

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

У статті визначено особливості діяльності Уповноваженого Верховної Ради України щодо здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини й громадянина на території України. Зокрема встановлено, що у випадках політичного та соціального конфлікту діяльність Уповноваженого спрямована на корекцію ситуації в державі, вдосконалення законодавчої бази та розширення меж своєї діяльності.

Ключові слова: державне управління, Уповноважений Верховної Ради України, парламентський контроль, конституційні права та свободи людини, законодавчі ініціативи, місцевий омбудсмен.

У 2015 р. до Уповноваженого з прав людини як органу конституційного парламентського контролю звернулося 56 856 осіб. У кожному другому зверненні йдеться про порушення громадянських прав, насамперед про судову тяганину, право на судовий захист, неналежне виконання судових рішень, умови утримання заарештованих. Кожне третє звернення стосується порушення соціально-економічних прав громадян, зокрема прав на соціальний захист, охорону здоров'я, медичну допомогу, житло та землю. Понад 13% звернень стосуються порушення особистих прав, зокрема – застосування тортуру [9].

На підставі статистичної інформації про звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в 2015 р. було виявлено ознаки загальнодержавної кризи в галузі забезпечення прав і свобод людини. До того ж глобальна фінансово-економічна криза ще більше загострила ситуацію та звела нанівець усі сподівання на соціальну справедливість. Різко зросла нерівність між бідними й багатими як усередині нашої країни, так і в міжнародному масштабі. У зв'язку з цим особливого значення набув інститут Уповноваженого Верховної Ради України щодо здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини й громадянина на території України.

Питання ролі, місця, статусу омбудсменів є предметом наукових досліджень зарубіжних авторів: Ф. Бернарда, Є. Носиревої, М. Ханзека. Що ж стосується України, то ці проблеми поки що не набули належного наукового висвітлення. Хоча варто зазначити, що останнім часом опубліковано праці, присвячені історії розвитку та проблемам упровадження інституту омбудсмена в

Україні: Е. Афоніна, В. Бойцова, Л. Гонюкової, А. Куліш, О. Марцеляк, М. Орзіх, М. Пірен, О. Пономарьова, В. Рубцева, А. Ткачука, Ю. Тодика та ін.

Зазначене питання досліджують, головним чином, з погляду створення інституту омбудсмена, у той час як більш детального визначення та уваги потребує питання особливості діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо реалізації парламентського контролю.

Мета статті – визначити особливості діяльності Уповноваженого Верховної Ради України щодо здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини й громадянина на території України.

В Україні інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (омбудсмена) був закріплений Конституцією країни (ст. 101) та знайшов подальший розвиток у Законі України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" (далі – Законі) від 23.12.1997 р. [2; 3].

Згідно із ст. 3 Закону, метою контролю, який здійснює Уповноважений з прав людини (далі – Уповноважений), є: а) захист прав і свобод людини та громадянина, проголошених Конституцією України, законами й міжнародними договорами нашої держави; б) дотримання та повага до прав і свобод людини та громадянина громадянами нашої країни (незалежно від місця їх перебування), іноземцями чи особами без громадянства, які перебувають на території України, органами державної влади й місцевого самоврядування, посадовими та службовими особами останніх; в) запобігання порушенням прав і свобод людини та громадянина або сприяння їх відновленню; г) сприяння приведенню законодавства України про права та свободи людини й громадянина у відповідність із Кон-

ституцією України, міжнародними стандартами в цій галузі; д) покращення та подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини та громадянина; е) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; ж) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Отже, особливість української моделі правової та моральної поведінки омбудсмена, згідно із ст. 7 Закону та Конституції України, в дотриманні принципу верховенства права та поєднанні його з принципом верховенства прав людини. Тобто в процесі своєї діяльності інститут омбудсмена є своєрідним арбітром між державною владою (з наслідками її діяльності) та людиною (з її правами та свободами).

Запровадження в 1908 р. посади омбудсмена у Швеції дало можливість науковцям визначити його як класичну скандинавську модель, що імплементується в державно-правову систему, трансформуючись у нову модель, залежно від таких чинників, як форма правління, державний устрій, політичні традиції, національний менталітет тощо [4]. Особливість служби медіатора у Франції полягає в призначенні його виконавчою владою та надходження скарг від громадян до нього через парламент – цим самим знижується можливість отримання скарг, що не підлягають його компетенції. Згідно з Конституцією Франції 1973 р., медіатор має повний юридичний імунітет стосовно методів і засобів своєї діяльності, але, в свою чергу, не будучи представником парламентської влади, він діє лише виходячи з пріоритетів виконавчої влади. Судовий контроль за адміністрацією та діяльністю медіатора підтверджується застосуванням субсидіарного принципу в процесі захисту закону, порядку та прав громадян, підтвердженням тому є зростаюча кількість медіаторів від міністерств юстиції, охорони здоров'я, міських та адміністративних установ [5]. Служба омбудсмена в Германії має назву "Уповноважений Бундестага з оборони Германії", передумовою виникнення якої називають посилення впливу виконавчої влади в країні. Положення Конституції Германії стосовно інтеграції збройних сил у демократичну державу посилили парламентський контроль у війсьній сфері, що призвело до необхідності створення служби, яка унеможливила б перетворення армії в "державу в державі" [6]. Запровадивши на законодавчому рівні посаду Уповноваженого Бундестага (далі – УБ), Німеччина поєднала німецьку конституційно-правову традицію та шведську модель омбудсмена, де нововведенням є вимога проходження УБ військової служби. Подвійність функцій УБ (незалежність і допомога при парламентському контролі як допоміжного органу) дає підстави стверджувати, що інститут омбуд-

смена є показником принципу розподілу влади – він діє за дорученням Бундестага, його комітету з оборони та за власною ініціативою у випадках виявлення порушень прав людини. Запровадження інституту Уповноваженого в Німеччині стало ознакою демократизації, оскільки було реалізовано принцип громадянського та парламентського контролю у війсьній сфері. Цікавим фактом є відсутність бажання створити посаду цивільного омбудсмена в Германії, оскільки німецька система правозахисту цілком забезпечена системою адміністративних судів і Конституційного суду.

Якщо Швеція, Данія, Германія мають класичну форму омбудсмена – парламентську, то, наприклад, Франція, у якій більш сильною є виконавча влада, започаткувала посаду Медіатора саме від виконавчої влади. Кожна служба є відповіддю існуючим у державі проблемам – її організація та діяльність відображають історію національного державного механізму [10].

Правовий інститут омбудсмена є деполітизованим інститутом, хоча, аналізуючи певні його моделі, відзначимо існування в деяких країнах (Канада) моделі омбудсмена, який виконує певні політичні функції або формується за умови участі політичних партій. Але при цьому зазначено, що, будучи незалежним інститутом, служба омбудсмена завжди відчуває політичний вплив з боку політичної системи будь-якої держави. Саме тому, наприклад, омбудсмен Польщі активно відмежовується від політичної боротьби, спрямовуючи свої зусилля безпосередньо на захист прав громадян у судах, маючи при цьому вплив на прийняття судових рішень.

На національному рівні Уповноважений, згідно із ст. 13, 14 Закону, здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини та громадянина, які отримує: а) за зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників; б) за зверненнями народних депутатів України; в) за власною ініціативою.

При розгляді звернення Уповноважений: а) відкриває провадження у справі про порушення прав і свобод людини та громадянина; б) роз'яснює заходи, що має вжити особа, яка подала звернення; в) надсилає звернення за належністю в орган, до компетенції якого належить розгляд справи, та контролює цей процес; г) відмовляє в розгляді звернення.

Щорічна робота Уповноваженого завершується "Доповіддю Уповноваженого для Верховної Ради України про стан додержання та захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні". В разі необхідності Уповноважений може подати до Верховної Ради України спеціальну доповідь (довіді) з окремих питань дотримання зазначених прав і свобод.

Аналізуючи щорічний звіт європейського омбудсмена Емілі О'Рейлі, відзначимо зростаючу роль довіри громадян до інституції, адже кількість поданих скарг до омбудсмена зросла за останні п'ять років на 50%. З них найбільше скарг мешканці ЄС мають на діяльність Європейської комісії – 59,6% від усіх звернень у 2014 р. При цьому основними предметами скарг є дотримання законодавства, ненадання або невчасне надання інформації та документів, дискримінація, конфлікти інтересів. З 2011 р. лідером за кількістю поданих звернень є Іспанія, за нею – Німеччина, Польща та Бельгія [10], а у співвідношенні до кількості населення найактивніші – Люксембург і Кіпр [11].

Реалізуючи парламентський контроль, Уповноваженому доводиться не тільки вирішувати проблеми, пов'язані з контролем захисту прав і свобод людини та громадянина, а й здійснювати законодавчі ініціативи.

Так, Уповноваженим уперше на державному рівні було порушено питання щодо торгівлі українськими жінками й дітьми. Внаслідок цього в 1998 р. парламент України прийняв низку законодавчих актів, спрямованих на вирішення проблеми торгівлі людьми. Також варто відзначити активну участь Уповноваженого у формуванні виборчого законодавства, оскільки вибори є однією з вищих форм народовладдя, які гарантують реалізацію політичних прав громадян та є показником розвитку демократичних процесів у державі. Незважаючи на таку наближеність, Уповноважений під час здійснення своєї діяльності наголошує на своїй політичній нейтральності та відмежованості від політичних суперечок. Захищаючи політичні права людини (захист свободи інформації, виборчого права тощо) за допомогою об'єктивності та незалежності, служба Уповноваженого стала ближчою до політики та політичних дебатів, що, з одного боку, не відповідає його концепції, але, з іншого – продиктовано сучасною необхідністю [10].

Аналізуючи обсяг парламентського контролю Уповноваженим за дотриманням конституційних прав і свобод людини й громадянина на території України, з'ясовано, що він тісно взаємодіє з правоохоронними органами, зокрема з органами внутрішніх справ з метою перевірки умов утримання заарештованих у тюрмах, слідчих ізоляторах. Адже у випадках порушення органами внутрішніх справ прав і свобод людини Уповноважений має право вимагати від них вжиття відповідних заходів. Крім того, він має право ознайомлюватися з таємною інформацією та отримувати від органів внутрішніх справ копії документів, що його цікавлять [8].

Таким чином, інститут омбудсмена – це ефективний, дійовий засіб, за допомогою якого людина може добитися відновлення її порушених прав і свобод, насамперед, конституційних. Через його появу в Україні відбулася зміна правової свідомості та

культури суспільства, що сприяє підвищенню рівня системи цінностей демократії, верховенства права, поваги до прав людини та створенню передумов для застосування міжнародно-правових норм у національному законодавстві, де головну роль відіграє реалізація факту підвищення правової поінформованості населення України омбудсменом. Для здійснення цієї функції Уповноважений використовує ЗМІ. Особливістю співпраці Уповноваженого із ЗМІ є можливість інформувати населення та відповідні компетентні органи стосовно порушень прав людини, що є одним із "класичних" методів впливу та контролю цього інституту на органи державної влади з метою подальшого усунення факту порушення [1].

В європейських країнах останнім часом спостерігається різке зростання кількості звернень до парламентських омбудсменів. Це стало поштовхом для створення посад місцевих і регіональних омбудсменів. Так, наприклад, у Великобританії кількість скарг на організації як державного, так і приватного сектора значно зросла за останні роки. Майже всі омбудсмени (офіційні особи, які відповідають за розгляд скарг) державного та приватного секторів відзначили зростання кількості скарг, що надходять до них. У багатьох випадках це означає не погіршення якості послуг, а зростаючі очікування споживачів відповідно до того, як покращується рівень послуг, а також більшу схильність до подання скарг у міру зростання довіри до системи розгляду скарг [9].

В Україні вже були спроби розгляду питання щодо створення посади місцевого омбудсмена. Більшість із положень, запропонованих науковцями, є досить дискусійними, однак сам факт спроби нормативного закріплення статусу місцевого омбудсмена заслуговує на увагу та більш детальний розгляд. Так, цікавим видається запропоноване визначення місцевого омбудсмена: "Місцевий захисник є органом досудового захисту прав і інтересів членів територіальної громади і юридичних осіб у територіальній громаді" [7]. Це є першим пунктом зазначеного модельного положення. У другому ж пункті визначено шляхи обрання місцевого омбудсмена та пропонується обирати його мешканцями громади прямим таємним голосуванням. Доцільним також є обрання або призначення місцевого омбудсмена зі складу вже обраних депутатів місцевої чи обласної ради.

При цьому сам Уповноважений повинен залишатися незалежним від політичного тиску. Проблема полягає в тому, що повна фінансова залежність від держави не дає можливості омбудсмену бути повністю незалежним, хоча саме незалежність і є головною умовою його діяльності. Ще одна проблема – це призначення омбудсменів. На нашу думку, вони мають не призначатися, а обиратися. Тільки в цьому випадку вони дійсно

будуть захищати права громадян на незалежній основі. Це важливо й тому, що однією з функцій омбудсмена є контроль за діяльністю парламенту, органів державної влади та місцевого самоврядування.

Висновки. Реалізація концепції захисту прав людини є метою створення незалежного інституту, який став основою реалізації парламентського контролю. Адже у випадках політичного та соціального конфлікту діяльність Уповноваженого спрямована на корекцію ситуації в державі, удосконалення законодавчої бази, контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини й громадянина на території України. У зв'язку з цим, на нашу думку, у ст. 93 Конституції України та ст. 13 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" треба закріпити положення про наділення Уповноваженого правом законодавчої ініціативи.

Крім того, зростаюча роль загальнолюдських пріоритетів призвела до необхідності вдосконалення системи парламентського контролю не лише на загальнодержавному, а й на місцевому рівні. При цьому служба Уповноваженого у своїй діяльності повинна керуватися не імперативними методами впливу, а врегульовувати конфлікти завдяки неімперативному втручанням – знаходити компроміс на основі гласності та плюралізму. Таким чином, з огляду на доступність діяльності Уповноваженого, інститут парламентського контролю сприятиме реформуванню структури управління, що є необхідними умовами приєднання України до цивілізованого європейського співтовариства.

Подальші розробки зазначеного питання, на нашу думку, мають стосуватися більш детального визначення та розроблення нормативно-правових засад створення інституту місцевого й регіонального омбудсменів в Україні. Це може сприяти суттєвому посиленню контролю за діяльністю органів державної влади на місцях і забезпечить їх реалізацію на рівні парламенту, чим зміцнить демократичні засади державного управління

Список використаної літератури

1. Афонін Е. А. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – Київ : Вид-во НАДУ, 2006. – 210 с.

2. Закон України про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – Київ : Преса України, 1996. – 80 с.
4. Куліш А. М. Світові моделі діяльності омбудсмена / А. М. Куліш // Міжнародно-правове забезпечення стабільності та безпеки суспільства: матеріали науково-теоретичної конференції викладачів, аспірантів та студ. юридичного факульту, м. Суми, 25.05.2013 р. / ред. кол.: А. М. Куліш, М. М. Бурбика, М. І. Логвиненко, В. М. Семенов, А. В. Баранова. – Суми : СумДУ, 2013. – С. 41–43.
5. Марцеляк О. В. Інститут омбудсмена: теорія і практика / О. В. Марцеляк. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 450 с.
6. Носырева Е. И. Особенности института омбудсмена в США / Е. И. Носырева // Право и политика. – 2000. – № 9. – С. 93–100.
7. Офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ombudsman.gov.ua.
8. Пономарьова О. П. Інститут спеціалізованого омбудсмена [Електронний ресурс] / О. П. Пономарьова // Право і Безпека Науковий журнал №3 (40). – 2011. – Режим доступу: www.archive.nbuv.gov.ua.
9. Статистична інформація про звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/applicant/statistics/>.
10. Ханзек М. Роль омбудсмена в государствах в которых правит верховенство закона. Отношения между Омбудсманом и Парламентом / М. Ханзек // Омбудсмены мира: сб. статей / отв. ред. С. Ш. Рашидова. – Ташкент : Узбекистон Миллий энциклопедияси, 2006. – С. 233–240.
11. The Ombudsman's Team. ombudsman.europa.eu (англ.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.europa.eu/home.faces>.

Стаття надійшла до редакції 15.03.2016.

Москаленко А. В. Особенности деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека касательно реализации парламентского контроля

В статье определены особенности деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины по осуществлению парламентского контроля за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина на территории Украины. В частности установлено, что в случаях политического и социального конфликта деятельность Уполномоченного направлена на коррекцию ситуации в государстве, совершенствование законодательной базы и расширение границ своей деятельности.

Ключевые слова: государственное управление, Уполномоченный Верховной Рады Украины, парламентский контроль, конституционные права и свободы человека, законодательные инициативы, местный омбудсмен.

Moskalenko A. Features of Ukraine Parliament Commissioner for Human Rights of Parliamentary Control

In the article the features of the Verkhovna Rada of Ukraine on parliamentary control over the observance of constitutional rights and freedoms of man and citizen in Ukraine. Specifically found that in cases of political and social conflict, the activities of the Commissioner aimed at correcting the situation in the country, improvement of the legal framework and expand the boundaries of its activities.

Increasing rate of citizens' appeals to the Commissioner of the Parliament of Ukraine (Verkhovna Rada) on Human Rights shows signs of a national crisis in the field of human rights and freedoms. In this reference of special importance has become the Institute of the Commissioner of the Parliament of Ukraine (Verkhovna Rada) of Ukraine as for the parliamentary control on preservation of constitutional rights and freedoms of a human being and citizen in Ukraine.

The problem of the Commissioner of the Parliament of Ukraine on Human Rights activity as for the implementation of parliamentary control hasn't been properly analyzed yet, but the history of development and problems of ombudsman institution implementation in Ukraine have been analyzed in the scientific works by domestic scientists lately.

Taking in consideration numerous complaints and appeals of the citizens of Ukraine to the Commissioner of the Parliament of Ukraine, it's important to analyze special features of his/her activity as for the observance of human rights and freedoms on the territory of Ukraine.

For the realization of the objectives of the paper it was detected that activity of the Commissioner of the Parliament of Ukraine on Human Rights is aimed at the correction of the situation in the state, improving of the legislative base on the observance of human rights and freedoms on the territory of Ukraine.

Implementation of the conception of human rights protection is aimed at creation of independent institution, which has to become the source of parliament control. In this reference it is suggested to make changes into Art. 93 of the Constitution and Art. 13 of the Law on giving the Commissioner the right of legislative initiative.

Besides, increasing role of common for all humankind priorities has led to the necessity of improvement of the control system over protection of rights not only on the state, but also on the local levels with Ombudsman's activity transmission from imperative methods of influence to non-imperative influence on achieving compromise in the conflict – on the bases of publicity, critics, pluralism.

Key words: *public administration, Ombudsman of Ukraine, parliamentary control, constitutional rights and freedoms, legislative initiatives, the local ombudsman.*