

УДК 342.536

І. Є. Словська

ТЕОРЕТИЧНІ І ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Розвиток демократичних засад функціонування державного апарату є практичною реалізацією ст. 3 Конституції України, яка стверджує людину найвищою соціальною цінністю. Прагнення впровадити кращі зразки світового парламентаризму у вітчизняну практику державного будівництва зумовлює оптимальне вирішення завдань всебічного забезпечення прав і свобод особи. Саме таким цілям слугує діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі — Уповноважений).

Перманентний процес реформування законодавства з метою вдосконалення правового статусу народного захисника повинен передбачати виважену і науково обґрунтовану зміну нормативних положень згідно з класичними юридичними конструкціями.

Розробку окремих аспектів конституційно-правового інституту Уповноваженого здійснювали В. Б. Барчук, Л. В. Голяк, Г. С. Журавльова, О. О. Майданник, Н. С. Наулік, С. Г. Приходько та інші науковці. Водночас багато проблемних питань є предметом наукових дискусій і потребують подальших досліджень.

Метою написання статті є аналіз вітчизняної моделі парламентського омбудсмана та висловлення авторських зауважень з приводу доцільності й конкретних напрямків вдосконалення переліку його прав і обов'язків, процедури та гарантій діяльності.

Уповноважений структурно не входять до системи органів законодавчої установи, хоча пов'язаний з Верховною Радою України тісними організаційними зв'язками [1, с. 44]. Він є класичним взірцем парламентського омбудсмана, оскільки призначається на посаду і звільняється легіслатурою таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів. Внесення пропозицій щодо кандидатур здійснює Голова Верховної Ради або

не менше 1/4 парламентаріїв від конституційного складу законодавчої інституції у 20-денний строк з наступного дня після закінчення терміну перебування службової особи на посаді або оголошення результатів голосування, за якими нового претендента не було обрано. Призначеним вважається той кандидат, за якого віддали голоси більшість народних депутатів.

Якщо на посаду Уповноваженого було запропоновано більше ніж два кандидати і жодного не було призначено, проводиться повторне голосування по двох претендентах, які отримали найбільшу підтримку. У разі не набрання кандидатами необхідної кількості голосів, знову проводиться висування кандидатур для призначення [2, ст. 6].

Законодавство містить вимоги, яким повинен відповідати потенційний високопосадовець: громадянство України, досягнення на день обрання 40 років, володіння державною мовою, наявність високих моральних якостей і досвіду правозахисної діяльності, проживання в Україні протягом останніх п'яти років. Особа з непогашеною або незнятою в установленому порядку судимістю не може претендувати на подання своєї кандидатури [2, ст. 5].

Наукові джерела вірно вказують на необхідність подальшого вдосконалення правового статусу вітчизняного омбудсмена. Нині не визначені критерії оцінювання моральних якостей претендентів, термін здійснення ними правозахисної діяльності. Очевидно, що вид такої діяльності (адвокатська, судова тощо) особливого значення не має. Проте скасовувати вимогу щодо відповідності кандидата високим моральним цінностям, незважаючи на відносно формальні критерії оцінювання останніх [3, с. 385–386], не варто, оскільки така особа повинна користуватися повагою в суспільстві, бути відомою своїми гідними вчинками. Саме значні особисті досягнення розцінюватимуться як прерогативи в обранні на відповідальну державну посаду.

Особливість діяльності Уповноваженого полягає в тому, щоби захищати права і свободи особи, керуючись не лише Конституцією та законодавством України, але й справедливістю й велінням совісті [4, с. 7]. Тому позитивним є поширення дії нещодавно ухваленого Закону «Про правила етичної поведінки» на функціонування досліджуваної інстанції [5, п. 1 ч. 1 ст. 2].

Доцільно регламентувати обов'язковість набуття кандидатами юридичного фаху, так як забезпечити верховенство права і законну реалізацію повноважень органами держави всіх рівнів без розуміння базових правових понять складно навіть за умов наявності багаторічного досвіду практичної роботи.

Омбудсман — персоніфікована складова державного апарату, від рішень якого залежить об'єктивність, легальність і легітимність парламентського контролю й нагляду за всіма інституціями публічної влади [6, с. 228–229]. Тому функціонування професійної посадової особи повинно не підмінюватися, а лише доповнюватися роботою Секретаріату,

сформованого Уповноваженим для забезпечення власної діяльності [7, п. 1].

П'ятирічний термін каденції розпочинається з дня складення присяги на сесії Верховної Ради України [2, ч. 2 ст. 7]. На думку автора, слід визначити кількісну можливість переобрання Уповноваженого і прямо регламентувати обіймання посади не більше двох термінів підряд. Подібні новації дозволять уникнути політичної заангажованості чиновника, «зростання» з бізнес структурами і неприхованого лобіювання їхніх інтересів. Крім того, обмеження терміну каденції надасть реальні шанси іншим гідним кандидатам претендувати на високу посаду.

Службова діяльність провадиться на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини й громадянина, отриманих за зверненнями фізичних осіб чи їх представників, парламентаріїв та власною ініціативою. Такий спосіб надходження інформації є надзвичайно позитивним, оскільки об'єднує всі загальноновизнані форми одержання скарг службою омбудсмена.

При розгляді письмових звернень Уповноважений відкриває провадження у справі про порушення прав і свобод людини й громадянина; роз'яснює заходи, що їх має вжити суб'єкт подання; направляє звернення за підвідомчістю до належного органу публічної влади; відмовляє в розгляді звернення [2, ст. 16, ч. 2—3 ст. 17]. Очевидно, що діяльність Уповноваженого має місце на кожній із стадій забезпечення прав особи — закріплення, реалізації, охорони, захисту і відновлення [8, с. 10]. Більш того, наглядові повноваження реалізуються у сфері функціонування всього механізму держави, тобто охоплюють роботу органів публічної влади й інститутів громадянського суспільства.

Незважаючи на значний перелік прав омбудсмена [2, ст. 13], неперервність його діяльності в разі припинення функціонування Верховної Ради, введення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи окремих її місцевостях [2, ч. 4 ст. 4], обов'язки співпраці з боку інститутів держави і громадянського суспільства [2, ст. 22], цей орган державної влади лише доповнює існуючі форми захисту конституційних прав і свобод особи, не підміняючи їх. Акти реагування народного захисника не тягнуть перегляду рішень інших державних інститутів [2, ч. 2 ст. 4], а звернення зацікавленої особи до суду з позовом, заявою або скаргою зупиняє вже розпочатий омбудсманом розгляд справи [2, ч. 4 ст. 7]. Вищесказане заперечує висловлені окремими науковцями твердження про першорядне значення інституту Уповноваженого як засобу охорони й захисту прав і свобод людини та громадянина [6, с. 231].

Дійсно, функціонування народного захисника свідчить про прагнення України побудувати демократичну, соціальну і правову державу згідно із загальносвітовими стандартами правозабезпечувального механізму. Але подібне нововведення в структурі державного апарату збагачує й удосконалює вже існуючі організаційно-правові форми здійснення державного контролю за недоторканністю конституційних прав і свобод [9, с. 14].

Варто підтримати пропозицію науковців щодо запровадження посад представників Уповноваженого в регіонах та за окремими напрямками (сферами) здійснення наглядової діяльності, так званих спеціалізованих омбудсманів — з прав жінок, військових, юстиції, споживачів тощо [10, с. 448; 11, с. 15]. Зокрема, з метою здійснення постійного моніторингу дотримання конституційних прав дитини і виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері при Президентові було запроваджено посаду Уповноваженого з прав дитини [12, п. 3].

Переконані, що подібні державні інституції повинні формувати єдину структуру служби парламентського Уповноваженого. Така модель дозволить уникнути «розпорошення» функцій нагляду за дотриманням прав особи між різними гілками влади та органами, що їх формують. Основними завданнями спеціалізованих омбудсманів слід декларувати збір інформації про можливі порушення прав людини і громадянина; співпрацю з органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства, які правомочні надати необхідні матеріали, сприяти у відновленні порушених можливостей і запобіганні повторенню потенційних загроз; постійний моніторинг ситуації із забезпечення прав і свобод, обробку статистичних даних та їх передачу до центрального офісу Уповноваженого. Реформування інституту вітчизняного омбудсмана лише оптимізує виконання його соціального призначення.

Звичною формою реагування на виявлені порушення є конституційне подання і подання Уповноваженого. Конституційне подання — це акт реагування до Конституційного Суду України з приводу конституційності правових актів парламенту, Глави держави, Кабінету Міністрів Автономної Республіки Крим, а також офіційного тлумачення Конституції і законів України. З поданням Уповноважений звертається до органів публічної влади, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових і службових осіб для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав й свобод особи [2, ст. 15].

Кодекс України про адміністративні правопорушення [13, ст. 188-19] передбачає санкції за невиконання законних вимог Уповноваженого, створення перешкод у його роботі, надання завідомо неправдивої інформації і недодержання встановлених законодавством строків представлення матеріалів. Проте диспозиція статті не розкриває поняття «законна вимога», яке взагалі відсутнє в спеціальному Законі. Як наслідок, відповідальність у вигляді накладення штрафних санкцій регламентована за невиконання як проміжних вказівок (подання необхідної для здійснення перевірки інформації, допуск у приміщення тощо), так і остаточних за результатами проведеної перевірки.

Необхідно диференціювати обсяг грошових стягнень за невиконання підсумкового акта реагування і вимог в процесі здійснення контрольних функцій. Тому за перешкоджання роботі омбудсмана доцільно зберегти накладення штрафу від десяти до двадцяти п'яти неоподатко-

вуваних мінімумів доходів громадян. А за невиконання подання як акта реагування, внаслідок чого були заподіяні незначні збитки, слід запровадити адміністративний штраф від сорока до ста неоподатковуваних мінімумів.

З метою посилення контрольних повноважень і надання їм реальної ваги Уповноважений повинен накладати адміністративні штрафи самостійно за власним рішенням, яке не потребує подальшого санкціонування іншими органами держави, зокрема судом.

Невиконання службовими особами законних вимог омбудсмана незалежно від стадії провадження справи, внаслідок чого була нанесена істотна шкода охоронюваним законом правам або інтересам окремих фізичних осіб, в залежності від об'єктивної сторони злочину слід застосовувати заходи кримінального переслідування — арешт, виправні роботи, обмеження волі, позбавлення волі, позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю тощо [14, ст. 364—367]. Проте зміцненню авторитету і владних повноважень єдиного органу парламентського контролю за дотриманням прав й свобод особи слугуватиме доповнення Кримінального кодексу України спеціальною статтею про відповідальність за невиконання його подання. Її диспозиція і санкція повинні нагадувати зміст ст. 382 КК України — невиконання судового рішення.

Варто запровадити кримінальні санкції за посягання на особисту безпеку Уповноваженого, перешкоджання проведенню ним інспекційних заходів по аналогії з чинними ст. ст. 377, 378, 383—387 КК України. Вдосконалена система гарантій діяльності сприятиме зростанню престижу вітчизняної служби омбудсмана, запобіганню номінальності його актів реагування.

Дієвим засобом інформування органів публічної влади і громадськості з результатами роботи народного представника є щорічні й спеціальні доповіді на пленарних засіданнях Верховної Ради України [2, ст. 18], розміщення матеріалів про останні новини, заяви в засобах масової інформації, звернення громадян тощо на офіційному сайті [15], друк окремими виданнями публічних виступів [4; 16—19]. Проте протягом останніх років збірники доповідей не друкуються, що пов'язано, вірогідно, з дефіцитом фінансування.

Висновки. В цілому, можна підсумувати, що захист прав і свобод людини й громадянина в умовах нестабільної політичної, соціально-економічної ситуації є досить складною, проте актуальною проблемою. Вирішуючи її в межах конституційних повноважень, Уповноважений розв'язує важливі питання державного будівництва. Лише гарантовані права особистості є запорукою становлення правової держави і позитивного сприйняття населенням державної влади. Тому слід акцентувати, що висвітлена тематика слугуватиме фундаментом подальшого розвитку наукових ідей та їх нормативного впровадження у практику вітчизняного парламентаризму.

Література

1. Журавльова Г. С. Форми та методи парламентського контролю / *Г. С. Журавльова* // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. — 2009. — № 2. — С. 41—47.
2. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 груд. 1997 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
3. Барчук В. Б. Вдосконалення правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / *В. Б. Барчук* // Парламентаризм в Україні: теорія і практика: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. — С. 384—388.
4. Карпачова Н. І. Стан дотримання та захисту прав і свобод в Україні: доп. Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / *Н. І. Карпачова*. — К., 2008. — 400 с.
5. Про правила етичної поведінки: Закон України від 17 трав. 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
6. Майданник О. О. Парламентський контроль в Україні / *О. О. Майданник*. — К.: Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, 2004. — 320 с.
7. Про Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Положення, затв. Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини від 19 лип. 2005 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS4119.html
8. Барчук В. Б. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як суб'єкт національної безпеки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / *В. Б. Барчук*. — К., 2006. — 19 с.
9. Голяк Л. В. Інститут спеціалізованого омбудсмена: світовий досвід організації та діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / *Л. В. Голяк*. — К., 2010. — 20 с.
10. Приходько С. Г. Шляхи вдосконалення інституту омбудсмена в Україні / *С. Г. Приходько* // Парламентаризм в Україні: теорія і практика: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. — С. 446—450.
11. Наулік Н. С. Інститут омбудсмена в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / *Н. С. Наулік*. — К., 2007. — 19 с.
12. Про Уповноваженого Президента України з прав дитини: Положення, затв. Указом Президента України від 11 серп. 2011 р. [Електронний ресурс] // Офіційне інтернет-представництво Президента України. — Режим доступу: http://www.president.gov.ua/content/up_pr_dyt.html
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 груд. 1984 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
14. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>
15. Офіційний веб-сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua>
16. Карпачова Н. І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: перша щоріч. доп. Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / *Н. І. Карпачова*. — К.: Книжкова друк. «Наукової книги», 2000. — 377 с.
17. Карпачова Н. І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини за кордоном: спец. доп. Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / *Н. І. Карпачова*. — К.: ПЦ «Інтертехнологія», 2002. — 192 с.
18. Карпачова Н. І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: доп. Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / *Н. І. Карпачова*. — К.: ТОВ «АДЕФ-Україна», 2004. — 529 с.

19. Карпачова Н. І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: доп. Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Н. І. Карпачова. — К., 2006. — 374 с.

А н о т а ц і я

Словська І. Є. Теоретичні і практичні проблеми організації та діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. — Стаття.

У статті комплексно розглянуто правову природу інституту омбудсмана: функції, місце в механізмі держави, порядок формування та форми діяльності. Сформульовано низку конкретних пропозицій щодо подальшого вдосконалення нормативно-правової основи статусу Уповноваженого Верховної Ради з прав людини з метою підвищення ефективності його контрольно-наглядової і правозахисної діяльності.

Ключові слова: омбудсман, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, порушення прав людини, забезпечення прав людини.

А н н о т а ц и я

Словская И. Е. Теоретические и практические проблемы Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека. — Статья.

В статье комплексно рассмотрена правовая природа института омбудсмана: функции, место в государственном механизме, процедура формирования и формы деятельности. Сформулирован ряд конкретных предложений по дальнейшему совершенствованию нормативно-правовой основы статуса Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека с целью повышения эффективности его контрольно-надзорной и правозащитной деятельности.

Ключевые слова: омбудсман, Уполномоченный Верховной Рады по правам человека, нарушение прав человека, обеспечение прав человека.

S u m m a r y

Slovaska I. Theoretical and practical problems of organization and activity of Human Rights Commissioner of Supreme Soviet of Ukraine. — Article.

The article is devoted to the comprehensive research that examines the legal nature of the institute of ombudsman: functions and its place in the system of state authorities, order of formation and forms of activity. Contains concrete suggestions towards further improvement of the legal basis of Human Rights Commissioner of Supreme Soviet of Ukraine status aiming at strengthening the effectiveness of his control, supervision and law-protection activities.

Keywords: ombudsman, Human Rights Commissioner of Supreme Soviet of Ukraine, violation of human rights, human rights protection.