

## УПОВНОВАЖЕНИЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ: СТАТУС І ФУНКЦІОНУВАННЯ

*О. Марцеляк*

*Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого,  
вул. Пушкінська, 77, 61024 Харків, Україна*

Забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина є одним з головних чинників у процесі становлення України як демократичної, правової, соціальної держави. Конституція України 1996р., широко закріпила основні права і свободи людини та громадянина, а також гарантії їх реалізації. Важливою гарантією прав і свобод людини можна назвати й інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, або інститут омбудсмена, як він ще називається. Уперше цей інститут був створений у ХУІІІ ст. у Швеції з метою захисту державних інтересів і обмеження судової та адміністративної влади на користь парламенту. З 1809р. він трансформувався в правозахисний інститут, що захищає інтереси громадян з боку адміністративних та судових органів. Починаючи з 1919р., аналогічні інститути були введені в інших країнах і на сьогодні майже в 100 країнах світу існує 150 різних органів та структур, що виконують функції омбудсмена [1].

Світовий досвід підтверджує, що потреба в інституті омбудсмена найперше виникає тоді, коли існуючі інститути не здійснюють ефективного контролю в сфері державного управління і з'являється потреба у додаткових механізмах захисту прав та свобод громадян.

Цей інститут "виростає" із держави і громадянського суспільства на певній стадії їхнього розвитку й виступає протипагою громадянського суспільства на розширення й зміцнення сфери державного втручання та впливу.

Так підставою для введення посади омбудсмена у Великобританії стало незадоволення населення зростанням тиску бюрократії, браком належних засобів правового захисту прав і свобод [2, с.138]. В Іспанії введення інституту Народного захисника прискорила свого часу спроба здійснення профранкістського заклоту [1]. У Польщі інститут Уповноваженого діє з 1 січня 1988 року і розпочав він свою діяльність, коли країна перебувала у важкому економічному становищі, в умовах повного порушення 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 було також реакцією на експансію адміністративної держави. Традиційно сильна адміністративна юстиція Франції не змогла захистити своїх громадян від свавілля французького бюрократизму [3, с.30].

Вважаємо, немає потреби детально зупинятися на характеристиці стану дотримання прав людини в Україні. Розмах бюрократизації, недосконала управлінська система, незадовільний стан законності та інші причини свідчать, що самі правоохоронні органи та правозахисні організації не спроможні вирішити проблему забезпечення прав людини. Повинен діяти вагомий конституційно-правовий орган, головним завданням якого і буде охорона прав людини. Видається, що таким

органом і виступає інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Цей інститут є додатковим (субсидіарним) засобом захисту прав і свобод людини щодо інших правозахисних механізмів, заповнює прогалини і компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини, парламентського контролю та відомчого контролю за адміністративними органами. Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина, не скасовує їх і не передбачає перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод. (ч. 2 ст.4 Закону).

Діяльність Уповноваженого з прав людини спрямована на:

- 1) захист прав і свобод людини та громадянина, проголошених Конституцією України, законами України і міжнародними договорами України;
- 2) додержання та повагу до прав і свобод людини та громадянина суб'єктами, зазначеними Законом;
- 3) запобігання порушенням прав і свобод людини та громадянина або сприяння їх поновленню;
- 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини та громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі;
- 5) поліпшення й подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини та 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.

Здійснюючи свої повноваження Уповноважений Верховної Ради України 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 у скандинавських країнах не набула розвитку правозабезпечувальна функція омбудсменів. Вони рідко беруть участь в удосконаленні законодавства, хоча наділені широкими повноваженнями у сфері контролю за судами, адміністрацією тюрем, психіатричними лікарнями та ін. Уповноважений Бундестагу у справах оборони в Німеччині виконує завдання інтеграції армії в громадянське суспільство; французький медіатор – посередник зосереджує свої зусилля на вирішенні проблем удосконалення адміністративної практики і юридичних норм, що її регулюють; уповноважений у справах адміністрації Великобританії, окрім усього іншого, забезпечує взаємодію уряду та парламенту. Легіслатурні омбудсмени США водночас виконують завдання розгляду і вирішення скарг громадян та поліпшення адміністративних процедур, а американські виконавчі омбудсмени інформують населення про доступні правові засоби захисту їхніх прав і свобод, не беручи активної участі в розслідуванні отриманих скарг [3, с.23]. Омбудсмен Фінляндії контролює діяльність державної Ради, Канцлера юстиції, посадових осіб судових органів, органів комунального самоврядування, а також посадових осіб евангелійсько-лютеранської і ортодоксальної церкви та інших релігійних громад тією мірою, в якій їхня діяльність торкається світських питань

(наприклад, реєстрація шлюбу чи його розірвання) [4, с.354-356]. В обов'язки омбудсмена Намібії входить розслідування скарг на дії Комісії публічної служби, на адміністративні органи держави, сили оборони, поліцейські органи, органи тюремної служби, оскільки такі скарги виникають через неможливість рівного доступу громадян у ці служби чи справедливого управління з боку цих служб. Привертає увагу такий конституційний обов'язок омбудсмена Намібії, як розслідування скарг, що торкаються розкрадання і розбазарювання природних ресурсів, нераціонального їх використання, порушення екосистем і природної мальовничості Намібії [5, с.254].

Отже, можна виділити три типи омбудсменів щодо сфери їхньої компетенції: а) омбудсмени, які наділені правом розслідування більшості адміністративних органів, а також судів; б) омбудсмени, повноваження яких поширюються лише на органи державного управління; в) омбудсмени, що розслідують скарги на акти і дії не тільки державних, але й недержавних структур.

Щодо Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, то, згідно з ст.2 Закону, сферою його компетенції є відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини та громадянина лише між громадянином України, незалежно від місця його знаходження, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами.

Причому, виходячи із положень ч.2 ст.15 Закону, до органів державної влади віднесені 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, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, їх посадовими і службовими особами.

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

Повноваження у нього також широкі, зокрема, згідно із ст.13 Закону, Уповноважений має право:

- невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, головами Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором України, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності, їхніми посадовими та службовими особами;
- 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;
- звертатися до Конституційного Суду України з поданням;

– на ознайомлення з документами, у тому числі і секретними (таємними).

Загалом такий підхід щодо повноважень Уповноваженого відповідає світовій практиці. Омбудсмени переважної більшості країн, де вони діють, мають право вимагати необхідні їм для перевірки акти, знайомитися з різними документами, вимагати пояснення від посадових осіб і громадян. Наприклад, омбудсмен Намібії, проводячи розслідування з приводу скарги, має право викликати повісткою будь-яку особу і вимагати будь-який документ. Він наділений правом обвинувачувати особу перед компетентним судом у випадку неявки за повісткою чи ненадання омбудсмену необхідних документів, допитувати будь-яку особу, вимагати від неї співпрацювати і правдивої інформації з розслідуваної справи [5, с.244]. Право омбудсменів Великобританії, Канади і США вимагати необхідну їм для вирішення скарги інформацію прирівнюється за своєю юридичною силою до відповідного права суддів і підлягає обов'язковому виконанню. Омбудсмен Швеції, медіатор-посередник Франції, австралійські омбудсмени мають право накладати штраф на державних службовців, що відмовляються надати потрібну омбудсменові інформацію. У Швеції, Франції, Австралії та Великобританії передбачена кримінальна відповідальність за обструкцію омбудсменівської діяльності. В деяких країнах особи, що беруть участь в омбудсменівському розслідуванні, наділяються правами і обов'язками, які надаються учасникам судового засідання [3, с.25, 27].

Згідно зі ст.16 Закону, Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини та 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.

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 подають Уповноваженому в письмовій формі протягом року після виявлення порушень прав і свобод людини та громадянина. За виняткових обставин цей строк може бути подовжений Уповноваженим, однак не більше ніж до двох років.

Стаття 21 Закону проголошує, що кожен може без обмежень і перешкод звернутися до Уповноваженого у порядку, передбаченому чинним законодавством, і при розгляді звернень не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками кольору шкіри, раси, релігійних або будь-яких інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками.

Отже, Закон не передбачає жодних обмежень щодо подачі звернень до Уповноваженого. Хоча були пропозиції законодавчо закріпити, що Уповноважений не може приймати скарги громадян за таких обставин:

а) якщо громадянин не вичерпав усіх засобів правового захисту своїх прав і свобод (не звертався у відповідні компетентні органи, в обов'язок яких входить вирішення таких справ, не скористався правом судового позову та ін.);

б) якщо скарга не значна чи недобросовісна;

в) скарги, що надійшли від іноземних громадян [6, с.8-15].

Такі пропозиції обґрунтовувалися необхідністю зменшити потік скарг від громадян. Адже Уповноважений зобов'язаний повідомити у письмовій формі особу, що подала звернення, про прийняття або відмову у прийнятті його до розгляду, притому відмова повинна бути вмотивованою.

Усвідомлюючи, що Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини буде досить складно дотримуватися цього положення Закону, деякі науковці пропонували законодавчо закріпити так звані *фільтри* подання звернень Уповноваженому.

Хоча практично в усіх країнах омбудсмени мають прямий контакт з громадянами і приймають скарги безпосередньо від них, однак у Франції та Великобританії скарги омбудсменам подають тільки через членів парламенту. Це так званий *парламентський фільтр*. Його введення зумовлене двома головними причинами: по-перше, бажанням у жодному випадку не порушити, не применшити значення традиційної практики, згідно з якою члени парламенту забезпечують відповідальність адміністрації перед суспільством, і, по-друге, і це головне, – захистити омбудсмена від численних звернень, які не входять в його компетенцію. Практика свідчить, що в країнах, де немає “парламентського фільтру” надходить така велика кількість скарг, яку омбудсмен розглянути не спроможний. Так у Швеції розглядається тільки третя частина скарг [7, с.86], Польський Уповноважений з 1988 по 1990 рр. отримав 100 тис. скарг, з яких було розглянуто тільки 5000. Зате у Великобританії омбудсмен отримує в рік 800-1000 скарг і всі вирішує, оскільки вони входять в його компетенцію [8, с.115].

Як видається, було б доцільно законодавчо закріпити фільтри надходження скарг Уповноваженому з прав людини, однак вважаємо, поряд з “парламентським фільтром” треба було б ввести “президентський фільтр”, коли заяви-скарги подавались би Уповноваженому через Президента України, а також “громадянський фільтр”, коли такі звернення надходили 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, що надходять не за підвідомчістю, і разом з тим, дало б можливість зосередитися на найважливіших питаннях забезпечення прав людини.

Водночас Уповноважений з прав людини міг би стати тим органом, який тісно співпрацює не тільки з законодавчою владою, але й з громадськими правозахисними організаціями (що є обов'язковим) і з Президентом України, якщо людина внаслідок правової неосвіченості, радше пише скарги на ім'я Президента України, аніж звертається до суду чи до інших правоохоронних органів за захистом своїх прав. Зрозуміло, що Президент у необхідних випадках буде передавати такі скарги на розгляд Уповноваженому з прав людини.

На жаль, законодавцем ця пропозиція не врахована. В законі закріплено, що Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі звернення народних депутатів України, але це вже буде додатковим заходом. І уже упродовж перших п'яти місяців роботи до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Н.І.Карпачової надійшло понад 4000 скарг. Щоденно до неї звертається 50-70 осіб з особистих питань. Звичайно, більшість таких звернень залишаються не розглянутими, оскільки фізично неможливо розглянути такий потік скарг [9]. Що ж до правозахисної діяльності Уповноваженого за власною ініціативою, то що методи інспектування державних органів і установ, тобто здійснення так званого загального нагляду,

нагляду за власною ініціативою не набули значного поширення в практичній діяльності омбудсменів. У Великобританії і Франції прийняття омбудсменами тих чи інших питань до розгляду “по обов’язку служби” (за браком заяв зацікавлених осіб) категорично забороняється.

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. На працівників секретаріату поширюється дія Закону України “Про державну службу”. Призначення на посаду та звільнення працівників секретаріату здійснюються Уповноваженим. Сьогодні в секретаріаті Уповноваженого з прав людини працює 25 осіб, а має бути втричі більше [9].

При Уповноваженому з метою надання консультаційної підтримки, проведення наукових досліджень, а також вивчення пропозицій щодо поліпшення стану захисту прав і свобод людини та 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 та громадянина.

Уповноважений має право також 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.

Світова практика знає приклади діяльності як спеціалізованих, так і місцевих омбудсменів. Так у 1974р. Законом про місцеве управління інститут місцевого омбудсмена запроваджений у Великобританії, а до цього у 1973р. були введені Уповноважені в галузі охорони здоров’я на рівні Англії, Уельсу і Шотландії. Регіональні омбудсмени діють у Швейцарії і Бельгії [10, с.50; 7, с.138]. На початку 1979р. в кожній префектурі Франції ввели посаду представника медіатора. В ряді федеративних держав омбудсменів спочатку вводили на рівні штатів, провінцій, регіонів, тобто омбудсменівська система будувалася знизу (Канада, Австралія). Італія і США ще й сьогодні продовжують експериментувати з регіональними та місцевими омбудсменами. В Австрії, навпаки, спочатку була створена федеральна Колегія народного права захисту [3, с.27-28].

Місцеві омбудсмени діють, головню, 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 громадянина розглядом скарг на державні органи Російської Федерації, республік у складі Російської Федерації, автономних областей, але не на органи районів, міст, у тому числі місцеву адміністрацію, інші органи самоврядування” [8, с.115]. Отже, що В.Бойцова підтримує ідею не поширювати повноваження Уповноваженого на місцеві органи. Але ж це стосується Росії, великої федеративної держави, де така ідея себе виправдовує, оскільки в іншому випадку Уповноважений “потонує” би в потоці скарг. Що ж до України, – то це унітарна держава з середньою кількістю населення, де контроль за місцевими органами можливий, більше того – він необхідний, адже права людини здебільшого

порушуються саме на місцях, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, їхніми посадовими і службовими особами. Проте вводити місцевого Уповноваженого з прав людини, звичайно, немає потреби, оскільки це привело б до певних непорозумінь, розмивання чітких функцій центрального і місцевих органів. Тому ідея введення представників Уповноваженого на місцях і спеціалізованих омбудсменів є привабливою, але і в Законі водночас слід було б чітко це зазначити, назвати їхні функції, розкрити статус, повноваження. Отже у Законі цього не зазначено, як не порушено й таке важливе питання, як критеріїв оцінки дотримання, забезпечення прав людини.

Оцінка актів, дій (бездіяльності) органів та посадових осіб проводиться омбудсменами в різних країнах з допомогою різноманітних критеріїв. Звичайно передусім омбудсмени керуються критерієм законності. Поряд з тим, шведський омбудсмен використовує критерії об'єктивності і неупередженості, датський – розсудливості, норвезький – очевидної розумності. Колегія народного правозахисту Австрії оцінює правильність здійснення федерального управління, уповноважений Бундестагу у справах оборони Німеччини захищає принципи демократичної справедливості і поваги почуття особистої гідності, медіатор Франції дає оцінку відповідності адміністративної діяльності до завдань державної служби, які полягають у дотриманні принципів публічного інтересу і правильного управління. Іспанський Народний захисник забезпечує необхідне дотримання конституційних прав. Омбудсмен Західної Австралії розслідує нерозумні, несправедливі, дискримінаційні дії, а також недоцільні рішення. Аналогічні критерії використовують канадські омбудсмени. У США омбудсмени керуються, окрім вищеназваних критеріїв, критеріями доречності і ясності адміністративних актів та їх ефективного виконання [3, с.25-26].

Ми вважаємо, що Уповноважений з прав людини України також не може обмежуватись тільки правовими рамками і, проводячи розслідування, розглядаючи скарги громадян, повинен керуватися ще критеріями об'єктивності, доцільності, справедливості дії 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.” І омбудсмен, в обов'язки якого входить захищати передусім право громадян на “хороше управління”, повинен контролювати дотримання державними органами, підприємствами, установами, організаціями, їх посадовими і службовими особами не тільки закону, але саме і цього духу прав і свобод людини та громадянина. Своєю діяльністю він повинен закріплювати принцип неформального розуміння закріплених в Конституції України прав і свобод громадян. У цьому найбільша цінність інституту омбудсмена.

1. Макаренко С. Чтобы чиновник не путал закон и дышло. – Голос Украины. – 1997. – 12 марта.
2. Хаманева Н.Ю. Роль омбудсмена в охране прав граждан в сфере государственного управления. – Советское государство и право. – 1990. – №9.

3. Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмана в системе взаимодействия государства и гражданского общества: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 1995.
4. Могунова М.А. Парламент Финляндии // Парламенты мира. – М.: Высшая шк., 1991.
5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М., 1995. – Т.2.
6. Тодика Ю., Марцеляк О. Про створення інституту Уповноваженого з прав людини в Україні. – Український часопис прав людини. – 1995. – №2.
7. Хаманева Н. Ю. Место и роль института омбудсмана в системе правового контроля. – Правоведение. – 1992. – №2.
8. Бойцова В. В. Нужен ли Уполномоченный парламента по правам человека в России? – Советское государство и право. – 1993. – №1.
9. Карпачова Н. Народный правозащитник всегда в оппозиции к власти: Интервью. – Голос Украины. – 1998. – 26 сент.
10. Бойцова В. В. Институт местного омбудсмана в Великобритании. – Правоведение. – 1993. – №3.

**THE AUTHORISED HUMAN RIGHTS  
REPRESENTATIVE OF THE VERKHOVNA RADA:  
LEGAL STATUS AND FUNCTIONS**

***O. Martseliak***

*Ukrainian National Law Academy named after Yaroslav Mudry  
vul. Pushkinska 77, 61024 Kharkiv, Ukraine*

In this article the author looks into constitutional status of ombudsman and makes a comparative analysis of the competence of this organ in different countries of the world. Basic features and special characteristics of the body are analyzed. The author gives his own view of legal regulation of the activities of the Human Rights Representative in the Verkhovna Rada (Supreme Council).

Key words: ombudsman, parliament, Supreme Council.

Стаття надійшла до редколегії 18.10.1999

Прийнята до друку 31.03.2001