

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ПІДХІД

FORMATION OF THE INSTITUTION OF OMBUDSMAN IN UKRAINE: HISTORICAL AND LEGAL APPROACH

Ієрусалімова І.О.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри теорії та історії держави і права

Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

У статті здійснено історичний аналіз виникнення й становлення інституту омбудсмена в Україні. Розкрито головні напрями його діяльності. Виокремлено особливості його компетенції й повноважень. Запропоновано шляхи модернізації інституту омбудсмена в Україні.

Ключові слова: права і свободи, людина та громадянин, Конституція України, захист, повноваження, компетенція.

В статье осуществлен исторический анализ возникновения и становления института омбудсмена в Украине. Раскрыты основные направления его деятельности. Выделены особенности его компетенции и полномочий. Предложены пути модернизации института омбудсмена в Украине.

Ключевые слова: права и свободы, человек и гражданин, Конституция Украины, защита, полномочия, компетенция.

In this article the scientific historical analysis of the emergence and establishment of ombudsman institution in Ukraine. Reveals the main directions of its activity. Thesis there is determined the features of its competence and authority. The ways of modernization of the ombudsman institution in Ukraine.

Key words: rights and freedoms of man and citizen, the Constitution of Ukraine, protection, authority, competence.

Актуальність теми. Аналіз зарубіжного досвіду функціонування інституту омбудсмена засвідчує, що необхідність створення омбудсмена першочергово виникає тоді, коли чинні інститути не здійснюють ефективного контролю у сфері публічного адміністрування і як результат виникає необхідність утворення й запровадження додаткових механізмів захисту прав і свобод громадян.

Різномасштабним і різноаспектним дослідженням проблем діяльності уповноваженого з прав людини було присвячено увагу в наукових працях таких учених, як Ф.Г. Бурчак, К.О. Закоморна, С.С. Макаренко, О.О. Марцеляк, Ю.Н. Тодика, Н.Ю. Хаманева, В.Д. Яворський.

Виклад основного матеріалу. В інституційно-організаційному механізмі забезпечення прав і свобод людини та громадянина істотна роль належить Президенту України, який, згідно зі ст. 102 Конституції України, є гарантом прав і свобод людини та громадянина [1, с. 7–8]. Цю функцію Президент реалізує як у своїй особистій службовій діяльності, так і ініціюючи закони, видаючи укази, спрямовані на забезпечення прав і свобод людини та громадянина [2, с. 147–151]. Від діяльності Президента України у правовому полі багато що залежить у реалізації політичних, особистих, соціально-економічних прав людини та громадянина, забезпечення їхньої економічної й іншої безпеки. Провідне місце як допоміжного суб'єкта при Президенті України відведено Уповноваженому з прав людини при Президенті України.

Необхідність у створенні інституту омбудсмена в державі та громадянському суспільстві виникає на

певній стадії їхнього розвитку і є протиположністю громадянського суспільства розширенню й зміцненню сфери державного втручання та впливу.

Наразі здійснюємо міжнародний екскурс щодо створення та функціонування інституту омбудсмена зарубіжних країн. Так, підставою для введення посади омбудсмена у Великобританії стало незадоволення населення зростанням тиску бюрократії, браком належних засобів правового захисту прав і свобод [3, с. 138]. В Іспанії введення інституту Народного захисника прискорила свого часу спроба здійснення профранкістського заколоту [4]. У Польщі інститут Уповноваженого діє з 01 січня 1988 р. й 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. Уведення 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 [5, с. 30].

Отже, підстави, за яких виникала необхідність у створенні інституту омбудсмена в зарубіжних країнах, є досить різноманітними. Разом із тим варто акцентувати увагу й на неоднозначному трактуванні назви цього інституту.

Запровадження і створення інституту омбудсмена як гарантії дотримання виконавчою владою прав людини в Україні має особливе значення, особливо в контексті Європейського вибору України,

серед теоретичних і практичних проблем забезпечення соціально-правового та політичного розвитку суспільства й держави на сучасному етапі є дуже актуальним.

Водночас необхідно говорити про важливість стабільності діяльності цього суб'єкту, що, у свою чергу, створює передумови для модернізації сучасної системи правових засобів захисту прав людини, вивчення європейської практики в цій сфері на прикладі інституту омбудсмана.

Омбудсмен – відносно новий інститут західних демократичних країн, який розглядається як можлива альтернатива чи необхідний додатковий елемент ненадійної державної системи, гарант прийняття правомірних рішень. Його створення і діяльність відкрили нову главу в відносинах між державою та громадянином, між особами, які наділені владою, і керованими. Незважаючи на зростаючу в усьому світі критику державної діяльності, визнано, що омбудсмен сприяє підвищенню публічної довіри до адміністрації.

Саме тому на сьогодні інститут омбудсмана в Україні справедливо вважається важливим фактором затвердження та дотримання законності й правової основи в діяльності виконавчої влади, місцевого самоврядування, формою позасудового контролю. Основне призначення інституту омбудсмана – використання його як інструмента захисту прав людини та громадянина, що відрізняється від судового, прокурорського, адміністративного й інших форм контролю та нагляду. Тому поряд із традиційними розділами в багатьох конституціях демократичних країн є розділи, присвячені спеціальними органами захисту прав і свобод громадян – інституту омбудсмана в його різноманітних формах [1, с. 130]. Європейський вибір країни в зв'язку з цим – це водночас і рух до основ реальної демократії, верховенства права, забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини із використанням інституту омбудсмана зокрема.

Точкою відліку становлення й розвитку інституту омбудсмана в нашій країні можна вважати прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. У ст. 101 Конституції сформульована концепція діяльності інституту омбудсмана і його роль гаранта захисту прав і свобод людини та громадянина. Статус, функції та компетенція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини закріплені також у Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», прийнятому Верховною Радою України 23 грудня 1997 р. [6]. Під час розробки цього Закону було враховано позитивний досвід інституту, який є універсальним інструментом виявлення й сприяння усуненню порушень прав і свобод людини та громадянина в Україні.

Конституція України, як уже зазначалося, установила інститут омбудсмана й визначила в п. 7 ст. 85, що призначення цієї посадової особи належить до повноважень Верховної Ради України. Парламент має також право заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні.

У Конституції України недостатньо регламентовані, на нашу думку, права й обов'язки омбудсмана. Так, у ст. 101 Основного Закону України декларується, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Такий підхід до конституційного регулювання діяльності омбудсмана не повною мірою відображає досвід і практику закріплення його в Конституціях Європейських держав.

Так, наприклад, у Конституції Австрії цьому присвячений відповідний розділ «Народний право захист», де в 10 статтях регламентується право кожної особи звертатися до Колегії народного правозахисту, обов'язки Федерації, земель і общин у відносинах із цією інституцією та інші питання, які потребують закріплення на конституційному рівні. У Конституціях Іспанії (ст. 54), Португальської Республіки (ст. 23), Фінляндії (§ 49), Швеції (розділ XII § 6), а також інших країн Європейського Союзу найширше регламентуються компетенція, функції, форми й методи, які поєднують владні начала та демократичність у діяльності омбудсмана. Закріплення таких начал у нормах Основного Закону України значною мірою відповідало б соціальній цінності й значущості цього конституційно-правового інституту, а також європейським стандартам у системі суб'єктів контролю й захисту прав людини. Гарантії інституту омбудсмана – це гарантії прав і свобод людини, звідки випливає необхідність конституційного рівня їхнього закріплення.

У системі інституційно-організаційних гарантій, які здійснюють контроль за діяльністю апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування й захищають права громадян від незаконних, неправомірних дій адміністрації, особливе місце посідає інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

На законодавчому рівні Конституцією та Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачено запровадження єдиної моделі Уповноваженого з прав людини в межах держави, що в умовах перехідного періоду країни є оптимальною додатковою гарантією його високого статусу. Гарантуючу цінність і значимість цього інституту, залежно від соціально-правового, морального змісту й основних напрямів його реалізації та з визначеною часткою умовності, можна подати у вигляді системи, що складається з кількох груп засобів, які забезпечують реалізацію й захист прав і свобод громадян у досліджуваній сфері діяльності органів виконавчої влади, а саме:

1) уже саме закріплення за Верховною Радою України права призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, зведення його посади до рангу конституційного означає гарантування на вищому державному рівні пріоритету прав людини та громадянина в нашій країні, рівного права й соціальної справедливості у взаємовідносинах громадянина та державного апарату, а також визнання суспільством

і державою незалежного й деполітизованого органу, що повинен стояти на захисті прав і свобод особи;

2) гарантуюче значення, крім того, мають засоби, які законодавчо закріплюють положення про постійний характер діяльності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, що не припиняється у зв'язку з уведенням військового стану чи оголошенням надзвичайного стану на всій території України або в окремих місцевостях держави;

3) варто зазначити групу засобів, що забезпечують функціональну самостійність цієї інституції від органу, що формує посаду омбудсмена. Мова йде про розбіжність терміну мандата уповноваженого строком діяльності парламенту цього скликання; розпуск (саморозпуск) Верховної Ради України не впливає на припинення діяльності зазначеного інституту тощо;

4) особливо необхідно підкреслити виражені в законодавстві гарантії морального характеру, що пов'язані із заборонаю на втручання в діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від їхньої форм власності; надання свободи ведення справи (можливість не давати українським омбудсменам пояснень щодо сутності їхніх дій), поширення на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини депутатського імунітету; притягнення до відповідальності осіб, які порушили законодавчі норми про гарантії діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, посадових осіб і службовців його апарату.

Для виконання передбачених Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» функцій Уповноважений наділений широким комплексом прав, а саме:

1) невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради, Прем'єр-міністром, Головами Конституційного, Верховного та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором України, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, їхніми посадовими та службовими особами;

2) безперешкодно відвідувати будь-які органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, зокрема місця перебування затриманих, установи пенітенціарної системи, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, й отримувати інформацію щодо умов їхнього утримання, здійснювати інші дії, спрямовані на забезпечення умов реалізації прав і свобод громадян, припинення їх порушень і відновлення порушених прав і свобод [7]. Що стосується напрямів діяльності із реалізації повноважень омбудсмена, то вони також мають гарантуючий характер і своїм змістом спрямовані на забезпечення й реалізацію охорони та захисту прав, свобод особи в Україні.

Відповідно до ст. ст. 1 і 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав

людини», з метою захисту прав кожного на території України й у межах її юрисдикції Уповноважений здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини, проголошених у Конституції, закріплених у Законах, а також сприяє приведенню національного законодавства про права й свободи людини у відповідність із міжнародними стандартами в цій сфері.

Важливим напрямом діяльності омбудсмена є прийом і розгляд звернень громадян. Відповідно до ст. 55 Конституції України, кожен має право на звернення до Уповноваженого з метою захисту своїх прав. Статистика свідчить, що це право активно використовується громадянами України.

Варто підкреслити демократизм процедури звернень, що не має жодних формальних вимог, є гнучкою, відкритою, порівняно швидкою, безкоштовною. Вона завжди спрямована на захист прав, інтересів людини й, у цьому немає сумнівів, полягає її велика гарантуюча роль і значимість. Досліджуючи основні напрями, форми реалізації повноважень омбудсмена, необхідно коротко торкнутися засобів його реагування на відомості про порушення прав і свобод людини. Найбільш діючим засобом реагування Уповноваженого на такі відомості є відкриття справи про порушення прав людини та його подання до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, їхніх посадових осіб, службовців щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини та громадянина. Гарантуюче значення відкриття цієї справи й наступних дій полягає в тому, що вони процесуально за встановленою нормами права процедурою забезпечують з'ясування факту порушення прав людини, органу державної влади, місцевого самоврядування, посадової особи, службовця, які повинні нести відповідальність за порушення прав і свобод, а також застосування відповідних заходів для сприяння в поновленні порушеного права.

Так, відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють у 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.

Згідно зі ст. 21 Закону, визначено, що кожен може без обмежень і перешкод звернутися до Уповноваженого в 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 й іншими ознаками.

Отже, на законодавчому рівні не передбачено жодних обмежень щодо подання звернень до Упо-

вноваженого. 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 тощо); б) якщо скарга не значна чи недобросовісна; в) скарги, що надійшли від іноземних громадян [5].

Висновки. На сьогодні 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, котрі розслідують скарги на акти й дії

не тільки державних, а й недержавних структур [5, с. 200].

Гарантуюче значення щорічної доповіді полягає в тому, що на основі всеохопного фактичного матеріалу, його глибокого аналізу й відкритої інформації привертається увага органів усіх галузей державної влади, місцевого самоврядування, політичних партій, профспілок, інших суспільних формувань і громадян до стану організації та забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні, їхньої охорони й захисту від порушень. Це, у свою чергу, є офіційним приводом і підставою усунення правопорушень, недоліків і своєрідним «стимулом» подальшого вдосконалення діяльності органів державної влади, інших організацій, їхніх посадових осіб і службовців з метою забезпечення реалізації й захисту прав людини в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бурчак Ф.Г. Президент України / НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К.: Ін Юре, 1997. – 24 с.
2. Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус. / Национальная юридическая академия Украины им. Я. Мудрого, Академия правовых наук Украины. – Харьков: «Факт», 1999. – 256 с.
3. Хаманева Н.Ю. Роль омбудсмана в охране прав граждан в сфере государственного управления. – Советское государство и право. – 1990. – № 9. – С. 12-14.
4. Макаренко С. Чтобы чиновник не путал закон и дышло. – Голос Украины. – 1997. – 12 марта.
5. Марцеляк О.О. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини: статус і функціонування / О.О. Марцеляк // Вісник Львівського національного університету. – Львів, 2001. – № 36. – С. 198-205.
6. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 22 грудня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
7. Закоморна К.О. Інститут омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини і громадянина (порівняльно-правовий аналіз). Дис. канд. юр. наук. Університет внутрішніх справ МВС України. – Харків, 2000. – 215 с.