'я Англії, Уельса і Шотландії, 3) уповноважений по контролю за діяльністю місцевої адміністрації, 4) північно-ірландський парламентський уповноважений по справах адміністрації. (Див.: Н. Ю. Хаманева. Роль омбудсмена в охорані прав громадян в сфері державного управління. - Советское государство и право, 1990, № 9, с. 142). Ми зупинимось на аналізі парламентського комісара з адміністративних питань, з урахуванням важливості саме цього інституту.



заборонити місцевим омбудсменам проводити розслідування 4 скарг на дії співробітників відділу соціального забезпечення муніципалітету. Суд позов муніципалітету не задовільнив.<sup>12</sup>

Омбудсмен також безпосередньо сам обирає порядок проведення розслідування. Це може бути і неофіційна бесіда, і відкрите слухання з правом сторін мати законних представників. По закінченні розслідування у справі омбудсмен повинен скласти звіт, в якому містяться рекомендації по справі. Цей звіт надсилається членові парламенту, через якого подавалася скарга, а також громадянину, чиї права були порушені, посадовій особі, яка порушила права громадянина і керівнику відповідного відомства, який саме і повинен повідомити про заходи, що плануються здійснити для усунення порушеного права громадянина.<sup>13</sup>

У країнах, де має місце більш-менш сильна виконавча влада, вводяться квазі-омбудсмени в рамках виконавчої влади. Прикладом слугує інститут медіатора-посередника у Франції. Даний інститут був введений законом від 3 січня 1973 року з поправками до закону від 24 грудня 1976 року<sup>14</sup> для покращення відносин між громадянами і адміністраціями. Медіатор-посередник відноситься до категорії адміністративних органів, так як діє в рамках виконавчої гілки влади: він призначається Декретом Ради Міністрів, на 6 років і може бути відкликаний цим же Декретом по узгодженню з Державною Радою. З інститутом омбудсмена медіатор-посередник має подібність тільки за функціями, так як з парламентом Франції він ніяк не зв'язаний, за виключенням того, що парламентарії мають право звертатися до нього в справах, котрі, на їх думку,

<sup>12</sup> Общая теория прав человека – Москва: Норма, 1996, с. 371.

<sup>13</sup> Крылова Н. С. Парламент Великобритании. В кн. Парламенты мира. - Москва: Высшая школа, 1991, с. 115-117.; Бойцова В. В., Бойцова Л. В. Контроль за исполнительной, властью в Великобритании: правовой институт омбудсмена. - Полис, 1993, №1. с. 185-188; Хаманева Н.Ю. Роль омбудсмена в охране прав граждан в сфере государственного управления. - Советское государство и право 1990, № 9, с. 142-145.; Ледях И.А., Воробьев О.В., Колесова Н.С. Механизмы защиты прав и свобод граждан. В кн. Права человека: проблемы и перспективы. - Москва, 1990, с. 134.

<sup>14</sup> Закон №73-6 от 3 января 1973 г. "Об учреждении поста посредника" В кн. Французская республика: Конституция и законодательные акты. - Москва, 1989, с. 242-245.

заслуговують втручання медіатора, і тільки через них подаються скарги громадян.]

Правом подачі скарг медіатору-посереднику користуються громадяни Франції, а також згідно Закону 1976 року іноземці, що мають вид на проживання у Франції, які вважають, що органи державного управління територіальних і публічних колективів, адміністративних, публічно-правових установ і інші органи, що виконують державні функції, діють не у відповідності з покладеними на них функціями державної служби (ст. 6 Закону). Поданню скарги повинно передувати необхідне звернення у відповідні адміністративні органи.

Не дивлячись на те, що більшість таких скарг зв'язані з некомпетентністю і неправомірними діями посадових осіб, що приводить до порушення прав і свобод громадян, посередник не має права виносити кінцеві рішення по справі на основі одностороннього акту оскарження, оскільки він не наділений судовими прерогативами. Однак [медіатор-посередник має право рекомендувати відповідним державним органам прийняття необхідних заходів, котрі повинні відновити порушені права і свободи громадян і покращити взаємовідносини між адміністративними органами, їх службовцями і громадянами.

Посередник Франції наділений правом законодавчої ініціативи. При відсутності компетентного органу влади він може порушити дисциплінарне провадження у відношенні будь-якого державного службовця, що діяв протиправно, або в необхідному випадку подати скаргу в суд на його дії, клопотати про порушення проти нього кримінальної справи і виступати в суді в якості обвинувача. Всі державні органи, службові особи повинні сприяти посереднику у виконанні службових обов'язків. Вони повинні невідкладно з'являтися за його викликом, відповідати на поставлені питання. Контрольні органи зобов'язані проводити в межах компетенції перевірки і розслідування на вимогу посередника, на них також покладається зобов'язання по контролю за виконанням приписів медіатора.

В кінці календарного року посередник представляє

академія  
Інв. № 552 207

Президенту Республіки і Парламенту щорічну доповідь про результати своєї діяльності. За виконання своїх службових обов'язків медіатор-посередник не може підлягати переслідуванню, розшуку, затриманню, арешту чи бути відданим суду.<sup>15</sup>

Інституції з подібним статусом діють в США, Італії, причому в США на рівні штатів, де принцип поділу влади проведений менш жорстко, ніж на федеральному рівні, діють не тільки виконавчі, а й легіслатурні омбудсмени.<sup>16</sup>

Важко сказати, яка з моделей омбудсмена є досконалішою. Будь-яка з охарактеризованих моделей відіграє позитивну роль як засіб позасудового захисту прав і свобод людини та громадянина, коли вони порушуються посадовими особами центральних державних і місцевих муніципальних органів. Звичайно, що парламентська модель збільшує можливості омбудсмена впливати на адміністративні органи і посилює позиції парламенту в галузі контролю за виконавчою владою. З іншої сторони, "квазі-омбудсмени" роблять виконавчу гілку влади демократичнішою, гнучкішою, ліберальнішою в галузі прав людини.

Що стосується індивідуальних і колегіальних омбудсменівських служб, то тут мається на увазі, що в одних країнах цей інститут представлений одноособовою посадовою особою з відповідним апаратом службовців, як це має місце в Намібії, Росії, Польщі, Португалії, Великобританії, Іспанії, Франції і т.д. В інших країнах – це колегіальний орган – колегія Народного правозахисту в Австрії, комісія з прав людини на Філіпінах і т.і. До числа колегіального органу можна віднести і постійну слідчу комісію в Танзанії, яка виконує функцію "колективного омбудсмена", але тільки відносно певного кола осіб

<sup>15</sup> Маклаков В.В. Парламент Франции. В кн. Парламенты мира. - Москва: Высшая школа, 1991, с. 433; В. Євінгов. Зарубіжний досвід: французький посередник з прав людини - Український часопис прав людини, 1995, № 2, с. 36-39.; Ледях І. А., Вороб'єв О. В., Колесова Н.С. Механізми захисту прав і свобод громадян. В кн. Права человека: проблемы и перспективы. - Москва, 1990, с. 143-144. Колесова Н.С. "Круглый стол"- «Конституция Российской Федерации и совершенствование юридических механизмов защиты прав человека» - Государство и право, 1994, № 10, с. 22-23.

<sup>16</sup> Бойцова В. В. Правовой институт Омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества (автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук) – Москва, 1995, с. 24.

(високопоставлених службових осіб державного апарату, а раніше ця комісія розглядала також справи партійних функціонерів існуючої тоді єдиної партії) і тільки з певних питань їх поведінки. Також до числа "колегіального омбудсмена" можна віднести комісії з нагляду за дотриманням "кодексу лідера", що мають місце в багатьох африканських країнах, функції яких багато в чому співпадають з функціями омбудсмена.<sup>17</sup>

Відносно інших моделей омбудсмена, то ми їх або ж розкрили, характеризуючи шведську, великобританську і французьку моделі, або розкриємо аналізуючи в порівняльно-правовому аспекті статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

### § 3. Інститут омбудсмена Європейського Союзу

Інтеграційні процеси, що мають місце у світі і у Європі зокрема, збагачення і універсалізація каталогу прав і свобод людини і громадянина, їх гарантій на національному і міжнародному рівні сприяли популяризації ідеї створення інституту омбудсмена Європейського Союзу, головним завданням якого було б забезпечення прав і свобод громадян Європейської спільноти.

7 лютого 1992 року державами-учасниками Європейського Союзу підписано Маастрихтський договір, яким і передбачено введення цього інституту. Згідно Договору про Європейський Союз (Маастрихтський договір) призначення омбудсмена є прерогативою Європарламенту. Само призначення має проводитися кожний раз після чергових виборів в Європарламент. Європарламент визначає також загальні правила і порядок виконання омбудсменом своїх обов'язків. При цьому вимагається, щоб попередньо була отримана з цього приводу думка Комісії і згода Ради, прийняті кваліфікованою більшістю голосів. Термін повноважень омбудсмена - 5 років (тобто співпадає з терміном повноважень Європарламенту) і він може бути

<sup>17</sup> Сравнительное конституционное право. - Москва: Манускрипт, 1996, с. 315.

призначений Європарламентом повторно на новий строк без будь-яких обмежень. Однак звільнити омбудсмена з займаної посади Європарламент не має права, він може тільки направити відповідне клопотання в Суд Європейської спільноти (Європейський Суд Правосуддя) при умові, що омбудсмен більше не відповідає критеріям, необхідними для виконання покладених на нього обов'язків, чи винний в здійсненні серйозного проступку. Рішення про дострокове припинення повноважень омбудсмена приймає Суд Європейської спільноти.

Що стосується повноважень омбудсмена, то перш за все слід відмітити, що він має право розглядати скарги як громадян Європейського Союзу, так і юридичних та фізичних осіб. Відносно громадян тут все зрозуміло. Інша справа - юридичні і фізичні особи Європейського Союзу. Є точка зору, що вказана формула зумовлена інтересами захисту прав юридичних і фізичних осіб, що здійснюють підприємницьку чи іншу діяльність в рамках реалізації ними прав і свобод, передбачених умовами Єдиного внутрішнього ринку.<sup>1</sup>

Омбудсмен розглядає скарги з питань порушення прав і свобод громадян, юридичних і фізичних осіб в результаті поганого управління, причому такі скарги приймаються тільки відносно інститутів і органів Європейського Союзу (виключення існують, що є цілком логічно, для Суду Європейської спільноти і Суду першої інстанції). Таким чином, повноваження Європейського омбудсмена не виходять за рамки Європейського Союзу і не розповсюджуються на центральні і місцеві органи держав-членів Європейського Союзу.

Згідно з Маастрихтським договором омбудсмен розглядає не тільки скарги про порушення прав і свобод, що подані йому громадянами чи іншими особами, які мають на це право, але й наділений правом виявляти такі порушення самостійно і приймати відповідні заходи по їх усуненню. Це сприяє ефективній роботі омбудсмена, розвитку його ініціативи, активності і самостійності. Звертає на себе увагу уточнення, яке міститься в статті

<sup>1</sup> Див.: Топорнин Б.Н. Европейское право. - Москва, Юрист, 1998, с. 438.

138«е» договору - з скаргою до омбудсмена можна звернутися безпосередньо чи через депутата Європарламенту. Ніякої різниці в юридичному аспекті (ні по терміну розгляду скарги, ні по процедурі, ні по вжитих заходах) між такими зверненнями не має. Однак дане уточнення говорить про «парламентський дух» інституту омбудсмена і водночас це сприяє співпраці депутатів Європарламенту і омбудсмена.

Європейський омбудсмен має право приймати скарги по всіх фактах поганого управління за виключенням випадків, коли ці факти були предметом судового розгляду. Якщо ж омбудсмен виявить факт поганого управління, він звертається до відповідного інституту з пропозицією розглянути питання про порушення прав і свобод протягом 3-х місяців і поінформувати його про прийняті заходи по усуненню цих порушень. Коли ж вжиті заходи омбудсмена не задовольняють, він оприлюднює даний факт в своїй щорічній доповіді Європарламенту.

Звичайно, що інститут омбудсмена Європейської спільноти знаходиться тільки в стадії свого становлення, однак вважаємо, що його введення сприятиме посиленню охорони і захисту прав і свобод громадян Європейського Союзу, а також фізичних і юридичних осіб, діяльність яких належним чином зареєстрована державами-учасниками Європейського Союзу і він зуміє належним чином реалізувати свою правозахисну функцію.

## Глава 2. Специфіка статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

### § 1. Призначення на посаду, звільнення з посади, припинення повноважень Уповноваженого та гарантії його діяльності.

Статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини регулюється ст. ст. 55, 85, 101, 150 Конституції України, Законом України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, а також Законом України “Про державну службу”. Закріплення статусу Уповноваженого з прав людини на конституційному рівні свідчить про визнання на вищому державному рівні пріоритету прав людини і громадянина в нашій країні, про визнання суспільством і державою нагальної потреби в неформальному, незалежному, деполітизованому органі, що захищає людину, громадянина від управлінського свавілля, бюрократичних збочень державного апарату, несправедливого відношення зі сторони посадових осіб, нагальної потреби в органі, діяльність якого спрямована на забезпечення прав і свобод людини, а також на контроль за впровадженням режиму їх гарантування державними органами і посадовими особами України. Конституційне закріплення статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надає йому більшої вагомості, підвищує його роль в правозахисному механізмі. Такий підхід відповідає світовій практиці. Так, конституційно закріплено статус Народного Захисника в Грузії: “На території Грузії нагляд за захистом прав і свобод особи здійснює Народний Захисник Грузії, що обирається терміном на 5 років більшістю від повного складу Парламенту Грузії. Народний Захисник має право виявляти факти порушення прав і свобод людини, повідомляти про це відповідні органи і особи. Створення перешкод у діяльності Народного Захисника карається законом. Повноваження Народного Захисника Грузії визначаються органічним

законом” (ст. 43 Конституції Грузії).<sup>1</sup> Ст. 159 Конституції Словенії теж закріплюється статус омбудсмена: “Уповноважений, який відповідає за додержання прав людини у справах, пов’язаних з діяльністю державної адміністрації, органів місцевого самоврядування і законних властей, призначається відповідно до закону. Спеціальним уповноваженим згідно із законом може бути надано право виносити рішення з певних питань”.<sup>2</sup> Конституційно закріплено статус Уповноваженого з громадянських прав в Польщі: “Захисник громадянських прав стежить за додержанням прав і свобод, визначених Конституцією та приписами законів. Захисника громадянських прав призначає Сейм за згодою Сенату строком на чотири роки” (ст. 36а)<sup>3</sup> Опосередковано через призму компетенції Державної Думи говориться в Конституції про Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації (п. “д” ст. 103).<sup>4</sup>

В Конституції Республіки Угорщини статус Уповноважених Національної Асамблеї з прав людини і з прав національних та етнічних меншин закріплюється окремим розділом (розділ V),<sup>5</sup> а в Конституціях Намібії та Іспанії регулюванню статусу інституту омбудсмена присвячено окремі глави.<sup>6</sup> Наведення таких прикладів можна продовжити, оскільки правовий статус класичної посади омбудсмена, як її розуміє правова теорія, вводиться саме положенням конституції чи спеціальним конституційним актом парламенту.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Конституція Грузії. В кн. Новые конституции стран СНГ и Балтии. – Москва: Манускрипт, Юрайт, 1998, с. 186.

<sup>2</sup> Конституція Республіки Словенія. В кн. Конституції нових держав Європи та Азії. – Київ: УПФ, 1996, с. 302.

<sup>3</sup> Конституційні положення, залишені чинними на підставі статті 77 Конституційного Закону від 17 жовтня 1992 року про відносини між законодавчою та виконавчою владами Республіки Польща та про місцеве самоврядування, які скасовують Конституцію Республіки Польща від 22 липня 1952 року. В кн. Конституції нових держав Європи та Азії. – Київ: УПФ, 1996, с. 255.

<sup>4</sup> Конституція Російської Федерації. В кн. Конституції нових держав Європи та Азії. – Київ: УПФ, 1996, с. 432.

<sup>5</sup> Конституція Республіки Угорщина. В кн. Конституції нових держав Європи та Азії. – Київ: УПФ, 1996, с. 322.

<sup>6</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран (под ред. Б.А.Страшуна) Т. 2. – Москва, 1995, с. 244.

<sup>7</sup> Хаманева Н.Ю. Место и роль института омбудсмена в системе правового контроля. – Правоведение, 1992, N2, с. 85. Скала Й. Положение и компетенции омбудсмена в



Виходячи із положень діючого законодавства Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює на постійній основі парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції.

Даний інститут виступає додатковим (субсидіарним) засобом захисту прав і свобод людини по відношенню до інших правозахисних механізмів, заповнює 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 відміняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод", - проголошено ч. 2 ст. 4 Закону. Цією ж статтею закріплено, що Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб.

Взагалі треба відмітити, що останнім часом все більше авторів, говорячи про природу інституту омбудсмена, підкреслюють, що дана інституція повинна бути незалежною від будь-яких органів державної влади. Тільки при такому підході, з таким статусом, на їх погляд, омбудсмен зможе належно виконувати покладені на нього зобов'язання. "Хоча узаконення його діяльності (омбудсмена - автор) здійснюється завдяки парламенту, виконуючі ним функції вимагають значної незалежності, в тому числі і по відношенню до того, хто його призначає," - пишуть іспанські дослідники інституту омбудсмена Х. де Естебан та Л. Л. Герра.<sup>8</sup> "Ефективність діяльності омбудсмена прямо пов'язана з його незалежністю," - стверджує і Й. Скала.<sup>9</sup>

Ряд авторів обґрунтовують точку зору, що Конституційний Суд України, прокуратура України, а

конституционно-политической системе буржуазных государств. - Реферативный журнал, 1991, №1, серия 4, с. 65.

<sup>8</sup> Цитата взята із Автономов А.С. Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве. - Советское государство и право, 1988, №3, с. 118.

<sup>9</sup> Скала Й. Положение и компетенции омбудсмана в конституционно-политической системе буржуазных государств. - Реферативный журнал, 1991, №1, серия 4, с. 67.

також Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата України повинні бути самостійними, незалежними органами, які не входять в жодну з гілок влади (законодавчу, виконавчу, судову), а утворюють систему незалежних контрольно-наглядових органів або ж контрольно-наглядову гілку влади.<sup>10</sup>

Як бачимо, в деякій мірі законодавцем врахована точка зору науковців. Незалежність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини гарантується також і 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 України, оскільки термін його повноважень не співпадає з терміном повноважень Верховної Ради (5 років Уповноважений з прав людини і 4 роки Верховна Рада України).<sup>11</sup> Крім того ч.3 ст.4 Закону голосить: "Повноваження Уповноваженого не можуть бути припинені чи обмежені у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України або її розпуску (саморозпуску) ..."

Уповноваженим може бути призначено громадянина України, який на день обрання досяг 40 років, володіє державною мовою, має високі моральні якості, досвід правозахисної діяльності та протягом останніх 5 років проживає в Україні. Не може бути призначено Уповноваженим особу, яка має судимість за вчинення злочину, якщо ця судимість не погашена та не знята в установленому законом порядку.

<sup>10</sup> Тацій В.Я., Грошевий Ю.М. Правові засоби охорони Конституції. – Вісник Академії правових наук України, 1995, №3, с. 35-42; Цвік М. Конституційні проблеми розподілу властей(деякі загально-теоретичні аспекти). – Вісник Академії правових наук України, 1994, №1, с. 60-68; Чиркин В.Е. Контрольная власть. – Государство и право, 1993, №4, с. 10-18; Він же. Основы сравнительного государственоведения. – Москва: Артикул, 1997, с. 301-316; Тодика Ю.М., Марцеляк О.В. Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правовому механізмі забезпечення прав громадян. – Харків, 1998, с. 37-48.

<sup>11</sup> Така додаткова гарантія незалежності омбудсмена, коли термін його перебування на посаді на один рік перевищує термін легіслатури парламенту, що його обрав, має місце також в Австрії, Данії, Великобританії, Франції та ряді інших країн.

В інтересах неупередженого відношення до виконання своїх обов'язків і об'єктивного вирішення справ законодавством передбачено, що Уповноважений з прав людини не може мати представницького мандата, займати будь-які інші посади в органах державної влади, виконувати іншу оплачувану чи неоплачувану роботу в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднань громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, крім викладацької, наукової або іншої творчої діяльності. Він не може бути членом будь-якої політичної партії.

У випадку наявності вище перерахованих обставин Уповноважений повинен їх усунути протягом десяти днів після його призначення. До усунення зазначених обставин він не може скласти присяги.

Якщо такі обставини виникли під час діяльності Уповноваженого, вони повинні бути усунені протягом десяти днів з дня, коли про це стало відомо.

У разі неможливості усунути їх протягом десяти днів Уповноважений зобов'язаний зробити у зазначений строк заяву про відмову виконувати будь-які інші доручення чи повноваження, крім тих, що належать Уповноваженому.

Якщо протягом зазначеного строку Уповноважений не виконає встановлених вимог, його повноваження припиняються і Верховна Рада України зобов'язана звільнити його з посади. Нове висування кандидатур і призначення Уповноваженого здійснюються за процедурою, передбаченою законодавством.

Майже аналогічні принципи щодо вимог до кандидатів на посаду омбудсмена діють і в інших країнах. Так, в Іспанії Органічний закон про Народного захисника вказує, що омбудсменом може бути обраний кожний повнолітній іспанець, який користується громадянськими і політичними правами в повному обсязі. В той же час посада Народного захисника несумісна з будь-яким представницьким мандатом, членством в партії, профсоюзі, асоціації, об'єднанні, перебуванням на дійсній службі в будь-яких органах державної влади і деякими

іншими видами діяльності.<sup>12</sup> У відповідності з законодавством Російської Федерації на посаду Уповноваженого призначається особа, що є громадянином Російської Федерації, не молодша 35 років, має пізнання в галузі прав і свобод людини і громадянина, а також досвід правозахисної діяльності.

В Польщі Уповноваженим може бути громадянин Польщі, володіючий знаннями в галузі права, професійним досвідом і досвідом громадської діяльності, який користується у всіх авторитетом за свої високі моральні якості і соціальну чутливість.<sup>13</sup> В Фінляндії – особа, яка “відома як найбільш досвідчена, тямуща в праві.”<sup>14</sup> Шведський закон закріплює, що омбудсменом може бути особа, яка має великий досвід юридичної роботи, гідну репутацію<sup>15</sup> і не займається активною політичною діяльністю.<sup>16</sup> Проведор юстиції Португалії теж повинен бути за фахом юрист.<sup>17</sup> В Намібії дану посаду може займати або суддя, або особа, що володіє юридичною кваліфікацією, яка дозволяє йому практикувати в усіх судах Намібії.<sup>18</sup> В Новій Зеландії тип професійної кваліфікації для кандидата на цю посаду не має значення, як це не має значення і у Великій Британії, де перші три омбудсмени були призначені з числа громадянських службовців, що не мали юридичної освіти, а в 1978 році цю посаду зайняв юрист.<sup>19</sup>

Нашим законодавством питання фахової спеціалізації омбудсмена теж не врегульовано. Однак вважаємо, що все-таки Уповноважений з прав людини повинен би мати вищу юридичну освіту (як це має місце і

<sup>12</sup> Автономов А.С. Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве. – Советское государство и право, 1988, №3, с. 117.

<sup>13</sup> Дзунник Устав, 1987, №1, поз. 123.

<sup>14</sup> Автономов А.С. Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве. – Советское государство и право, 1988, №3, с. 118.

<sup>15</sup> Могунова М. Д. Парламент Швеции. В кн. Парламенты мира. – Москва: Высшая школа, 1991, с. 497.

<sup>16</sup> Яременко М. Омбудсмен. – Голос України, 1998, 6 травня.

<sup>17</sup> Автономов А.С. Парламент Португалии. В кн. Парламенты мира. – Москва, 1991, с. 262.

<sup>18</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран (под ред. Б.А. Страшуна) Т. 2. – Москва, 1995, с. 244.

<sup>19</sup> Хаманева Н.Ю. Место и роль института омбудсмана в системе правового контроля. – Правоведение, 1992, N2, с. 85.

зараз), оскільки в своїй діяльності йому обов'язково прийдеться стикатися з правозастосуванням (приймати рішення, що не повинні порушувати Конституцію і закони України, давати правову оцінку актам органів державної влади і управління і т.і.). Про те, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини повинен мати юридичну освіту і що з цього приводу необхідно внести зміни в закон виступає і перший омбудсмен України Н. І. Карпачова.<sup>20</sup>

Термін повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – 5 років, який починається з дня прийняття ним присяги на сесії Верховної Ради України. Оскільки законом не заборонено, то одна і та сама особа може призначатися на посаду Уповноваженого декілька раз. В Данії, Швеції, Фінляндії, Португалії, Польщі термін повноважень омбудсмена – 4 роки, в Іспанії, Російській Федерації – 5 років, в Австрії і Франції – 6 років. У Великобританії цей термін не обмежений. Особа складає свої повноваження при досягненні пенсійного віку службовця, коли їй виповниться 65 років.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів. Пропозиції щодо кандидатур(и) на посаду Уповноваженого вносять Голова Верховної Ради України або не менше однієї четвертої народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Відповідний комітет Верховної Ради України подає Верховній Раді України свої висновки щодо кожної кандидатури на посаду Уповноваженого, відповідності її вимогам, передбаченим Законом, та про відсутність причин, які б перешкождали зайняттю нею цієї посади.

Висування кандидатури для призначення на посаду Уповноваженого здійснюється у двадцятиденний строк з наступного дня після:

1) набрання чинності Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини";

<sup>20</sup> Карпачева Н. Народный правозащитник всегда в оппозиции к власти. Интервью. – Голос Украины, 1998, 26 сентября.

2) закінчення строку, на який було призначено уповноваженого, або припинення його повноважень чи звільнення;

3) оголошення результатів голосування, якщо уповноваженого не було призначено.

Голосування проводиться під час пленарних засідань Верховної Ради України бюлетенями для таємного голосування, але не раніш як через десять днів і не пізніше, ніж через двадцять днів після закінчення строку для висунування кандидатів для участі у виборах.

Призначеним вважається той кандидат, за якого проголосувала більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, про що приймається постанова.

Якщо на посаду Уповноваженого було висунуто більше, ніж два кандидати і жодного з них не було призначено, Верховна Рада України проводить повторне голосування по двох кандидатах, які отримали найбільшу кількість голосів.

У разі, якщо жоден із кандидатів на посаду Уповноваженого не набрав необхідної кількості голосів, знову проводиться висунування кандидатур для призначення на посаду Уповноваженого.

Призначення омбудсмена парламентом відповідає природі даного інституту. Така практика діє в більшості країн і якщо не враховувати окремі нюанси призначення, то цей порядок майже всюди однаковий. Так, абсолютною більшістю голосів в однопалатних парламентах обираються омбудсмени Данії, Фінляндії, проведор юстиції в Португалії. В Новій Зеландії омбудсмен затверджується національним парламентом і для того, щоб особа була обрана на цю посаду за неї повинні проголосувати одногосно всі члени парламенту і якщо хоча би один депутат буде проти, то кандидатура претендента знімається.<sup>21</sup>

В Іспанії Народним захисником призначається особа, за яку проголосувало 3/5 депутатів конгресу і яка

<sup>21</sup> Хаманева Н.Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности. – Государство и право, 1997, №9, с. 27.

потім затверджена такою ж кількістю голосів в сенаті. Якщо необхідної кількості голосів отримати не вдається, висувається нова кандидатура і обраною вважається особа, яка збрала 3/5 голосів в конгресі і абсолютну більшість голосів в сенаті.<sup>22</sup> У ФРН в призначенні Уповноваженого по обороні приймає участь тільки бундестаг, а бундесрат не приймає участі. Такий же порядок має місце в Російській Федерації, де Уповноважений призначається на посаду тільки Державною Думою і кандидатура, що включається в список для таємного голосування повинна бути підтримана 2/3 голосів від загальної кількості депутатів.<sup>23</sup> В Австрії члени колегії Народного правозахисту обираються Національною Радою із списку кандидатур, підготовленого головним комітетом. Але при цьому кожний із трьох членів колегії повинен представляти одну із партій, що отримали найбільшу кількість мандатів в Національній Раді. В Польщі Уповноважений призначається Сеймом за пропозицією Президіума Сейма, внесеної по погодженню з Вітчизняною Радою Патріотичного Руху Національного Відродження.<sup>24</sup>

Однак бувають і деякі виключення в плані призначення омбудсмена парламентом. Так, як ми вже згадували, у Франції посередник – медіатор призначається декретом Ради Міністрів (тобто за участю Президента), у Великобританії – Короною (монархом), а в Намібії і Океанії (Вануату) – Президентом республіки.<sup>25</sup>

В основному ті інститути, які призначають омбудсмена, мають право і звільнити його від виконання обов'язків. Однак законодавство чітко регламентує порядок припинення та звільнення з посади омбудсмена, що є важливою гарантією його діяльності. Так, згідно з законодавством України повноваження Уповноваженого припиняються у разі:

<sup>22</sup> Органический закон "О Народном защитнике". В кн. Испания. Конституция и законодательные акты. – Москва, 1982, с. 158-174.

<sup>23</sup> Хаманева Н.Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности. – Государство и право, 1997, №9, с. 23.

<sup>24</sup> Дзунник Устав, 1987, №1, поз. 123.

<sup>25</sup> Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного управления. – Москва: Артикул, 1997, с. 315.

1) відмови його від подальшого виконання обов'язків шляхом подання заяви про складення своїх повноважень;

2) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього;

3) набрання законної сили рішення суду про визнання особи, яка обіймає посаду Уповноваженого, безвісно відсутньою або про оголошення її померлою;

4) складення присяги новообраним Уповноваженим;

5) смерті особи, яка обіймає посаду Уповноваженого.

Верховна Рада України може прийняти рішення про звільнення з посади Уповноваженого до закінчення строку, на який його було обрано, тільки у наступних випадках:

1/ порушення ним присяги;

2/ порушення вимог щодо несумісності діяльності;

3/ припинення громадянства України;

4/ неспроможності протягом більше чотирьох місяців підряд виконувати обов'язки через незадовільний стан здоров'я чи втрату працездатності.

Висновок щодо наявності підстави для звільнення з посади Уповноваженого повинна дати тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України.

Верховна Рада за наявності зазначених підстав розглядає питання і приймає відповідну постанову про звільнення з посади Уповноваженого за поданням Голови Верховної Ради України або не менш як однієї четвертої депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Уповноважений вважається звільненим з посади, якщо за це проголосувало більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Припинення повноважень та звільнення з посади Уповноваженого оформляються відповідною постановою Верховної Ради України.

Важливими гарантіями діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є і те, що він користується правом недоторканності на весь час своїх



повноважень. Він не може бути без згоди Верховної Ради України притягнутий до кримінальної відповідальності або підданий заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, затриманий, заарештований, підданий обшуку, а також особистому огляду. Кримінальна справа проти Уповноваженого може бути порушена 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.

Уповноважений не зобов'язаний давати пояснення по суті справ, які закінчені або перебувають у його провадженні.

Після закінчення строку повноважень, на який особу було обрано на посаду Уповноваженого, їй надається робота (посада), на якій вона працювала до призначення і яка зберігається за нею на час виконання нею обов'язків Уповноваженого, а в разі неможливості надання цієї роботи (посади) — інша рівноцінна робота (посада) на тому ж або, за її згодою, іншому підприємстві, в установі, організації.

Життя та здоров'я Уповноваженого і його представників, які працюють на постійній основі, підлягають обов'язковому державному страхуванню на випадок смерті, травми, каліцтва або захворювання, одержаних під час виконання ними службових обов'язків. Порядок та умови страхування встановлюються Кабінетом Міністрів України.

[Треба сказати, що імунітет діяльності омбудсмена закріплений в більшості країн, наприклад, Швеції, Іспанії, Великобританії, Канаді та ін. Омбудсмени цих країн аналогічно українському омбудсменові не тільки захищені від кримінального переслідування, а й наділені гарантією звільнення від обов'язку представляти судовим органам інформацію, яка стала їм відома в результаті проведеного розслідування, а також цілим рядом соціальних гарантій.]

## § 2. Повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Згідно ст. 3 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини" діяльність Уповноваженого спрямовується на:

1/ захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;

2/ додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними Законом України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини";

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 інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

При здійсненні своїх повноважень Уповноважений з прав людини керується Конституцією України, Законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Повноваження омбудсмена в різних країнах різні. Так, в скандинавських країнах не отримала розвитку правозабезпечувальна функція омбудсменів. Вони рідко приймають участь в удосконаленні законодавства, хоча наділені широкими повноваженнями у сфері контролю за судами, адміністрацією тюрем, психіатричними лікарнями і т.д. 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. В Іспанії контроль Народного захисника окрім цивільних і військових адміністрацій розповсюджується і на діяльність органів регіональних автономних об'єднань, і на сферу судочинства. Парламентський комісар у справах адміністрації Великобританії, контролює діяльність адміністрації, органів місцевого самоврядування і заклади сфери охорони здоров'я (в основному з питань медичного обслуговування), він також, окрім усього іншого, забезпечує взаємодію уряду і парламенту. Легіслатурні омбудсмени США в однаковій мірі виконують завдання розгляду та вирішення скарг громадян і покращення адміністративних процедур, а американські виконавчі омбудсмени інформують населення про доступні правові засоби захисту їх прав і свобод, не приймаючи активної участі в розслідуванні отриманих скарг.<sup>1</sup> Омбудсмену Фінляндії практично підконтрольні всі державні органи окрім Президента, парламенту і Канцлера юстиції. Ним контролюються діяльність Державної Ради,<sup>2</sup> 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 торкається світських питань (наприклад, реєстрація шлюбу чи його розірвання і т.і.).<sup>3</sup> В обов'язки омбудсмена Намібії входить розслідування скарг на порушення прав і свобод про зловживання владою, несправедливість, грубість, ображення, невічливе поводження з громадянином Намібії будь-якої посадової особи на роботі. Він зобов'язаний розкривати корупцію в діяльності посадових осіб, розслідувати поведінку останніх, якщо вона "є

<sup>1</sup> Бойцова В.В. Правовой институт Омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества (автореферат дис. на соискание ученой степени доктора юридических наук) – Москва, 1995, с. 23.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Могунова М.А. Парламент Финляндии. В кн. Парламенты мира. - Москва: Высшая школа, 1991, с.354-356.

несправедливою в демократичному суспільстві". Омбудсмен розслідує також скарги на дії Комісії публічної служби, адміністративні органи держави, сили оборони, поліцейські органи, органи тюремної служби, оскільки такі скарги появляються через неможливість рівного доступу громадян в ці служби чи справедливого управління зі сторони цих служб. Привертає увагу такий конституційний обов'язок омбудсмена Намібії, як розслідування скарг по розкраданню і розбазарюванню природних ресурсів, нераціональному їх використанню, порушенню екосистем і природної краси Намібії.<sup>4</sup>

Таким чином, можна виділити три типи омбудсменів щодо сфери їх компетенції:

1) омбудсмени, що наділені правом розслідування відносно більшості адміністративних органів, а також судів;

2) омбудсмени, повноваження яких розповсюджуються лиш на органи державного управління;

3) омбудсмени, що розслідують скарги на акти і дії не тільки державних, але й недержавних структур.

Що стосується Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, то згідно 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 і службовими особами.

Причому виходячи із положень ч.2 ст.15 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" до числа органів державної влади включені вищі органи державної влади - Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, а аналіз ч.3 цієї ж статті дає змогу зробити висновок, що в сферу компетенції Уповноваженого входять і відносини, які виникають при реалізації прав і свобод людини та громадянина і об'єднаннями громадян, установами,

<sup>4</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 2. - Москва, 1995, с.245.

підприємствами, організаціями незалежно від форми власності, їх посадовими і службовими особами.

Таким чином, як бачимо, законодавець наділів Уповноваженого широкою сферою компетенції, оскільки він має право приймати звернення громадян і реагувати на порушення їх прав і свобод зі сторони будь-яких органів, посадових і службових осіб. Виключення складають тільки звернення, які розглядаються судами (Уповноважений також зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо заінтересована особа подала позов, заяву або скаргу до суду).

Також широкі в українського омбудсмена і повноваження, зокрема, він має право:

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, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегії прокуратури України та інших колегіальних органів;

3) звертатися до Конституційного Суду України з поданням:

▪ про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина;

▪ про офіційне тлумачення Конституції України та законів України;

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.

Доступ до інформації, пов'язаної із службовою та державною таємницями, здійснюється в порядку, визначеному законодавчими актами України;

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 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 судів 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, встановленому 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.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, посадові та службові особи, до яких звернувся Уповноважений, зобов'язані співпрацювати з ним і подавати йому необхідну допомогу, зокрема:

1/ забезпечувати доступ до матеріалів і документів, у тому числі на засадах, зазначених нормативними актами про охорону державної та службової таємниць;

2/ надавати інформацію і давати пояснення стосовно фактичної і правової підстави своїх дій та рішень.

Відмова органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових і службових осіб від співпраці, а також умисне приховування або надання неправдивих даних, будь-яке незаконне втручання в діяльність Уповноваженого з метою протидії тягнуть за собою відповідальність згідно з чинним законодавством.

Такий підхід щодо законодавчого закріплення співпраці з Уповноваженим відповідає світовій практиці. В одних країнах така співпраця омбудсмена має місце з вищими органами державної влади, в інших – з усією системою державної влади. Так, в Іспанії конгрес депутатів і сенат створюють спеціальну комісію для підтримання зв'язку, співпраці з Народним захисником. У Швеції для підтримання постійного зв'язку з омбудсменом конституційна комісія Риксдагу призначає делегацію у справах омбудсмена, яка складається з шести членів. У Великобританії з цією метою існує спеціальна міжпартійна комісія.<sup>5</sup> У Франції законодавчо закріплено, що міністри і всі державні органи повинні сприяти Посереднику у виконанні його функцій, а віце-голова Державної Ради і

<sup>5</sup> Автономов А.С. Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве. – Советское государство и право, 1988, №3, с. 118.

перший голова Рахункової палати на його прохання зобов'язані організувати вивчення різноманітних питань, що стосується захисту прав громадян. Уповноважений Польщі тісно співпрацює з органами Патріотичного Руху Національного Відродження, з органами самоврядування, політичними, кооперативними, професійними і іншими громадськими організаціями.

В країнах колишнього соціалістичного табору, де діє інститут омбудсмена, він тісно співпрацює з органами прокуратури, які не дивлячись на правові реформи (обмежуючі функції цього органу), продовжують по сьогоднішній день відігравати істотну роль в забезпеченні прав і свобод людини і громадянина. І для цього існують певні підстави, оскільки, по-перше, прокуратура безкоштовно здійснює заходи по відновленню порушених прав і свобод громадян, по-друге, вона більш оперативно приймає міри по захисту прав людини. Тому поки судова влада в цих країнах знаходиться в стадії свого становлення прокуратура успішно допомагає омбудсменові в реалізації його правозахисної задачі.<sup>6</sup>

Взагалі омбудсмен ефективно виконує свої функції тільки при тісній співпраці з органами державної влади, громадськими організаціями, в першу чергу правозахисними, з різноманітними міжнародними інституціями. Саме в такій співпраці і криється сила його авторитету в державі, суспільстві і розкривається його правозахисний потенціал.

Водночас, з метою недопущення ігнорування різноманітних запитів омбудсмена, його звернень, законодавчо закріплюється, що вони мають право вимагати необхідні їм акти для перевірки, знайомитися з різними документами, вимагати пояснення від посадових осіб і громадян. Наприклад, у Великобританії парламентський комісар має право знайомитися з документами підконтрольних йому органів, окрім протоколів засідань Кабінету Міністрів, оскільки цей орган йому не підконтрольний. Однак в 1978 році

<sup>6</sup> Хаманева Н.Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности. – Государство и право, 1997, №9, с. 26.



спеціальний міжпартійний комітет рекомендував надати парламентському комісарові право знайомитися з протоколами засідань Кабінету, за виключенням випадків, коли генеральний прокурор заявить, що таке ознайомлення поставить під загрозу державну безпеку чи якимось іншому буде протирічити суспільним інтересам. Крім того, парламентський комісар має право бути присутнім на засіданнях підконтрольних йому органів і взагалі вимагати від посадових осіб і органів співпраці при розгляді справ.

В Іспанії Народному захисникові органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані надавати всі необхідні матеріали і документи, в тому числі і секретні. При невидачі Народному захисникові секретних документів в кожному окремому випадку приймається рішення Ради Міністрів.

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 випадку неявки по повістці чи ненадання омбудсмену необхідних документів, допитувати будь-яку особу, вимагати від неї співпраці і правдивого повідомлення всієї інформації по розслідуваній справі.<sup>7</sup> Право омбудсменів Великобританії, Канади і США вимагати необхідну їм для вирішення скарги інформацію прирівнюється по своїй юридичній силі до відповідного права суддів і підлягає обов'язковому виконанню. Омбудсмен Швеції, медіатор-посередник Франції, австралійські омбудсмени мають право накладати штраф на державних службовців, що відмовляються надати потрібну омбудсменові інформацію, розпочати проти них дисциплінарне провадження. В тій же самій Швеції, Франції, Австралії та Великобританії передбачена кримінальна відповідальність за ігнорування омбудсменівської діяльності. В деяких країнах особи, що приймають участь в омбудсменівському розслідуванні,

<sup>7</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т.2 - Москва, 1995, с.244.

наділяються правами і обов'язками, які надаються учасникам судового засідання.<sup>8</sup>

Наділяючи омбудсмена такими широкими повноваженнями законодавець закріплює за ним і певні обов'язки. Зокрема, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини зобов'язаний дотримуватися Конституції України і законів України, інших правових актів, прав і охоронюваних законом інтересів людини і громадянина, забезпечувати виконання покладених на нього функцій та повною мірою використовувати надані йому права.

Уповноважений зобов'язаний зберігати конфіденційну інформацію. Це зобов'язання діє і після припинення його повноважень.

У разі розголошення таких відомостей Уповноважений несе відповідальність у встановленому законодавством порядку.

Уповноважений не має права розголошувати отримані відомості про особисте життя заявника та інших причетних до заяви осіб без їхньої згоди.

Згідно ст. 18 Закону протягом першого кварталу кожного року Уповноважений представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан дотримання 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.<sup>9</sup>

В цьому документі Уповноважений повинен проаналізувати найбільш поширені порушення прав і свобод людини і громадянина, відмітити недоліки в діяльності органів державної влади, посадових осіб, дати

<sup>8</sup> Бойцова В.В. Правовой институт Омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества (автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук) – Москва, 1995, с. 25,27.

<sup>9</sup> Таке правило діє в усіх країнах, за виключенням Франції, де медіатор представляє таку доповідь Президенту і парламенту, в Танзанії омбусмен подає щорічну доповідь тільки Президенту.

дані про неправильне тлумачення чи застосування законів, висловити свої висновки та рекомендації, спрямовані на поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини та громадянина, на удосконалення законодавства в галузі прав людини і практики його застосування.

Щорічна доповідь повинна містити посилання на випадки порушень прав і свобод людини і громадянина, щодо яких Уповноважений уживав необхідних заходів, на результати перевірок, що здійснювалися протягом року.

У разі необхідності Уповноважений може представити Верховній Раді України спеціальну доповідь (доповіді) з окремих питань до держання в Україні прав і свобод людини і громадянина.

За щорічною та спеціальною (спеціальними) доповідями Уповноваженого Верховна Рада України приймає постанову.

Щорічні та спеціальні доповіді разом з прийнятою постановою Верховної Ради України публікуються в офіційних виданнях Верховної Ради України.

Уповноважений повинен також брати участь у підготовці доповідей з прав людини, які подаються Україною в міжнародні організації згідно з чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Дуже важливе питання відносно підстав для провадження справ та призначення перевірок Уповноваженим. Згідно Закону (ст.16) Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які отримує:

- 1) за зверненням громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників;
- 2) за зверненнями народних депутатів України;
- 3) за власною ініціативою.

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".

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 Уповноваженим, але не більше, ніж до двох років.<sup>1</sup>

Жодних вимог щодо форми скарг і процедури їх подачі законом не передбачено. Це відповідає світовій практиці. Такий підхід робить інститут омбудсмена більш доступним, неформальним. В Португалії у зв'язку з відносно високою неграмотністю населення взагалі не вимагається письмової форми скарги, а у США 90% скарг подаються омбудсмену і вирішуються по телефону.<sup>10</sup>

Також законом не передбачено стягнення державного мита за подання заяви-скарги омбудсменові. Така практика існує в усіх країнах, де діє цей інститут, і тільки в Новій Зеландії за звернення до омбудсмена необхідно сплатити державне мито.<sup>11</sup>

При розгляді звернення Уповноважений:

1) відкриває провадження у справі про порушення прав і свобод людини і громадянина;

2) роз'яснює заходи, що їх має вжити особа, яка подала звернення Уповноваженому;

3) направляє звернення за належністю в орган, до компетенції якого належить розгляд справи, та контролює розгляд цього звернення;

4) відмовляє в розгляді звернення.

Стаття 21 Закону закріплює, що кожен може без обмежень і перешкод звернутися до Уповноваженого у 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.

Особа, позбавлена волі, може звернутися із письмовим зверненням до Уповноваженого або його представників. У цьому разі до неї не застосовуються

<sup>10</sup> Хаманева Н.Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности. – Государство и право, 1997, №9, с. 24.

<sup>11</sup> Бойцова В.В. Правовой институт Омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества (автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук) – Москва, 1995, с. 26.

обмеження щодо листування. Звернення такої особи протягом двадцяти чотирьох годин направляються Уповноваженому.

Кореспонденція Уповноваженому та його представникам від осіб, які затримані, перебувають під арештом, під вартою, в місцях позбавлення волі та місцях примусового тримання чи лікування, а також інших громадян України, іноземців та осіб без громадянства незалежно від місця їх перебування, не підлягає ніяким видам цензури та перевірок.

Як бачимо, Закон не передбачає жодних обмежень щодо подачі звернень до Уповноваженого. Окрім того, що Уповноважений з прав людини не розглядає тих звернень, які розглядаються судами і зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо зацікавлена особа подала позов, заяву або скаргу до суду. Хоча були пропозиції законодавчо закріпити, що Уповноважений не приймає скарги громадян, якщо:

- а) громадянин не вичерпав всі засоби правового захисту своїх прав і свобод (не звертався у відповідні компетентні органи, в обов'язок яких входить вирішення даних справ, не використав право судового позову і т. і.);
- б) якщо скарга не значна чи недобросовісна;
- в) скарги від іноземних громадян.<sup>12</sup>

Обмеження, що громадянин перед зверненням до омбудсмена повинен використати інші засоби захисту своїх прав (судові, адміністративні) мають місце в законодавстві Франції, Російської Федерації, Данії, Великобританії (омбудсмен з питань охорони здоров'я). Правда, в цих країнах (за виключенням Великобританії), а також в Швеції, Новій Зеландії, Польщі та ряді інших країн законодавчо закріплено, що омбудсмен розглядає скарги іноземців. Ми ж вважаємо, що було б доцільно, щоб Уповноважений з прав людини в Україні зосередився тільки на розгляді скарг громадян України та осіб без громадянства, що постійно проживають на території

---

<sup>12</sup> Тодика Ю., Марцеляк О. Про створення інституту Уповноваженого з прав людини в Україні. - Український часопис прав людини, 1995, N2, с. 8-15. Марцеляк О.В. Інститут Уповноваженого у справі захисту прав людини як новий правозахисний механізм в Україні. - Права людини в Україні, 1994, N8, с.3-13.

України. Що стосується іноземців, то захистом їх прав і свобод, звичайно, що займатимуться їхні національні правозахисні інституції.

Відносно такого обмеження як те, що скарга повинна бути обгрунтованою, то хотілось би просто назвати деякі цифри, які свідчать, що таке обмеження є не просто доцільним, а і необхідним. Так, омбудсмен Данії в 1976 році отримав 1889 скарг із яких обгрунтованими були 30% скарг. В Португалії в 1982 році проведору юстиції було направлено 2781 скарга із них 20% не розглядалися оскільки вони виходили за межі його компетенції чи були необгрунтованими (незначними, недобросовісними). В Австрії в колегію Народного правозахисту поступає в середньому біля 8000 скарг в рік, із яких обгрунтованими вважаються біля 5000.<sup>13</sup>

Таким чином зазначені вище обмеження обгрунтовувалися необхідністю зменшити потік тих скарг від громадян, які можуть і повинні бути розглянуті в інших інстанціях, оскільки інститут Уповноваженого з прав людини не повинен замінити чи витіснити уже існуючі правозахисні інституції, що склалися і функціонують в рамках національної правової системи, а повинен доповнити їх. Такі обмеження пропонувалися з метою зробити інститут Уповноваженого ефективним, життєвездатним, конкретизувати його діяльність, обмежити від тих скарг, що не відносяться до його компетенції, щоб його діяльність була продуктивною і не була паралізованою із-за великої кількості скарг. Адже по кожному зверненню Уповноважений зобов'язаний дати повідомлення про прийняття звернення до розгляду або відмову у прийнятті звернення до розгляду, яке надсилається в письмовій формі особі, що його подала. Відмова у прийнятті звернення до розгляду повинна бути вмотивованою. Звичайно, що Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини буде дуже важко дотримуватися даного положення Закону.

<sup>13</sup> Автономов А.С. Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве. – Советское государство и право, 1988, №3, с. 121.

З цієї ж причини деякі науковці пропонували законодавчо закріпити так звані "фільтри" подачі звернень Уповноваженому.

Хоча практично в усіх країнах омбудсмени мають прямий контакт з громадянами і приймають безпосередньо скарги від громадян. Однак у Франції і Великобританії,<sup>14</sup> скарги омбудсменам подаються тільки через членів парламенту.<sup>15</sup> Це так званий "парламентський фільтр". Його введення зумовлене двома головними причинами: по-перше, бажанням ні в якому випадку не порушити, применшити значення традиційної практики, згідно якої члени парламенту забезпечують відповідальність адміністрації перед суспільством, і 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 отримує велику кількість скарг і це не дає йому можливості розглядати їх всіх. Так, у Швеції омбудсмен отримує в середньому 4000 скарг в рік, із яких розглядається тільки третя частина,<sup>16</sup> Польський Уповноважений з 1988 по 1990 роки отримав 100 тисяч скарг, із яких ним було розглянуто тільки 5000 скарг. Зате у Великобританії омбудсмен отримує в рік 800-1000 скарг і вирішує усі, що входять в його компетенцію.<sup>17</sup>

Тому ми вважаємо, що все-таки необхідно було законодавчо закріпити фільтри поступлення скарг Уповноваженому з прав людини, але, на нашу думку, нарівні з "парламентським фільтром" було б доцільно ввести "президентський фільтр", коли заяви-скарги подавалися б Уповноваженому через Президента України,

<sup>14</sup> Правда, у Великобританії Комітетом з питань юстиції у 1988 році підготовлено доповідь, де рекомендується встановити прямий контакт з населенням. Однак дані рекомендації по сьогоднішній день практично не втілені. (Див.: Хаманева Н.Ю. Место и роль института омбудсмена в системе правового контроля. - Правоведение, 1992, N 2, с. 86).

<sup>15</sup> Хоча треба відмітити, що у Великобританії омбудсмену з питань охорони здоров'я громадянам можна подавати скарги безпосередньо самим, мінаючи членів парламенту, однак в функції цього омбудсмена входить розгляд тільки тих скарг, які уже були предметом вивчення в спеціальних органах національної системи охорони здоров'я.

<sup>16</sup> Хаманева Н.Ю. Место и роль института омбудсмена в системе правового контроля. - Правоведение, 1992, N 2, с. 86.

<sup>17</sup> Бойцова В.В. Нужен ли Уполномоченный парламента по правам человека в России? - Советское государство и право, 1993, N 1, с. 115.

і "громадський фільтр", коли вони подавалися б через громадські правозахисні організації, а також від представників Уповноваженого з прав людини на місцях. Це захистило б Уповноваженого з прав людини від потоку скарг, які будуть подаватися йому не за підвідомчістю, що, в свою чергу, надало б йому можливість зосередитися на найважливіших питаннях забезпечення прав людини. Водночас Уповноважений з прав людини представляв би собою орган, який тісно співпрацює не тільки з законодавчою владою, а й з громадськими правозахисними організаціями (що має бути в обов'язковому порядку) і з Президентом України. Що ж до останнього, то тут просто необхідно врахувати менталітет народу України, коли люди внаслідок правової безграмотності, віри в доброго "царя-батюшку" радше пишуть скарги на ім'я Президента України, аніж звертаються до суду чи до інших правоохоронних органів. Зрозуміло, що Президент у необхідних випадках передавав би такі скарги на розгляд Уповноваженому з прав людини.

На жаль законодавцем України ця пропозиція не врахована. І ось уже за перших п'ять місяців роботи до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Н. І. Карпачової поступило більше 4000 скарг. Щоденно до неї звертається 50-70 чоловік з особистих питань.<sup>18</sup> Чи можливо справитися з таким потоком скарг, чи можливо їх ефективно розглянути?

Правда, законодавець закріпив, що Уповноважений здійснює свою діяльність і на підставі звернення народних депутатів України, але це виступає уже як додатковий захід. Відносно ж 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 отримали широкого розповсюдження в практичній діяльності омбудсменів. В Данії він може розглянути будь-яку справу за власною ініціативою, ґрунтуючись на повідомленнях в засобах

<sup>18</sup> Карпачева Н. Народный правозащитник всегда в оппозиции к власти. Интервью. — Голос Украины, 1998, 26 сентября.



масової інформації чи на інших джерелах, хочаробити це згідно закону він не зобов'язаний (не дивлячись на це в 1976 році омбудсменом Данії було розглянуто 20 справ за власною ініціативою).<sup>19</sup> Російське законодавство виходить з того, що Уповноважений має право розглянути справу за власною ініціативою тільки при наявності інформації про масові чи грубі порушення прав і свобод громадян, чи у випадках пов'язаних з необхідністю захисту інтересів осіб, які не здатні самотійно захистити свої права, або у випадках, що мають особливе суспільне значення.<sup>20</sup> У Великобританії і Франції прийняття омбудсменами тих чи інших питань до розгляду "по обов'язку служби" (при відсутності заяв зацікавлених осіб) категорично не дозволяється.<sup>21</sup>

Важливим питанням є визначення юридичної сили актів Уповноваженого з прав людини. В більшості країн сила рекомендацій омбудсмена 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. Так, за роки існування інституту омбудсмена в Новій Зеландії мали місце тільки декілька випадків, коли його рекомендації не виконувалися. Його рішення практично незаперечні і до них відносяться як до закону. Це пояснюється тим, що омбудсмен користується високим авторитетом і довір'ям населення країни (як ми уже згадували, на цю посаду особа повинна бути обрана парламентом одностанно).<sup>22</sup> Виконанню рішень омбудсмена сприяє також рівень правової культури в

<sup>19</sup> Автономов А.С. Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве. – Советское государство и право, 1988, №3, с. 121.

<sup>20</sup> Хаманева Н.Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности. – Государство и право, 1997, №9, с. 25.

<sup>21</sup> Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмана в системе взаимодействия государства и гражданского общества (автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук) - Москва, 1995, с. 25.

<sup>22</sup> Хаманева Н.Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности. – Государство и право, 1997, №9, с. 27.

країні. Важливим засобом впливу на адміністрацію з метою виконання рекомендацій омбудсмена виступає розголошення ним поведінки державних службовців, що порушили права людини, чи всіх матеріалів справи, якщо омбудсмен не задоволений виконанням своїх рекомендацій.

Дуже активно у своїй діяльності співпрацює з засобами масової інформації омбудсмен Великобританії. Він використовує пресу, радіо, телебачення, забезпечує їх різноманітними матеріалами, отриманими в ході розгляду скарг як істотний фактор, що здійснює вплив, тиск на урядові відомства, добиваючись таким чином зміни їх рішень і відновлення порушених прав і свобод громадян.

В цілому, неімперативний характер повноважень омбудсмена, використання ним методів переконання, критики, гласності сприяє більш позитивному сприйняттю його рекомендацій органами управління, оскільки в такому випадку вони "побічно" співпрацюють з омбудсменом, в деякій мірі разом шукають способи, компромісні рішення для відновлення порушених прав і свобод громадян. Однак інколи має місце невиконання рекомендацій омбудсмена. Тому деякі омбудсмени наділені імперативними повноваженнями. Так, рішення омбудсменів Швеції і Фінляндії носять обов'язковий характер, і вони наділені навіть 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 з прав людини мали рекомендаційний, а не обов'язковий характер. Однак ст.15 голосить, 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 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.

Конституційне подання Уповноваженого - це акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Подання Уповноваженого - це акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

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

### 4 § 3. Організація діяльності Уповноваженого з прав людини України.

Для здійснення своїх повноважень Уповноважений з прав людини 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 здійснюється Уповноваженим.

Сьогодні в секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Н. І. Карпачової працює 25 чоловік. Повинно бути втричі більше.

Омбудсмен Великобританії для виконання своїх функцій має в своєму розпорядженні штат співробітників в кількості 80 чоловік.<sup>1</sup> Штат омбудсмена Данії – 20 співробітників, 12 із яких – юристи. В Фінляндії в штаті омбудсмена працює 6 юристів. В Австрії службовці апарата колегії Народного правозахисту призначаються федеральним Президентом, а голова колегії може призначати допоміжний персонал. При кожному із трьох членів колегії є канцелярія і юрист-секретар. Всього в штаті колегії Народного правозахисту нараховується більше 40 чоловік. В інспекції омбудсмена Швеції – 20 кваліфікованих провінційних юристів і психологів.<sup>2</sup> В Іспанії Органічний закон дозволяє Народному захисникові вільно призначати в межах кошторису певну кількість асистентів, необхідних йому для здійснення своїх функцій. При цьому особи, що працюють у штаті Народного захисника, вважаються працюючими служби Генеральних кортесів.<sup>3</sup>

На жаль, в законі нічого не сказано про заступника (помічника) Уповноваженого, його статус, функції. А це одне з основних питань, яке потребує законодавчого врегулювання, оскільки, без сумніву, на нього будуть покладені важливі функції по сприянню Уповноваженому у здійсненні правозахисної задачі. Якщо виходити із світового досвіду, то в Іспанії першому і другому помічникам омбудсмена можуть бути делеговані навіть певні повноваження омбудсмена. В Фінляндії заступник омбудсмена обирається Сеймом і він має ті ж функції, що і омбудсмен, за винятком здійснення контролю за діяльністю Державної Ради, міністрів, членів Верховного і

<sup>1</sup> Общая теория прав человека – Москва: Норма, 1996, с. 372.

<sup>2</sup> Яременко М. Омбудсмен. – Голос України, 1998, 6 травня.

<sup>3</sup> Автономов А.С. Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве. – Советское государство и право, 1988, №3, с. 122.

Верховного адміністративного судів, що знаходяться у виключній компетенції самого омбудсмена.<sup>4</sup>

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, але виходячи з інтерв'ю, яке дала Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Н. І. Карпачова можна зробити висновок, що це будуть представники Уповноваженого на місцях.<sup>5</sup>

Світова ж практика знає приклади діяльності і спеціалізованих, і місцевих омбудсменів. Наприклад, спеціалізовані омбудсмени діють в ФРН – омбудсмен з питань оборони, він здійснює нагляд за положенням справ в армії, діями військової адміністрації і дотриманням прав військовослужбовців. Аналогічний інститут діє в Данії. В Фінляндії один омбудсмен спеціалізується на розгляді питань, пов'язаних з рівноправ'ям чоловіків і жінок, інший – питаннями захисту прав споживачів і контролем за конкуренцією.<sup>6</sup> Законодавством Угорщини передбачені Уповноважений (Уповноважені) Національної Асамблеї з прав людини і Уповноважений (Уповноважені) Національної Асамблеї з прав національних та етнічних

<sup>4</sup> Автономов А.С. Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве. – Советское государство и право, 1988, №3, с. 122.

<sup>5</sup> Карпачева Н. Народный правозащитник всегда в оппозиции к власти. Интервью. – Голос Украины, 1998, 26 сентября.

<sup>6</sup> Общая теория прав человека – Москва: Норма, 1996, с. 374.

меншин.<sup>7</sup> В Канаді діють омбудсмени з національних мов, з інформації, з забезпечення права на приватне життя.<sup>8</sup>

В федеративних державах омбудсмен може призначатися як на загальнофедеральному рівні, так і на рівні окремих штатів, областей, провінцій і т.і. Так, в ФРН Уповноважений бундестагу з питань оборони входить в систему загальнофедеральних органів. В Австрії колегія Народного правозахисту є загальнофедеральною, хоча Конституція допускає створення аналогічного органу і в землях (і сьогодні в семи землях із дев'яти такі органи існують).<sup>9</sup> У 1974 році Законом про місцеве управління інститут місцевого омбудсмена (Уповноважений з роботи місцевих органів самоврядування) запроваджений у Великобританії (три омбудсмени у Англії, один у Шотландії і один в Уельсі). А до цього у 1972 році були введені Уповноважені в галузі охорони здоров'я на рівні Англії, Уельсу і Шотландії (правда, на перших порах ці посади по сумісництву займала одна особа), а ще в 1969 році був запроваджений Північно-Ірландський Уповноважений, який розглядав скарги громадян на дії місцевих органів. Регіональні омбудсмени діють у Швейцарії і Бельгії.<sup>10</sup> В Швейцарії в Цюріхському кантоні діє Уповноважений міста (варіант омбудсмена), в інших ж кантонах і на рівні федерації аналогічного інституту немає.

В деяких країнах, де встановлена обласна автономія, є органи, які виконують функції омбудсмена по відношенню до обласної адміністрації. Він призначається обласним законодавчим органом. Такі омбудсмени діють, наприклад, в деяких областях Італії, в Іспанії – в регіональних автономних об'єднаннях Каталонії і Країни Басків. Причому адміністрація цих автономних об'єднань

---

<sup>7</sup> Конституція Республіки Угорщина. В кн. Конституції нових держав Європи та Азії. – Київ: УПФ, 1996, с. 322.

<sup>8</sup> Конституція Республіки Угорщина. В кн. Конституції нових держав Європи та Азії. – Київ: УПФ, 1996, с. 322.

<sup>9</sup> Автономов А.С. Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве. – Советское государство и право, 1988, №3, с. 118.

<sup>10</sup> Бойцова В.В. Институт местного омбудсмана в Великобритании. – Правоведение, 1993, 3, с. 50.  
Хаманева Н.Ю. Роль омбудсмана в охране прав граждан в сфере государственного управления. – Советское государство и право, 1990, №9, с. 149.

знаходиться під контролем як Народного захисника, так і омбудсменів Каталонії і Країни Басків. Координація їх дій з діями Народного захисника передбачена в статутах про автономію регіональних об'єднань.<sup>11</sup> В Російській Федерації теж передбачено введення омбудсменів на рівні суб'єктів федерації. А в Кемерівській області прийнято місцевий закон про Уповноваженого з прав людини ще раніше ніж федеральний, і уже з 12 лютого 1996 року там функціонує Уповноважений з прав людини при голові адміністрації Кемерівської області. Пріоритетами його діяльності є проблеми, пов'язані з захистом прав дітей, жінок, військовослужбовців і ряд інших категорій населення, а також він займається розробкою проектів місцевих законів, направлених на забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

В ряді федеративних держав омбудсмени спочатку вводились на рівні штатів, провінцій, регіонів, тобто омбудсменівська система будувалася знизу (Канада, Австралія). Індія та США і на сьогодні продовжують експериментувати з регіональними і місцевими омбудсменами. В Австрії, навпаки, спочатку була створена федеральна Колегія народного правозахисту, а потім аналогічні органи на місцях.<sup>12</sup>

Цікаво відмітити, що різновид місцевих омбудсменів передбачається і законодавством деяких унітарних держав. Так, в 1979 році ввели посаду представника медіатора в кожній префектурі Франції.

Місцеві омбудсмени діють, в основному, в тих країнах, де парламентський омбудсмен наділений правом контролю тільки за діями центральних органів адміністрації, тобто контроль за місцевими органами в його компетенцію не входить. В.Бойцова зазначає: "Виходячи із принципу поділу державного управління і місцевого самоврядування, вважаємо доцільним обмежити компетенцію Уповноваженого з прав людини і

<sup>11</sup> Автономов А.С. Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве. – Советское государство и право, 1988, №3, с. 118.

<sup>12</sup> Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмана в системе взаимодействия государства и гражданского общества (автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук) – Москва, 1995, с. 27-28.

громадянина розглядом скарг на державні органи Російської Федерації, республік у складі Російської Федерації, автономних областей, але не на органи районів, міст, в тому числі, місцеву адміністрацію, інші органи самоврядування".<sup>13</sup> Тобто ми бачимо, що В. Бойцова підтримує ідею нерозповсюдження повноважень Уповноваженого на місцеві органи. Але це Росія, велика федеративна держава, де така ідея себе виправдовує, оскільки в іншому випадку Уповноважений може потонути в потоці скарг (хоча треба зазначити, що законом "Про Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації" не розподілені обов'язки і сфери повноважень між федеральним і місцевими Уповноваженими, що викликає жаль у Російських дослідників інституту омбудсмена<sup>14</sup>).

Що стосується України - це унітарна держава з середньою кількістю населення, де контроль за місцевими органами можливий, більш того він необхідний, адже в більшості права людини порушуються саме на місцях, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, їх посадовими і службовими особами. Тому ідея введення представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на місцях є правильною, правда при цьому в Законі слід було назвати функції представників Уповноваженого, розкрити їх статус, повноваження. На жаль в Законі цього не має, як нічого не сказано відносно такого важливого питання як критерії оцінки дотримання, забезпечення прав людини.

Розглядаючи скарги громадян, чи захищаючи їх права за власною ініціативою, омбудсмени більшості країн враховують особисте сприйняття громадянами поведінки державних службовців, що порушили їх права. Тобто вони беруть до уваги суб'єктивний фактор. Крім того, захищаючи права людини вони не пов'язані тільки рамками оцінки законності актів, дій органів державної влади, державних службовців, а дуже часто наділяються

<sup>13</sup> Бойцова В.В. Нужен ли Уполномоченный парламента по правам человека в России? - Государство и право, 1993, N1, с. 115.

<sup>14</sup> Хаманева Н.Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности. - Государство и право, 1997, №9, с. 27.



повноваженнями здійснення нагляду за правильністю адміністративного процесу, який не завжди врегульований правовими нормами; вони також мають право встановлювати “нерозумність” і “несправедливість” рішень. Цей інститут покликаний захищати права і свободи людини, які часто не мають конституційного чи законодавчого закріплення, тобто не мають формальної визначеності. Австрійський омбудсмен В. Пікль наводить приклад, коли більше 80% скарг громадян Австрії в Європейську Комісію і Європейський Суд по правам людини (Австрія є членом Ради Європи і тому її громадяни мають право оскаржити в зазначені інституції порушення своїх прав і свобод, проголошених Європейською Конвенцією) з чисто формальних підстав до розгляду не приймаються, в той час, як такі скарги в апараті колегії Народного правозахисту Австрії підлягають розгляду.<sup>15</sup>

Саме з метою реалізації не тільки формального, але і неформального розуміння прав і свобод людини, оцінка актив, дій (бездіяльності) органів та посадових осіб проводиться омбудсменами в різних країнах з допомогою різноманітних критеріїв. Звичайно, що в першу чергу омбудсмени керуються критерієм законності, окрім омбудсмена Великобританії, який згідно закону від 22.03.1967 р. розглядає скарги на “погане керівництво” будь-якого адміністративного органу включаючи і міністрів. Однак тлумачення “погане керівництво” в законі відсутнє. Тому раніше парламентський комісар виходив з того, що “погане керівництво” є прийняття неправильних рішень внаслідок недотримання певної процедури (отримання неповної чи невірної інформації, непроведення необхідної консультації і т.і.), а пізніше під даним поняттям стали розуміти і прийняття неправдивих рішень.

В Конституції Португалії закріплено, що діяльність проведора юстиції направлено на “запобігання несправедливості і відновлення справедливості”. Іншими словами, проведор юстиції може втручатися в діяльність державних органів та посадових осіб і в тому випадку,

<sup>15</sup> Общая теория прав человека – Москва: Норма, 1996, с. 369.

коли закон формально не порушено, однак правам і свободам громадян діями чи бездіяльністю державних органів завдано певної шкоди.<sup>16</sup> Згідно п. 3 ст. 1 закону "Про Уповноваженого з громадянських прав у Польщі" Уповноважений встановлює, чи порушено право в результаті діяльності(бездіяльності) органів, організацій і установ, зобов'язаних охороняти і реалізовувати права і свободи громадян, чи в результаті порушення принципів людського гуртожитку і соціальної справедливості.<sup>17</sup>

Шведський омбудсмен при розгляді скарг громадян на порушення їх прав і свобод окрім критерію законності використовує критерії об'єктивності і неупередженості дій органів і посадових осіб стосовно належного забезпечення прав і свобод людини, датський - розумності, норвезький - очевидної розумності. Колегія Народного правозахисту Австрії оцінює правильність здійснення федерального управління, Уповноважений Бундестагу по обороні Німеччини захищає принципи демократичної справедливості і поваги почуття особистої гідності, медіатор Франції дає оцінку відповідності адміністративної діяльності завданням державної служби, які полягають в дотриманні принципів публічного інтересу і правильного управління. Іспанський Народний захисник забезпечує необхідне дотримання конституційних прав громадян без обмеження контролем тільки за законністю. Омбудсмен Західної Австралії розслідує нерозумні, несправедливі, утискуючі, дискримінаційні дії, а також недоцільні рішення. Аналогічні критерії використовують канадські омбудсмени. В США омбудсмени керуються, окрім вищезазначених критеріїв, критеріями доречності і ясності адміністративних актів і їх ефективного виконання.<sup>18</sup>

Ми вважаємо, що Уповноважений з прав людини України теж не може бути зв'язаний тільки правовими рамками і повинен при проведенні розслідувань, розгляді

<sup>16</sup> Автономов А.С. Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве. – Советское государство и право, 1988, №3, с. 119.

<sup>17</sup> Дзунник Устав, 1987, №1, поз. 123.

<sup>18</sup> Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмана в системе взаимодействия государства и гражданского общества (автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук) - Москва, 1995, с. 25-26.

скарг громадян керуватися також критеріями об'єктивності, доцільності, справедливості дій органів, посадових осіб стосовно належного забезпечення прав і свобод громадян України. Адже права людини - це не тільки чіткі юридичні формули, що закріплені в Конституції України та інших нормативних актах, "не тільки суворі і цілком визначені і тому легкі для використання в судових інстанціях точні юридичні формули, але й, в деякому розумінні, дух цих свобод".<sup>19</sup> І омбудсмен, в обов'язки якого входить забезпечувати права і свободи людини та громадянина, не допускати їх порушення, обмеження повинен контролювати дотримання державними органами, підприємствами, установами, організаціями, їх посадовими і службовими особами не тільки закону, але якраз і цього духу прав і свобод людини і громадянина. Своєю діяльністю він повинен закріплювати принцип неформального розуміння закріплених в Конституції України, інших нормативних актах прав і свобод громадян. В цьому найбільша цінність інституту омбудсмена.

На превеликий жаль законодавець України не наділив Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і правом законодавчої ініціативи, що є важливою і широко розповсюдженою діяльністю омбудсмена багатьох країн, яка дозволяє йому вносити в парламент чи уряд пропозиції по зміні або удосконаленню законів і прийнятих на їх основі інших нормативно-правових актів в сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створити в країні таку нормативну базу, яка б служила на благо людини. Зарубіжний досвід показує, що біля половини направлених в законодавчі органи пропозицій омбудсмена по удосконаленню законодавства в галузі прав людини задовольняються. І таким чином інститут омбудсмена не тільки виступає правозахисною інституцією, а й реформатором влади, сприяє її демократизації.

<sup>19</sup> Ковалев С. Омбудсмен - защитник народа. - Круг. Белорусская правозащитная газета, 1996, N1, с.16.

Думаємо, що слід було Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини наділити правом законодавчої ініціативи, надати йому можливість впливати на правотворчість в державі, законодавче ініціювати певні реформи в сфері прав людини. Важливою функцією його діяльності повинні стати не тільки виявлення і аналіз тенденцій, актуальних проблем в різноманітних сферах, де найбільш часто зустрічаються порушення прав громадян, але і на основі цих даних він повинен мати право вносити в Верховну Раду України пропозиції по зміні певних законів чи прийняттю нових законодавчих актів, які б сприяли ефективній реалізації, охороні і захисту прав та свобод людини і громадянина. У зв'язку з цим було б бажано розширити перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи за рахунок Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (доцільно таким правом наділити також і Конституційний Суд України), внести відповідні зміни в ст. 93 Конституції України. Це значно б посилило позиції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, піднесло його статус.

Взагалі, на основі детального вивчення Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" хочеться зробити висновок, що при його прийнятті законодавець скоріш всього керувався необхідністю створення ще однієї державної інституції в обов'язок якої входили б охорона і захист прав людини, яка виступить перед світовим суспільством доказом "підкування" держави про стан дотримання прав людини в Україні, тобто Уповноваженому з прав людини скоріш за все відведено роль "громовідводу" у вирішенні проблеми забезпечення прав і свобод людини в Україні. А от чи зуміє він зі своїм правовим статусом покращити становище людини в нашому суспільстві, чи зуміє сприяти забезпеченню її прав та свобод?

Уже зараз Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Н. Карпачова зіткнулася з цілим рядом труднощів. В першу чергу це пов'язано з фінансовим забезпеченням. Із передбачених в грудні 1997 року 5 мільйонів гривень омбудсмен України отримав тільки в

жовтні 1998 року 1,5 мільйона гривень.<sup>20</sup> Співробітники секретаріату працювали 6 місяців без заробітної плати, немає нормальних умов для праці – на п'ять квадратних метрів – шість чоловік. Всього в секретаріаті працює 25 чоловік, хоча їх повинно бути втричі більше. До сих пір не створені і не функціонують регіональні представництва Уповноваженого.

Але не дивлячись на ці та інші труднощі Уповноважений Верховної Ради України з прав людини робить все, щоб захистити права людини і громадянина в Україні. Н. Карпачова займається вирішенням проблеми торгівлі українськими дітьми і жінками, захищає права членів українських морських екіпажів, арештованих в закордонних портах, які не можуть повернутися на Батьківщину (екіпаж суден “Дюбай Валюр” затриманого в Нігерії, “Глюбул Скай” затриманого в Єгипті і т.і.). Вона ініціювала процес опублікування в офіційних джерелах України Європейської Конвенції захисту прав і основних свобод людини з відповідними протоколами,<sup>21</sup> виступила проти скорочення штату медичних працівників в Україні, оскільки це нанесе шкоду здоров'ю нації і обмежуватиме реалізацію конституційного права людини “на доступне для всіх громадян медичне обслуговування”.<sup>22</sup>

Все це говорить про те, що в Україні хоча і з певними труднощами, але все таки іде становлення інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що безумовно сприятиме забезпеченню прав і свобод громадян України, визнанню людини в якості найвищої соціальної цінності.

---

<sup>20</sup> З цього приводу радує хоча би те, що в жовтні 1998 року по ініціативі посла ОБСЄ в Україні Чарльза Маггі 24 посольства і міжнародні організації, акредитовані в нашій країні, виділили Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини 57 тис. доларів для його становлення і розвитку. (Див.: Права человека не имеют границ. Благотворительность тоже. – Голос Украины, 1998, 7 октября).

<sup>21</sup> Карпачева Н. Народный правозащитник всегда в оппозиции к власти. Интервью. – Голос Украины, 1998, 26 сентября.

<sup>22</sup> Угроза генофонду нации. Открытое письмо Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека. – Голос Украины, 1998, 13 октября.

## Заключення

Становлення України як демократичної, правової, соціальної держави, збагачення і універсалізація прав і свобод людини та громадянина вимагають удосконалення існуючих і створення нових правозахисних інституцій, які б вписалися в існуючий механізм державної влади, доповнили функціонуючі правозахисні інститути, не дублюючи їх повноважень.

Саме такою інституцією повинен стати Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. З точки зору характеристики його моделі можна сказати, що він виступає незалежним, деполітизованим інститутом, який безпосередньо приймає скарги від громадян. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини наділений імперативними повноваженнями і широкою сферою компетенції. Він може використовувати різноманітні методи гласності, тобто це відкрита інституція, і має свої представництва на місцях.

На наш погляд, є всі підстави вважати, що, в основному статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини відповідає світовим моделям інституту омбудсмена і водночас враховує ментальність українського народу, специфіку нашої правової системи, правові традиції України. Думаємо, що його введення стало важливим кроком у демократизації правового статусу людини і громадянина в Україні, у побудові громадянського суспільства і сприятиме формуванню в Україні правової, демократичної держави.

**Закон України**  
**“Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”**

**Розділ I**  
**Загальні положення**

**Стаття 1. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина**

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 (далі — Уповноважений), який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

**Стаття 2. Сфера застосування Закону**

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.

**Стаття 3. Мета парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина**

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є:

1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;

2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у статті 2 цього Закону;

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 захисту прав і свобод людини і громадянина;

6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;

7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

#### **Стаття 4. Правовий статус Уповноваженого.**

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 відмінює 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.

Місцезнаходженням Уповноваженого є столиця України - місто Київ.



## Розділ II

### Призначення на посаду, звільнення з посади та припинення повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

#### Стаття 5. Вимога до кандидата на посаду Уповноваженого та призначення на посаду Уповноваженого

Уповноважений призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів.

Уповноваженим може бути призначено громадянина України, який на день обрання досяг 40 років, володіє державною мовою, має високі моральні якості, досвід правозахисної діяльності та протягом останніх п'яти років проживає в Україні.

Не може бути призначено Уповноваженим особу, яка має судимість за вчинення злочину, якщо ця судимість не погашена та не знята в установленому законом порядку.

Уповноважений призначається строком на п'ять років, який починається з дня прийняття ним присяги на сесії Верховної Ради України.

#### Стаття 6. Порядок висування кандидатури на посаду Уповноваженого

Пропозиції щодо кандидатури на посаду Уповноваженого вносять Голова Верховної Ради України або не менше однієї четвертої народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Відповідний комітет Верховної Ради України подає Верховній Раді України свої висновки щодо кожної кандидатури на посаду Уповноваженого, відповідності її вимогам, передбаченим цим Законом, та про відсутність причин, які б перешкождали зайняттю нею цієї посади.

Висування кандидатури для призначення на посаду Уповноваженого здійснюється у двадцятиденний строк з наступного дня після:

- 1) набрання чинності цим Законом;
- 2) закінчення строку, на який було призначено Уповноваженого, або припинення його повноважень чи

звільнення;

3) оголошення результатів голосування, якщо Уповноваженого не було призначено.

Голосування проводиться під час пленарних засідань Верховної Ради України бюлетенями для таємного голосування, але не раніш як через десять днів і не пізніше, ніж через двадцять днів після закінчення строку для висування кандидатів для участі у виборах.

Призначеним вважається той кандидат, за якого проголосувала більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, про що приймається постанова.

Якщо на посаду Уповноваженого було висунуто більше, ніж два кандидати і жодного з них не було призначено, Верховна Рада України проводить повторне голосування по двох кандидатах, які отримали найбільшу кількість голосів.

Повторне голосування з призначення Уповноваженого проводиться в порядку, визначеному цією статтею.

У разі, якщо жоден із кандидатів на посаду Уповноваженого не набрав необхідної кількості голосів, знову проводиться висування кандидатур для призначення на посаду Уповноваженого.

### **Стаття 7. Присяга Уповноваженого**

При вступі на посаду Уповноважений на пленарному засіданні Верховної Ради України складає присягу такого змісту: «Я (ім'я та прізвище), заступаючи на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, урочисто присягаю чесно та сумлінно захищати права і свободи людини і громадянина, добросовісно виконувати свої обов'язки, додержуватися Конституції України і законів України та керуватися справедливістю і власною совістю. Зобов'язуюся діяти незалежно, неупереджено, в інтересах людини і громадянина».

Повноваження Уповноваженого починаються з моменту складення присяги.

## **Стаття 8. Несумісності посади Уповноваженого**

Уповноважений не може мати представницького мандата, обіймати будь-які інші посади в органах державної влади, виконувати іншу оплачувану чи неоплачувану роботу в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднань громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, крім викладацької, наукової або іншої творчої діяльності.

Він не може бути членом будь-якої політичної партії.

За наявності обставин, зазначених у частині першій та другій цієї статті, Уповноважений повинен їх усунути протягом десяти днів після його призначення. До усунення зазначених обставин він не може скласти присяги.

Якщо обставини, зазначені у частині першій та другій цієї статті, виникли під час діяльності Уповноваженого, вони повинні бути усунені протягом десяти днів з дня, коли про це стало відомо.

У разі неможливості усунути їх протягом десяти днів Уповноважений зобов'язаний зробити у зазначений строк заяву про відмову виконувати будь-які інші доручення чи повноваження, крім тих, що належать Уповноваженому.

Якщо протягом зазначеного строку Уповноважений не виконає встановлених вимог, його повноваження припиняються і Верховна Рада України зобов'язана звільнити його з посади. Нове висування кандидатур і призначення Уповноваженого здійснюються за процедурою, передбаченою статтею 6 цього Закону.

## **Стаття 9. Припинення повноважень та звільнення з посади Уповноваженого**

Повноваження Уповноваженого припиняються у разі:

1) відмови його від подальшого виконання обов'язків шляхом подання заяви про складення своїх повноважень;

2) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього;

3) набрання законної сили рішенням суду про

визнання особи, яка обіймає посаду Уповноваженого, безвісно відсутньою або про оголошення її померлою;

4) складення присяги новообраним Уповноваженим;

5) смерті особи, яка обіймає посаду Уповноваженого.

Верховна Рада України приймає рішення про звільнення з посади Уповноваженого до закінчення строку, на який його було обрано, у разі:

1) порушення присяги;

2) порушення вимог щодо несумісності діяльності;

3) припинення громадянства України;

4) неспроможності протягом більше чотирьох місяців підряд виконувати обов'язки через незадовільний стан здоров'я чи втрату працездатності.

Висновок щодо наявності підстави для звільнення з посади Уповноваженого повинна дати тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України.

Верховна Рада України за наявності зазначених у цій статті підстав розглядає питання і приймає відповідну постанову про звільнення з посади Уповноваженого за поданням Голови Верховної Ради України або не менш як однієї четвертої народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Уповноважений вважається звільненим з посади, якщо за це проголосувала більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Припинення повноважень та звільнення з посади Уповноваженого оформляються відповідною постановою Верховної Ради України.

### Розділ III

#### Організація діяльності Уповноваженого

##### Стаття 10. Секретаріат Уповноваженого

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 (далі — Положення). 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 консультаційної 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.

#### **Стаття 11. Представники Уповноваженого**

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.

#### **Стаття 12. Порядок фінансування діяльності Уповноваженого**

Фінансування діяльності Уповноваженого провадиться за рахунок Державного бюджету України та щорічно передбачається в ньому окремим рядком.

Уповноважений розробляє, подає на затвердження Верховної Ради України та виконує кошторис своїх витрат. Фінансова звітність подається Уповноваженим у порядку, встановленому законодавством України.

Верховна Рада України і відповідні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування

створюють необхідні умови для діяльності. Уповноваженого його секретаріату та представників.

## Розділ IV Повноваження Уповноваженого

**Стаття 13. Права Уповноваженого**  
Уповноважений має право:

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:

про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина;

про офіційне тлумачення Конституції України та законів України;

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.

Доступ до інформації, пов'язаної із службовою та державною таємницями, здійснюється в порядку, визначеному законодавчими актами України;

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 судів 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.

#### Стаття 14. Обов'язки Уповноваженого

Уповноважений зобов'язаний додержуватися Конституції України і законів України, інших правових актів, прав та охоронюваних законом інтересів людини і громадянина, забезпечувати виконання покладених на нього функцій та повною мірою використовувати надані йому права.

Уповноважений зобов'язаний зберігати конфіденційну інформацію. Це зобов'язання діє і після припинення його повноважень.

У разі розголошення таких відомостей Уповноважений несе відповідальність у встановленому законодавством порядку.

Уповноважений не має права розголошувати отримані відомості про особисте життя заявника та інших причетних до заяви осіб без їхньої згоди.

#### Стаття 15. Акти реагування Уповноваженого

Актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого 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.

Конституційне подання Уповноваженого — акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Подання Уповноваженого — акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття



відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

### **Стаття 16. Підстави для провадження справ та призначення перевірок**

Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які отримує:

- 1) за зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників;
- 2) за зверненнями народних депутатів України;
- 3) за власною ініціативою.

### **Стаття 17. Розгляд звернень до Уповноваженого**

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».

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 Уповноваженим, але не більше ніж до двох років.

При розгляді звернення Уповноважений:

- 1) відкриває провадження у справі про порушення прав і свобод людини і громадянина;
- 2) роз'яснює заходи, що їх має вжити особа, яка подала звернення Уповноваженому;
- 3) направляє звернення за належністю в орган, до компетенції якого належить розгляд справи, та контролює розгляд цього звернення;
- 4) відмовляє в розгляді звернення.

Уповноважений не розглядає тих звернень, які розглядаються судами, зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо заінтересована особа подала позов, заяву або скаргу до суду.

Повідомлення про прийняття звернення до розгляду або відмову у прийнятті звернення до розгляду надсилається в письмовій формі особі, яка його подала.

Відмова у прийнятті звернення до розгляду повинна бути вмотивованою.

## **Стаття 18. Щорічні та спеціальні доповіді Уповноваженого**

Протягом першого кварталу кожного року Уповноважений представляє Верховній Раді України щорічну 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.

Щорічна доповідь повинна містити посилання на випадки порушень прав і свобод людини і громадянина, щодо яких Уповноважений уживав необхідних заходів, на результати перевірок, що здійснювалися протягом року, висновки та рекомендації, спрямовані на поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

У разі необхідності Уповноважений може представити Верховній Раді України спеціальну доповідь (доповіді) з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина.

За щорічною та спеціальною (спеціальними) доповідями Уповноваженого Верховна Рада України приймає постанову.

Щорічні та спеціальні доповіді разом з прийнятою постановою Верховної Ради України публікуються в офіційних виданнях Верховної Ради України.

## **Стаття 19. Участь Уповноваженого у міжнародному співробітництві**

Уповноважений бере участь у підготовці доповідей з прав людини, які подаються Україною в міжнародні організації згідно з чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

**Стаття 20. Загальні гарантії діяльності Уповноваженого**

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.

Уповноважений не зобов'язаний давати пояснення по суті справ, які закінчені або перебувають у його провадженні.

Уповноважений користується правом недоторканності на весь час своїх повноважень. Він не може бути без згоди Верховної Ради України 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 притягаються до відповідальності згідно з чинним законодавством.

Після закінчення строку повноважень, на який особу було обрано на посаду Уповноваженого, їй надається робота (посада), на якій вона працювала до призначення і яка зберігається за нею на час виконання нею обов'язків Уповноваженого, а в разі неможливості надання цієї роботи (посади) — інша рівноцінна робота (посада) на тому ж або, за її згодою, іншому підприємстві, в установі, організації.

Життя та здоров'я Уповноваженого і його представників, які працюють на постійній основі, підлягають обов'язковому державному страхуванню на випадок смерті, травми, каліцтва або захворювання, одержаних під час виконання ними службових обов'язків. Порядок та умови страхування встановлюються Кабінетом Міністрів України.

## **Стаття 21. Гарантії захисту прав людини і громадянина при зверненні до Уповноваженого**

Кожен може без обмежень і перешкод звернутися до Уповноваженого у 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.

Особа, позбавлена волі, може звернутися із письмовим зверненням до Уповноваженого або його представників. У цьому разі до неї не застосовуються обмеження щодо листування. Звернення такої особи протягом двадцяти чотирьох годин направляються Уповноваженому.

Кореспонденція Уповноваженому та його представникам від осіб, які затримані, перебувають під арештом, під вартою, в місцях позбавлення волі та місцях примусового тримання чи лікування, а також інших громадян України, іноземців та осіб без громадянства незалежно від місця їх перебування, не підлягає ніяким видам цензури та перевірок.

Особи, які вчинили дії, заборонені цією статтею, притягаються до відповідальності згідно з чинним законодавством.

## **Стаття 22. Обов'язок співпраці з Уповноваженим**

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, посадові та службові особи, до яких звернувся Уповноважений, зобов'язані співпрацювати з ним і подавати йому необхідну допомогу, зокрема:

1) забезпечувати доступ до матеріалів і документів, у тому числі на засадах, зазначених нормативними актами про охорону державної та службової таємниць;

2) надавати інформацію і давати пояснення стосовно фактичної і правової підстави своїх дій та рішень.

Відмова органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових і службових осіб від співпраці, а також умисне приховування або надання неправдивих даних, будь-яке незаконне втручання в діяльність Уповноваженого з метою протидії тягнуть за собою відповідальність згідно з чинним законодавством.

## Розділ VI Прикінцеві положення

1) Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

2) Кабінету Міністрів України до 1 лютого 1998 року:

подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»;

привести рішення Уряду України у відповідність із цим Законом; забезпечити перегляд і скасування міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади України нормативних актів, що суперечать цьому Закону.

Президент України  
Л. Кучма

м. Київ, 23 грудня 1997 р.  
№ 776/97-ВР

## ЗМІСТ

Вступ.....	3
Глава 1. Світовий досвід діяльності інституту омбудсмена.....	5
§ 1. Історія виникнення інституту омбудсмена і його роль в забезпеченні прав людини.....	5
§ 2. Світові моделі інституту омбудсмена.....	11
§ 3. Інститут омбудсмена Європейського Союзу.....	19
Глава 2. Специфіка статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.....	22
§ 1. Призначення на посаду, звільнення з посади, припинення повноважень Уповноваженого та гарантії його діяльності.....	22
§ 2. Повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.....	33
§ 3. Організація діяльності Уповноваженого з прав людини України.....	50
Заклучення.....	61
Закон України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.....	62

**Марцеляк О.В.**

**Статус уповноваженого Верховної Ради України з прав людини**

*навчальний посібник*

**Технічний редактор Козій Ю.О.**

**Умови друку л.3.04 тираж 300**