



Н. С. НАУЛІК
здобувач відділу конституційного права
і місцевого самоврядування
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького

УКРАЇНСЬКИЙ ОМБУДСМАН – ЕЛЕМЕНТ КОНСТИТУЦІЙНО- ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

Конституція України (ст. 55) та чинне законодавство гарантують кожному право звертатися за захистом своїх прав.

У більшості демократичних держав основними механізмами захисту прав людини є суд (США, Канада), конституційна скарга (ФРН, Австрія, Іспанія), омбудсман (Швеція, Норвегія, Фінляндія) тощо.

В Україні існує чітко визначена система органів та посадових осіб різних рівнів, які повинні захищати права і свободи людини та громадянина. Це Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, підсистема судів загальної юрисдикції та спеціалізованих судів, Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокуратура, адвокатура, інші правоохоронні та правозахисні органи України [1].

Серед низки вищевказаних інститутів особливої уваги заслуговує наймолодша правозахисна інституція в Україні – інститут омбудсмана, який давно став невід'ємною частиною механізму захисту порушених прав людини в демократичних державах.

Варто зауважити, що процес становлення даного інституту в Україні був тривалим, але ефективним.

Першим фактом створення системи органів, які б гарантували захист прав людини парламентом, було прийняття Декларації прав і свобод громадянина на V позачерговому з'їзді народних депутатів СРСР у 1989 р. Відповідно до Декларації, пропонувалося створити систему Уповноважених з прав людини, які діяли б при парламентах колишніх союзних республік, а також Уповноважених з прав людини при Радах народних депутатів усіх рівнів [2].

Після розпаду Союзу РСР даний інститут поступово був упроваджений у систему захисту прав людини в пост-соціалістичних державах. Так, Конституцією Литви 1992 р. передбачена посада контролера Сейму, Конституцією РФ 1993 р. – Уповноваженого з прав людини, Конституцією Грузії 1995 р. – Народного захисника та ін. В Узбекистані у 1997 р. був прийнятий Закон “Про Уповноваженого Олій Мажлісу з прав людини” [3]. Конституція України 1996 р. містить норми, якими передбачено можливість звернення громадян за захистом до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [4].

Після прийняття Конституції 1996 р. в Україні розпочався процес впровадження цього інституту в систему парламентського контролю за дотриманням прав людини в Україні. Комісією Верховної Ради України з прав людини, національних меншин та міжнародних відносин було підготовлено проект закону про українського омбудсмана, який обговорювався на четвертих Всеукраїнських читаннях до Дня захисту прав людини у грудні 1996 р. [5]. Варто зауважити, що даному проекту передували три різних проекти, які після обговорення у вищезгаданих Комісії були викладені в єдиному, остаточному проекті, внесеному на розгляд у Верховній Раді України [6], і який у грудні 1997 р. Верховна Рада України ухвалила у третьому читанні, а 27 грудня 1997 р. він був підписаний Президентом України і набрав чинності з дня опублікування [7].

Вітчизняним законодавством передбачено створення “сильної” моделі омбудсмана, якій притаманні високий конституційний статус, незалежність від будь-якого органу держави або місцевого самоврядування, їх посадових осіб,

широка юрисдикція, значні повноваження щодо проведення перевірок та проваджень, право ініціювати обов’язкові для розгляду подання, можливість безпосереднього звернення до омбудсмана тощо [8].

Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є однією із форм парламентського контролю в Україні, що й підтверджує виконання ним контрольної функції.

Аналізуючи норми Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” (далі – Закон), можна виділити основні принципи діяльності українського омбудсмана.

Принцип виборності Уповноваженого міститься у ч. 1 ст. 5 Закону: “Уповноважений призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів”. Даний принцип в Україні був реалізований двічі – у 1998 р., коли обирали першого українського омбудсмана, та – у 2003 р., коли вибори омбудсмана відбувались у два тури, оскільки 15 травня 2003 р. парламент не дав можливості омбудсману Н. Карпачовій пролонгувати свої повноваження по захисту прав людини. Але причина такого рішення, мабуть, не результат професійної непридатності Уповноваженого, а наслідок політичної неузгодженості в парламенті [9]. З часом професіоналізм переважив усі політичні баталії і 19 червня 2003 р. із 295 депутатів, які взяли участь у голосуванні, 280 проголосували за кандидатуру Н. Карпачової на посаду Уповноваженого.

Принцип незалежності Уповноваженого впливає насамперед із ч. 1 ст. 20 Закону, тобто 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 зaborняється.

Принцип самостійності впливає із ч. 2 ст. 20 Закону, де зазначено, що Уповноважений не зобов'язаний давати пояснення по суті справ, які закінчені або перебувають у його провадженні.

Уповноважений у своїй діяльності керується принципом недоторканності, тобто наділений імунітетом, про що свідчить ч. 3 ст. 20 Закону: "Уповноважений керується 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..."

Досить важливим на сьогодні в діяльності омбудсмена є принципи деполітизованості та несумісності посади, які закріплені у ст. 8 Закону: "Уповноважений не може мати представницького мандата, обіймати будь-які інші посади в органах державної влади... він не може бути членом будь-якої політичної партії".

Чи не найголовнішим можна виділити принцип доступності даного правозахисного органу для будь-якої людини [10]. Цей принцип впливає насамперед із ст. 21, в якій зазначається, що кожен може без обмежень і перешкод звертатися до Уповноваженого у порядку, передбаченому чинним законодавством.

Принцип рівності усіх людей при зверненні до українського омбудсмена впливає із ч. 2 і ч. 3 ст. 21 Закону: "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 звернутись із письмовим зверненням до Уповноваженого або його представників".

Для ефективної роботи даного інституту Законом передбачено принцип обов'язкової співпраці Уповноваженого з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, посадових та службових осіб, до яких звернувся Уповноважений (ч. 1 ст. 22).

Для більш ефективної роботи омбудсмена законодавством України передбачено створення секретаріату та право Уповноваженого призначати представників у межах виділених коштів.

Відповідними розпорядженнями Кабінету Міністрів України посади представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та працівників секретаріату віднесено до категорій посад державних службовців. На сьогодні у секретаріаті Уповноваженого запроваджено посади представників Уповноваженого, керівника секретаріату, заступника керівника секретаріату, першого помічника Уповноваженого, секретаря консультативної ради, керівників департаментів, начальників управлінь та самостійних відділів, керівника прес-служби, радників, помічників, консультантів Уповноваженого та ін. Ми бачимо, що даний інститут значно розширився від початку його функціонування, коли у жовтні 1998 р. в інтерв'ю газеті "Народна армія" Н. Карпачова зазначила, що в офісі Уповноваженого замість 200 чоловік працюють лише 25, не маючи окремого приміщення, розташованого в центрі, яке потрібне громадянам, а не бюрократам [11].

Але, на нашу думку, було б доречним

поповнення вищеперелічених посад місцевими омбудсманамі, зокрема, омбудсманом Автономної Республіки Крим, омбудсманом з прав дитини, спеціалізованими омбудсманами, наприклад, військовими, які могли б ще більше удосконалити ефективну правозахисну діяльність українського омбудсмана.

Необхідність створення інституту Уповноваженого Верховної Ради Автономної Республіки Крим з прав людини, який був би підзвітний Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, диктують умови нинішньої ситуації по захисту порушених прав людини в Криму, яка охарактеризована Н. Карпачовою у виступі на депутатських слуханнях у Верховній Раді Автономної Республіки Крим 14 січня 2004 р. Український омбудсман звітувала про результати проведення моніторингу у вересні 2003 р. в містах Криму, на підприємствах, установах, організаціях та у пенітенціарних установах. Низку проблем вже вдалося вирішити, деякі питання доведені до відома Президента України, Голови Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України. Але така робота повинна проводитись не періодично, а постійно, що і доводить необхідність функціонування інституту Уповноваженого Верховної Ради Автономної Республіки Крим з прав людини, який тісно співпрацюватиме із українським омбудсманом.

Розуміння державою важливості і необхідності функціонування інституту Уповноваженого в Україні підкреслюється прирівнянням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до Голови Конституційного Суду України за умовами матеріально-побутового, медичного, санаторно-курортного та транспортного обслуговування.

Досить важливим є те, що відповідні

органи повинні враховувати подання Уповноваженого щодо асигнувань на створення матеріально-технічної бази, необхідної для діяльності Уповноваженого.

Основними напрямками діяльності інституту омбудсмана є вивчення фактів порушень прав і свобод людини та громадянина, що були вчинені органами публічної влади, установами, організаціями; сприяння законодавчому і представницькому органу в реалізації парламентського контролю щодо дій органів влади; участь у законодавчому процесі держави.

Сфера компетенції українського омбудсмана є досить широкою. До числа адресатів подань Уповноваженого належать практично всі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та їх посадові і службові особи [12]. До юрисдикції Уповноваженого належить і контроль за діяльністю суддів, який стосується не суті рішення суду, а порушення термінів розгляду справи судом, недотримання процесуальних норм тощо. На нашу думку, варто було б запозичити досвід зарубіжних країн, а саме Польщі, і надати українському омбудсману можливість втручатися у судовий процес, якщо йому стали відомі факти несправедливості та не об'єктивності розгляду по справі.

Підставами проведення провадження Уповноваженим є звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників; звернення народних депутатів України; власна ініціатива.

Можна виділити три стадії провадження по справі: 1) виявлення факту порушення права людини шляхом отримання заяви або дослідження справи за власною ініціативою; 2) вивчення ма-

теріалів справи та їх розгляд; 3) висновки по справі та доведення їх до відома сторін.

Як уже зазначалося, на основі принципу незалежності Уповноваженого законом передбачено заборону втручання у діяльність Уповноваженого з боку органів державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб, заборону вимагати від Уповноваженого пояснень по суті справ, які закінчені або перебувають у його провадженні, що, звичайно, є гарантіями діяльності українського омбудсмена та забезпечує об'єктивний розгляд справи і винесення по ній справедливого рішення.

Широке коло повноважень омбудсмена в Україні свідчить про реальне бажання держави надати можливість людині захистити своє порушене право. Уповноважений наділений правом:

- невідкладного прийому вищими посадовими особами, серед яких – Президент, Прем'єр-міністр, Голова Верховної Ради України, Генеральний прокурор та ін.;

- правом безперешкодного відвідування органів державної влади, місцевого самоврядування і ін. та ознайомлення з документами, у тому числі таємними, в органах державної влади, місцевого самоврядування, органах прокуратури і суді;

- правом відвідувати у будь-який час місця перебування затриманих, попереднього ув'язнення, установи відбування покарання;

- правом бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій;

- правом звернення до суду із заявою про захист прав і свобод людини та громадянина;

- правом перевірки стану додержання встановлених прав і свобод людини та

громадянина відповідними державними органами тощо.

На нашу думку, серед низки вищеведених повноважень немає досить важливого, яке варто було б надати Уповноваженому – це право законодавчої ініціативи. Адже омбудсман чи не найбільше поінформований про проблеми громадян, які неможливо вирішити через прогалини у законодавстві.

Оскільки Уповноважений має право направляти у відповідні органи акти реагування, то Законом визначено, що актом реагування є конституційне подання Уповноваженого та подання до органів державної влади.

Конституційне подання Уповноваженого – це акт реагування до Конституційного Суду 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 [13].

Подання Уповноваженого – це акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина [14]. Використовуючи реально право Уповноваженого звертатися до Конституційного Суду України з поданням, на сьогодні існує 4 Конституційні подання Уповноваженого, на які є рішення Конституційного Суду України.

Особливим є подання Уповноваже-

ного до Вищої Ради юстиції про звільнення судді з посади або відкриття дисциплінарного провадження щодо суддів Верховного Суду України та спеціалізованих судів [15].

Досліджуючи діяльність українського омбудсмана, можна зазначити, що він виконує такі функції: дослідницьку; контрольну (парламентський контроль за дотриманням прав людини і громадянина); консультативну; інформаційну; інтеграційну; виховну.

Таким чином, аналізуючи правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, сферу його компетенції, можливості здійснення захисту порушених прав людини і громадянина, які закріплені у чинному законодавстві, можна зробити висновок, що український омбудсман має особливий статус і функціонує як самостійний інститут, який сприяє органу законодавчої влади здійснювати контроль за дотриманням органами публічної влади, установами, організаціями, вищими органами влади, судами та установами приватного характеру. Але існує необхідність удосконалення законодавчої бази, а саме:

- оскільки інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є елементом конституційно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина, то Конституцію України слід доповнити розділом, в якому окреслити основи правового статусу Уповноваженого;

- доповнити Закон “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” нормами, які б надавали можливість омбудсманові запобігати порушенням прав людини, бо знову ж таки,

враховуючи зарубіжний досвід, діяльність омбудсмана повинна запобігати несправедливості та відновлювати справедливість [16];

- посилити відповідальність винних осіб за чинення перешкод діяльності Уповноваженого;

- в окремому розділі адміністративно-процесуального кодексу відобразити діяльність Уповноваженого, сферу його компетенції і санкції за перешкоди у його діяльності, оскільки завдання омбудсмана та адміністративних судів в Україні є практично однаковими, а саме: розгляд справ, що виникають із публічно-правових відносин між громадянами, юридичними особами, з одного боку та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими чи службовими особами – з другого. Отже, ці два інститути повинні тісно співпрацювати, а форми їх спільної діяльності мають передбачатися нормами законодавства, зокрема, адміністративного процесуального кодексу України;

- не варто залишати поза увагою факт низького рівня правосвідомості населення України, який міг би підняти Уповноважений шляхом проведення роз’яснювальних програм на телебаченні, розробкою та випуском спеціальної літератури (брошур, газет, журналів) великим накладом.

Аналізуючи вищенаведене, не можна не погодитися з тим, що український омбудсман – це високоавторитетний, незалежний, функціонально самостійний, політично нейтральний державний орган, покликаний забезпечувати реалізацію прав і свобод особи.