

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-12-76-18>

УДК 342

Петришина М.О., Тараніченко Ю.І.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

УПОВНОВАЖЕНИЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ЕЛЕМЕНТ МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Анотація. Стаття присвячена аналізу правового статусу, функцій та повноважень омбудсмана як елемента загальнонаціонального механізму захисту прав людини. У дослідженні обґрунтовується важливість заснування і функціонування інституту омбудсмана в Україні та в світі. Звертається увага на передумови та фактори формування цього інституту. Зокрема, проводиться аналіз суспільних процесів на теренах України, що передували створенню такого інституту, а також визначається періодизація створення такого інституту, особливості його історичного розвитку. Детально розкривається сутність і зміст діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, конституційні основи правозахисної діяльності, механізм набуття статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, особові якості представника та основні принципи його діяльності і поставлені перед ним завдання. Розкривається сутність його діяльності як суб'єкта механізму захисту прав людини. На підставі проведеного аналізу формулюються пропозиції щодо подальшого вдосконалення інституту, а також напрямків подальших наукових досліджень у зазначеній сфері.

Ключові слова: інститут омбудсмана, права людини, механізм захисту прав людини, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Petryshyna Maryna, Taranichenko Yulia

Yaroslav Mudryi National Law University

PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS OF UKRAINE AS AN ELEMENT OF HUMAN RIGHTS PROTECTION MECHANISM

Summary. This article is devoted to the topic of identification of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights as an element of the mechanism of protection of human rights and citizens in Ukraine. The article explains the importance of the existence of the Ombudsman Institute in Ukraine and in the world and the historical prerequisites for the creation of such an institution are revealed, as well as the conditions under which such an institution was formed in modern society. The analysis of social processes in the territory of Ukraine that preceded the establishment of such an institute is conducted, as well as the periodization of the creation of such institute and its historical development. The problems of the article testify the importance of considering the topic, since the recognition and protection of human and citizen's rights and freedoms are a guarantee of democracy, the rule of law and its socio-economic prosperity. The article identifies the factors that contributed to the establishment of high authority of this institute, as well as analyzes recent research and publications of Ukrainian scientists related to this topic. It describes in detail the nature and content of the activity of the Parliamentary Commissioner for human rights of Ukraine, the constitutional foundations of human rights activity, the mechanism for obtaining the status of the Parliamentary Commissioner for human rights of Ukraine, the personal qualities of the representative and the basic principles of his activity and the tasks set before him, as well as his essence, activities as a subject of the human rights protection mechanism. The article defines the guarantee of the activity of the Commissioner by the legislation of Ukraine, such as: prohibition of interference in its activity by state authorities, bodies of local self-government, associations of citizens, enterprises, institutions, organizations, regardless of ownership and their officials, including, and the prohibition of requiring the Commissioner to clarify the merits of the cases pending or pending; inviolability; financial independence; termination of activity of the Commissioner; list of powers; bases of activity; requirements for a candidate for the position; the duty of the Commissioner to submit to the Verkhovna Rada of Ukraine an annual report on the status of observance and protection of human rights and freedoms. As the Ombudsman Institute is new for Ukraine and is in the process of ongoing reform and development, this article sheds light on all the problems that need to be addressed to further improvement of the Institute, and points out ways to achieve it.

Keywords: Ombudsman institute, human rights, human rights protection mechanism, Parliamentary Commissioner for human rights of Ukraine.

Постановка проблеми. Прискорення розвитку сучасного суспільства, прагнення та тенденції до демократичності сприяють зростанню інтересу до діяльності інститутів із захисту прав і свобод людини і громадянина. Цілковито обґрунтовано розвинутими вважаються ті країни світу, в яких держава гарантує своїм громадянам невід'ємні права та свободи і гарантує їх, зокрема, за посередництвом упровадження інститутів із захисту таких прав. В Україні таким є інститут Уповноваженого Верховної Ради України (далі – ВРУ) з прав людини.

Тенденції створення таких інститутів у світі закладені ще декілька століть назад у Швеції. Поширення та активне впровадження аналогічних інститутів із захисту прав людини в різних країнах доводить, що визнання та забезпечення прав і свобод людини і громадянина є гарантією здобуття демократії, побудови правової держави та її соціально-економічного процвітання. На сьогоднішній день діяльність більшості держав світу спрямована на такий курс встановлення демократизму у своїй країні. На наш погляд, ви-

сокий авторитет цього інституту пояснюється такими факторами:

1) визнання паритетності людини у розвитку суспільства та держави;

2) виникнення необхідності створення такого органу, який би міг попередити і припинити незаконні, недоцільні та несправедливі дії органів публічної адміністрації;

3) виникнення необхідності врівноваження гілок влади в демократичному суспільстві;

4) прагнення кожної держави до міжнародних стандартів, які значну увагу приділяють правам людини;

5) наявність ряду демократичних характеристик інституту;

6) запровадження такого інституту як реакції громадянського суспільства на значне розширення повноважень сучасної системи органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемні питання заснування, функціонування та розвитку інституту омбудсмана стали предметом дослідження таких зарубіжних і вітчизняних учених, як В.В. Бойцова, С.В. Банах, Ю.М. Грошевий, Л.В. Голяк, Н.Ю. Заворотнюк, К.О. Закоморна, Н.І. Карпачова, В.Г. Ключков, О.Г. Маркелова, О.В. Марцеляк, Г.О. Мурашин, Ю.С. Шемшученко та ін.

Виділення раніше невирішених частин загальної проблеми. При цьому, слід зважати на те, що інститут омбудсмана є новим для України і перебуває у процесі перманентного реформування і розвитку. Відтак, з урахуванням провадженої в Україні реформи територіальної організації влади, поглиблення процесу демократизації суспільства та держави, інститут Уповноваженого ВРУ з прав людини потребує детального вивчення та подальшого удосконалення.

Метою цієї роботи є вивчення теоретико-правових основ організації та діяльності інституту Уповноваженого ВРУ з прав людини в Україні, виокремлення на підставі аналізу наукових та нормативно-правових джерел основних проблем в розвитку цього інституту та формулювання пропозицій щодо його подальшого вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення і дотримання прав і свобод людини – це свого роду міжнародний стандарт. Як зазначила у своїй роботі О.В. Бурлак: «Міжнародний стандарт у міжнародному праві прав людини є тим мінімальним рівнем дотримання прав людини, нижче якого держава не може опускатися» [1]. Отже, гарантування таких прав державою є стандартом існування та функціонування демократичних країн, нижче якого опускатися не можна, якщо прагнення отримати визнання з боку інших держав щодо власної позиції на міжнародному рівні є достатнім стимулом.

У світі одним з гарантів прав людини є інститут омбудсмана. Як відомо, «омбудсман» – слово шведського походження, що означає «представник чийхось інтересів». Уперше цей інститут виник у Швеції, але протягом ХХ ст. поширився в багатьох країнах. Сьогодні цей інститут на національному, регіональному і місцевому рівнях діє більш, як у 100 державах світу. Слід зазначити, що даний термін не має законодавчого закріплення у світі, але разом з тим поняття «ом-

будсман» є збірним і родовим поняттям, відбиває певний образ гарантій людських прав.

Згідно з визначенням, яке дає Міжнародна асоціація юристів, омбудсман – це незалежна публічна посадова особа високого рангу, яка отримує скарги на державні органи і службовців від потерпілих осіб чи діє на власний розсуд, уповноважена проводити розслідування, рекомендувати корегуючі дії і подає щорічні доповіді.

В Україні поняття «інститут омбудсмана» з'являється після змін, що відбуваються на світовій арені в кінці 80-х років ХХ ст., коли розпадається Радянський союз і тоталітарний соціалізм зазнає краху. В цей момент новітні і незалежні держави, в тому числі Україна, починають аналізувати інституції інших країн, які сприяють становленню правової держави. На цьому етапі й виокремлюється інститут омбудсмана. В Україні дослідження інституту омбудсмана розпочалося у 1970 р. такими вченими, як Ю.С. Шемшученко та Г.О. Мурашин. Детальне дослідження почалося в 90-х рр. ХХ ст. У подальшому це поняття і інститут були введені у науковий обіг і систему органів державної влади України.

Основним завданням, що стояло перед державою було формування демократичного інституту омбудсмана, який за своєю суттю був би додатковим захистом прав і свобод людини, поєднуючи в собі риси інституту держави та інституту громадянського суспільства і слугував би своєрідним посередником між ними для вирішення питань у сфері прав людини. Відтак, при формуванні моделі інституту омбудсмана в Україні більшою мірою були враховані загальноприйняті міжнародні стандарти та принципи діяльності омбудсмана. З цього приводу Л.В. Голяк зазначає, що основним критерієм демократичності вважається ставлення у державі до міжнародних стандартів, їх сприйняття і реалізація [2, с. 74–75].

На наш погляд, в нашій державі є всі підстави вважати цей інститут дієвим і таким, що може впливати на правову ситуацію в країні, порівняно з іншими правозахисними органами, що діють на території країни. При цьому, розвиток інституту омбудсмана в Україні відбувається поступово і не завжди відповідає світовим та європейським стандартам.

Так, відповідно до статті 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [3]. Стаття 55 Конституції України проголошує право кожного громадянина звертатися до Уповноваженого ВРУ з прав людини по допомогу у захисті своїх прав.

Конституція України та Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» встановлює єдину модель із закріпленням високого конституційно-правового статусом, що надається Уповноваженому ВРУ з прав людини, у тому числі, урахуваючи достатньо широке коло повноважень, їх забезпечення, а також відповідальність.

Так, зокрема, діяльність Уповноваженого ВРУ з прав людини гарантується державою за посередництвом таких гарантій незалежності, як заборона втручання у його діяльність з боку органів державної влади (не лише від Верхов-

ної Ради України, до якої він функціонально примикає), органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності і їх посадових осіб, у тому числі, й заборона вимагати від Уповноваженого пояснення по суті справ, що знаходились або знаходяться у його провадженні. Крім того, статтею 20 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» встановлюється недоторканість Уповноваженого ВРУ з прав людини під час виконання ним своїх повноважень. Так, згідно з ч. 3 ст. 20 вищезгаданого Закону Уповноважений 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. Повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення може бути здійснено Уповноваженому лише Генеральним прокурором. За порушення законодавства щодо гарантій діяльності Уповноваженого, його представників та працівників секретаріату винні особи притягаються до відповідальності згідно з чинним законодавством [4].

Крім того, однією з важливих умов результативності діяльності Уповноваженого ВРУ з прав людини є фінансова самостійність. Так, ст. 12 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачається фінансування діяльності Уповноваженого з державного бюджету [4].

Додатковою гарантією діяльності Уповноваженого ВРУ з прав людини є положення, згідно з яким він припиняє свої повноваження, або може бути звільнений з посади лише у випадках визначених статтею 9 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», в якій встановлюється вичерпний перелік підстав, порядок та умови дострокового припинення, а також припинення повноважень останнього Верховною Радою України [4].

Достатньо широкий перелік повноважень (прав і обов'язків) Уповноваженого ВРУ з прав людини, передбачений ст. ст. 13, 14 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Крім того, ст. 15 Закону встановлюється, що у разі порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів стосовно порушення прав людини і громадянина актами реагування Уповноваженого ВРУ з прав людини є конституційне подання та подання до органів та подання до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, організацій.

Підставою діяльності Уповноваженого, згідно з положеннями чинного законодавства України є відомості про порушення прав людини і громадянина, які надходять від звернень громадян, іноземців, а також осіб без громадянства та їх представників; звернення народних депутатів; власна ініціатива. Всі звернення розглядаються Уповноваженим ВРУ відповідно до Закону України «Про Звернення громадян». Звернення подаються письмово протягом року після виявлення порушення. Кожен без виключення має право безперешкодно звертатися до Уповноваженого

ВРУ з прав людини, а особа позбавлена волі також зберігає для себе таку можливість у вигляді звернення в письмовій формі, в такому разі до неї не застосовуються обмеження щодо листування.

Забезпеченням цього положення є передбачений законодавцем відповідний праву Уповноваженого обов'язок всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, посадових та службових осіб з якими необхідно співпрацювати Уповноваженому ВРУ з прав людини, надавати йому необхідні відомості.

При цьому, незважаючи на достатньо чітко та детально регламентований конституційно-правовий статус Уповноваженого ВРУ з прав людини, існує загроза доступу до цієї посади особи, що може підірвати довіру народу до Уповноваженого як до одного з найбільш авторитетних інститутів захисту прав людини. Так, відповідно до абзачу 2 ст. 5 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» 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. Як видається, законодавцю слід було б точно визначити таку суб'єктивну категорію (оціночне поняття) як «моральні якості» та зазначити, що слід розуміти під цим поняттям з метою запобігання упередженого ставлення з боку третіх осіб. При цьому, визнаємо, що таке завдання складно реалізувати, проте, не неможливо, з огляду на зарубіжний досвід функціонування подібних інститутів.

Зважаючи на важливе значення досліджуваного інституту для формування суспільної думки про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в державі в цілому, статтею 18 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» встановлюється право-обов'язок Уповноваженого протягом першого кварталу кожного року представляти 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.

Така 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 з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина. За результатами представлення спеціальної доповіді Верховна Рада України приймає постанову, що фіксується в офіційних виданнях Верховної Ради України.

Проте, аналіз чинного законодавства свідчить, що в ньому не передбачено ні організаційних, ні юридичних наслідків прийняття такої постанови. Відтак, вважаємо за можливе погодитися із думкою О. Майданчик про те, що в нормах чинного законодавства немає адекватних засобів реагування парламенту за результатами діяльності Уповноваженого ВРУ з прав людини [5, с. 14].

Висновки і пропозиції. Проаналізувавши сутність і зміст діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини можна сформулювати ряд висновків. Інститут омбудсмена у світі був встановлений для захисту прав та інтересів особи ще задовго до появи такого інституту в Україні. Наявність такого інституту свідчить про високий ступінь демократичного розвитку суспільства. Зважаючи на те, що досліджуваний інститут був запроваджений в нашій державі порівняно з іншими країнами нещодавно, то, відповідно, і перебуває на стадії розвитку з притаманними їй недоліками, які були зазначені в ході вивчення та аналізу чинного законодавства.

При цьому, роль та значення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як суб'єкта правозахисної діяльності не слід недооцінювати. Навпаки суспільство і держава повинні усвідомити, що цей інститут в Україні є одним із факторів демократичного суспільного розвитку та реалізації принципу визнання прав

і свобод людини найвищою соціальною цінністю, а також призначенням діяльності всіх органів публічної влади. Україна є новітньою державою, яка ще розвивається і наявність такого інституту в механізмі захисту прав людини можна вважати гарантом демократичного розвитку.

Однак, для інтенсивнішого розвитку в цьому напрямку необхідно визнати Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини важливим елементом у механізмі захисту прав людини і поступово розширювати межі та обсяг його повноважень. Зокрема, доцільно, на нашу думку, було б доповнити статтю 93 Конституції України і надати право законодавчої ініціативи Уповноваженому ВРУ з прав людини. Крім того, важливо посилити гарантії виконання вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та встановити адміністративну відповідальність, як за невиконання законних вимог омбудсмена, так і за їх неналежне виконання. Важливими та такими, що потребують своєчасного вирішення є й питання щодо конкретизації вимог до кандидата на посаду Уповноваженого (зокрема, у частині «високих моральних якостей»), його прав та обов'язків задля встановлення високого статусу такої особи. Ці та інші питання потребують не лише наукового обґрунтування, а й якісного та своєчасного відтворення на законодавчому рівні.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 18 квітня 2000 р. № 20 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 24.12.2019).
3. Бурлак О.В. Міжнародні стандарти щодо статусу і функціонування національних установ із захисту і охочення прав людини : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2010. 20 с.
4. Голяк Л.В. Несудові форми захисту прав людини (за участі інститутів омбудсмена) в Україні та Польщі: порівняльний аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 2. С. 74–80.
5. Майданчик О.О. Інститут омбудсмена у механізмі забезпечення прав людини в Україні. *Адвокат*. 2010. № 7(118). С. 12–16.
6. Марцеляк О.В. Інститут омбудсмена: теорія і практика : монографія. Харків : Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2004. 450 с.
7. Марцеляк О.В. Статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : навч. посіб. Харків : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 1998. 84 с.

References:

1. Konstitutsiya Ukrayini vid 28.06.1996 № 254k/96-VR [Constitution of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (in Ukrainian)
2. Zakon Ukrayini «Pro Upovnovazhenogo Verhovnoyi Radi Ukrayini z prav lyudini» vid 28.11.2019 № 20 [Law of Ukraine “On the Ombudsman of Ukraine”]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80> (in Ukrainian)
3. Burlak, O.V. (2012). Mizhnarodni standarti schodo statusu i funktsionuvannya natsionalnih ustanov iz zahistu i zaohochennya prav lyudini [International Standards on the Status and Functioning of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights]. (PhD Thesis). Ivano-Frankivsk: Symphony of Forte. (in Ukrainian)
4. Golyak, L.V. (2008). Nesudovi formi zahistu prav iyudini (za uchasti Institutiv ombudsmana) v Ukrayini ta Polschi: porivnyalniy analiz [Non-judicial forms of human rights protection (with the participation of ombudsman institutions) in Ukraine and Poland: a comparative analysis]. (PhD Thesis). Kyiv: Journal of the Kyiv University of Law. (in Ukrainian)
5. Maydanchik, O.O. (2010). Institut ombudsmana u mehanizmi zabezpechennya prav lyudini v Ukrayini [Ombudsman Institute in the Mechanism of Human Rights in Ukraine]. *Ukrainian Journal : Attorney*, vol. 118, no. 7, pp. 12–16. (in Ukrainian)
6. Martselyak, O.V. (2004). Institut ombudsmana: teoriya i praktika [Ombudsman Institute: theory and practice]. (PhD Thesis). Kharkiv: Publisher of the National University of Internal Affairs. (in Ukrainian)
7. Martselyak, O.V. (1998). Status Upovnovazhenogo Verhovnoyi Radi Ukrayini z prav lyudini [Status of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights]. (PhD Thesis). Kharkiv: National Law Academy of Ukraine named after Yaroslav Mydriyi. (in Ukrainian)