

РОЛЬ ОМБУДСМАНА В СИСТЕМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 199–203

Охарактеризовано роль та значення омбудсмана в системі захисту прав людини в Україні, окреслено перспективи розвитку цього органу відповідно до вимог підвищення рівня гарантованості прав громадян, а також проаналізовано можливі напрями вдосконалення організації діяльності омбудсмана у сфері захисту прав людини.

Необхідним елементом становлення України як правової держави стало запровадження в структуру органів державної влади нових елементів, покликаних підвищити рівень забезпечення та захисту прав людини і громадянина, сприяти реалізації конституційних прав, забезпечувати контроль за діяльністю виконавчих та інших органів державної влади щодо дотримання ними принципів законності та пріоритету прав людини і громадянина.

Одним із важливих кроків у цьому напрямі стало запровадження й діяльність в Україні інституту омбудсмана, або, як його було визначено на законодавчому рівні, – інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. І це цілком зрозуміло, адже серед існуючих на сьогодні механізмів парламентського захисту прав людини в багатьох країнах світу, одне з ключових місць посідає інститут омбудсмана. Більше того, зараз правомірно говорити не просто про усталену роль омбудсмана в системі парламентських органів захисту прав людини і громадянина, а й про дедалі відчутніше підвищення його ваги в структурі органів державної влади більшості зарубіжних країн.

Багато корисної та цікавої інформації з цієї теми можна відшукати у працях таких авторів, як К. О. Закоморна [2], В. Ф. Погорілко [7], Ю. С. Шемшученко [12], О. О. Миронов [6], В. Е. Чиркін [11], Г. Ф. Стадник [9], О. В. Марцеляк [5].

Фактично правомірність тези про тісний зв'язок функціонування цього парламентського

інституту з правами людини і громадянина впливає навіть з суто формально-логічного аналізу його назви. Так, наприклад, описуючи зміст діяльності омбудсмана, російський дослідник А. С. Автономов пише, що омбудсман – “це незалежний державний орган, метою якого є захист прав та законних інтересів людини, що порушуються діями чи бездіяльністю адміністративних органів і посадових осіб” [1].

Втім, розгляд питань, пов'язаних із специфікою функціонування окремих органів державної влади в галузі забезпечення і захисту прав людини, передбачає не лише фіксацію факту дотичності цілей і завдань того чи іншого органу до захисту прав людини, а й безпосередній аналіз тих механізмів, що дають змогу їм ефективно виконувати конституційний припис про те, що права і свободи людини та їх гарантії повинні визначати зміст і спрямованість діяльності держави. Також до ретельнішого аналізу практики захисту прав людини українським омбудсманом нас підштовхує й те, що за даними соціологічних досліджень значна частина громадян України не вважає діяльність омбудсмана ефективним способом захисту їхніх прав і свобод (красномовним фактом, який про це свідчить, є те, що лише 2 % опитаних експертами Інституту соціології НАН України громадян України, які знають про існування цього органу, вважають, що він здатен реально захистити їхні права) [8].

Таким чином, спробуємо охарактеризувати роль та значення омбудсмана в системі захисту прав людини в Україні, окреслити перспективи

розвитку цього органу відповідно до вимог підвищення рівня гарантованості прав громадян.

Фактично вже перше звернення до аналізу чинного законодавства дає можливість дійти висновку про надзвичайно важливу роль вітчизняного омбудсмена у процесі захисту прав людини. Так, у ст. 101 Конституції України чітко зазначається, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини [4]. Це ж саме положення підтверджується в разі звернення до Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” від 23 грудня 1997 р. [3]. Зокрема, в ст. 3 Закону метою парламентського контролю, який здійснюється омбудсманом, названо: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина органами державної влади і місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Таким чином, про реалізацію в Україні “сильної” моделі омбудсмена свідчать такі факти: а) високий конституційний статус омбудсмена; б) його широка юрисдикція, що поширюється на органи державної влади і місцевого самоврядування; в) запровадження єдиної моделі омбудсмена на національному рівні; г) гарантії незалежності омбудсмена; ґ) повноваження щодо проведення проваджень і перевірок, у тому числі з власної ініціативи; д) можливість безпосереднього звернення до омбудсмена широких верств населення.

Зрозуміло, що подібний статус омбудсмена у системі захисту прав людини і громадянина передбачає і надання йому доволі широких повноважень. Так, згідно зі ст. 13 Закону, омбудсман має право: 1) невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, головами Конститу-

ційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором України, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами; 2) бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегії прокуратури України та інших колегіальних органів; 3) звертатися до Конституційного Суду України з поданням: про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина; про офіційне тлумачення Конституції України та законів України; 4) безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях; 5) на ознайомлення з документами, у тому числі і секретними (таємними), та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах; 6) вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків; 7) запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі; 8) відвідувати у будь-який час місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи відбування засудженими покарань та установи примусового лікування і перевиховання, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх тримання; 9) бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд

оголошено закритим; 10) звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом; 11) направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів; 12) перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

Однак, якщо діюча в Україні модель омбудсмена описана як "сильний омбудсман", то в чому саме причина того, що в масовій свідомості цей орган державної влади досі не сприймається як ефективний механізм захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина? Вважаємо, відповідь на це запитання слід шукати водночас у кількох площинах.

По-перше, не може не привернути до себе увагу той факт, що згідно з проведеними у 2003 р. соціологічними опитуваннями лише чверть громадян знають про сам факт існування цього органу державної влади в Україні. І це після того як інститут омбудсмана функціонує в Україні більш ніж п'ять років. У цьому розумінні проблеми із захистом конституційних прав людини і громадянина, особливо коли це пов'язано не так із превентивно-правовою роботою омбудсмана, зумовленою його власною ініціативою, як з відновленням порушених органами державної влади прав конкретних осіб, виявляються тісно переплентеними із загальною проблемою низького рівня правової освіти та правової культури, банальним фактом незнання громадянами тих можливостей, які передбачені Конституцією України та чинним законодавством щодо забезпечення і захисту прав людини і громадянина. Тому, однією із складових підвищення ефективності захисту прав людини і громадянина, який реалізується омбудсманом, є підвищення рівня правової освіти населення, широке розповсюдження відомостей про діяльність цього органу державної влади. Тут безумовний вплив на підвищення ефективності захисту прав людини Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини матиме реалізація Національної програми правової освіти населення, яка була затверджена Указом Президента України від 18 жовтня 2001 р. [10], і основними завданнями якої було чітко визначено: а) підвищення рівня

правової підготовки населення, насамперед учнівської та студентської молоді, громадян, які перебувають на державній службі, обрані народними депутатами України, депутатами місцевих рад, викладачів правових дисциплін та журналістів, які висвітлюють правову тематику; б) створення належних умов для здобуття громадянами знань про свої права, свободи і обов'язки; в) широке інформування населення про правову політику держави та законодавство; г) забезпечення вільного доступу громадян до джерел правової інформації; г) вдосконалення системи правової освіти населення, збереження та розвиток вітчизняних традицій у цій сфері.

Але низький рівень правової освіти населення є загальним чинником, який, власне, впливає на процес захисту прав громадян усіма органами державної влади (хоча у випадку судових і правоохоронних органів все ж таки здебільшого спрацьовує вкорінене у масовій правовій свідомості сприйняття суду, органів внутрішніх справ та прокуратури як органів охорони і захисту прав людини). Тому, говорячи про проблеми захисту прав людини виключно стосовно інституту омбудсмана, слід шукати не лише загальні, а й спеціальні причини.

До них варто віднести такі. По-перше, звертаючись до реальної практики функціонування омбудсмана в Україні, слід відзначити відносно низький кількісний склад його апарату. Не випадково, що під час виступів обох претендентів на посаду омбудсмана у 2007 р. (Н. Карпачова та Є. Захаров), обидва претенденти наголошували на необхідності збільшення чисельності апарату з метою створення розгалуженої системи громадських приймалень омбудсмана в усіх областях України. Безумовно, як свідчить досвід функціонування багатьох державних установ, збільшення кількісного складу працівників їх апарату далеко не завжди має своїм наслідком підвищення ефективності їх роботи (більше того, зростання кількості апарату часто призводить до ефекту бюрократизації та надмірної формалізації органів державної влади). Однак у випадку функціонування інституту омбудсмана, як він зараз забезпечується в Україні, можна твердити, що недостатні організаційні ресурси (відсутність необхідної кількості високодосвідчених спеціалістів-юристів у складі апарату, нерозвиненість інституту місцевих представників омбудсмана, неможливість всебічного і повного проведення розслідувань тощо) логічно призводять до феномена надмірної завантаженості цього органу державної влади, і відповідно — до зниження ефективності

його правозахисної діяльності. До того ж відсутність регіональних представництв омбудсманів сприяє нівеляції відмінностей між специфікою правозахисної діяльності у різних регіонах нашої держави (адже, як впливає зі щорічних доповідей омбудсманів, в різних регіонах України ми часто стикаємося не лише з універсальними проблемами в галузі захисту прав людини, а й з доволі специфічними питаннями, що викликані характером адміністрування в тих чи інших регіонах держави). У цьому контексті, підвищення ефективності захисту прав людини і громадянина в діяльності омбудсманів може відбуватися одразу ж у кількох напрямках: а) формування регіональних представництв омбудсманів та інституту регіональних представників, які б частково наділялись повноваженнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; б) формування інституту спеціалізованих омбудсманів (омбудсман з прав дитини, омбудсман з прав національних меншин тощо).

Іншим можливим напрямом підвищення ефективності правозахисної діяльності омбудсманів в Україні слід назвати розширення його повноважень. На перший погляд, український омбудсман і так є достатньо “сильним”. Втім, компаративно-правове дослідження різних моделей функціонування цього інституту свідчить, що в багатьох випадках коло повноважень зарубіжних омбудсманів є значно ширшим. У цьому сенсі цікаво звернутися до досвіду Швеції, де омбудсман наділений правом ініціювати відкриття кримінальної справи проти будь-якої посадової особи в межах своєї юрисдикції, якщо для цього є вагомі підстави. На нашу думку, наділення вітчизняного омбудсманів таким правом надало б йому ефективнішої можливості реагування на факти порушення прав людини з боку посадових осіб. Причому фактором впливу в цьому випадку, як свідчить досвід тієї ж Швеції, стане не так реальне відкриття маси кримінальних справ проти чиновників, як сама можливість застосування у їх відношенні зазначеної суворої міри покарання. Можливо, в цьому разі численні посадовці уважніше прислуховуватимуться до рекомендацій омбудсманів й оперативніше реагуватимуть на його зауваження та виявлені ним порушення.

Також потребує на своє вдосконалення система зв'язків між омбудсманом та іншими органами державної влади. Звісно, жодним чином не маються на увазі можливості впливу інших органів влади на діяльність омбудсманів та зниження гарантованості його незалежності. Йдеться про дещо інше. А саме — внутрішня цілісність

інституту прав людини потребує на існування такої ж цілісності та системності і в діяльності тих органів держави, які покликані їх захищати. При цьому належність цих органів до різних гілок державної влади не може трактуватись як аргумент на користь їх функціональної автономності у процесі захисту прав людини.

Крім щойно означених напрямів удосконалення організації діяльності омбудсманів у сфері захисту прав людини, часто називають й інші. Серед них згадують наділення вітчизняного омбудсманів правом законодавчої ініціативи, чітке юридичне врегулювання статусу омбудсманів в кримінальному та цивільному процесі, розширення функціонального поля діяльності омбудсманів тощо. У зв'язку з цим подекуди лунають застереження щодо небезпеки надмірного посилення цього органу державної влади, які, у свою чергу, часто гальмують реальний розвиток цього інституту. На нашу думку, розв'язання цієї проблеми може виглядати таким чином. Річ у тім, що всі трансформації інституту омбудсманів в Україні є не самодостатньою метою, що продиктована певними непрозорими мотивами тих чи інших посадовців, а лише засобом посилення гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Тому будь-які розмови про “надмірну силу омбудсманів” як чинник дестабілізації в системі державної влади є абсолютним нонсенсом, оскільки правова держава сильна настільки, наскільки їй вдається захищати права людини. Таким способом витлумачене “посилення” окремих органів державної влади (у тому числі й омбудсманів) не лише не суперечить базовим принципам правової держави, а навпаки — впливає з них і постає як умова її успішної розбудови.

Таким чином, можемо твердити, що розвиток в Україні інституту омбудсманів став логічним наслідком конституційно визначеної орієнтації на побудову правової, демократичної держави. Завдяки специфічним повноваженням, що виокремлюють цей орган державної влади з-поміж інших правозахисних органів, його запровадження дало змогу значно посилити гарантії захисту прав людини, надати кожній особі ширші можливості щодо захисту порушених прав. Завдяки таким своїм властивостям, як незалежність, відкритість та доступність, інститут омбудсманів посів чинне місце в системі правозахисних органів державної влади України. При цьому органічне поєднання формально-процедурних моментів з вимогами керуватися власною совістю і справедливістю (як це зазначено у присязі омбудсманів) робить цей інститут значно ближчим до громадян, сприяє

підвищенню його авторитету, формує його образ як надійного захисника прав людини від свавілля та зловживань представників державної влади та апарату численних установ і відомств.

Щоправда, аналіз тієї ситуації, яка складається в Україні, змушує нас визнати й те, що неусталеність у самій системі державної влади, наявність численних пробілів у законодавстві, загальний дух нехтування правами людини, який досі властивий багатьом державним органам влади та окремим посадовим особам, а також відсутність імперативних правових засобів впливу омбудсмана на відповідні органи державної влади, суттєво ускладнюють здійснюваний вітчизняним омбудсманом захист прав людини. До того ж слід відзначити, що протягом останнього часу досить рельєфно проявилась ще одна вкрай небезпечна і неприпустима, з нашої точки зору, тенденція до політизації функціонування цього інституту, коли на нього здійснюється системний тиск з боку окремих політичних партій та політичних сил.



Література

1. Автономов А. С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. — М.: ООО "Инфограф", 1999. — 384 с.

2. Закоморна К. О. Особливості законодавчого регулювання діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини // Право України. — 2000. — № 1. — С. 47–50.

3. Закон України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" від 23 грудня 1997 р. // ВВР України. — 1998. — № 20. — Ст. 99.

4. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня. 1996 р. — К.: Преса України, 1997. — 80 с.

5. Марцеляк О. В. Інститут омбудсмана: теорія і практика. — Х.: УВС, 2004. — 450 с.

6. Миронов О. О. Восстановление нарушенных прав граждан. — М.: Юриспруденция, 2002. — 200 с.

7. Погорілко В. Ф. Органи державної влади України. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — 592 с.

8. Саєнко Ю. М. Права людини та підзвітність органів влади в Україні. — К.: ПЦ "Фоліант", 2003. — 184 с.

9. Стадник Г. Ф. Важливість діяльності Уповноваженого з прав людини за міжнародними та європейськими стандартами прав людини // Право України. — 2005. — № 3. — С. 28–30.

10. Указ Президента України "Про Національну програму правової освіти населення" від 18 жовтня 2001 р. // Офіц. вісн. України. — 2001. — № 23. — Ст. 1921.

11. Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. — М.: Юрист, 2002. — 320 с.

12. Шемшученко Ю. С. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — 656 с.

Окреслюючи специфіку правозахисної діяльності омбудсмана, слід наголосити на тому, що численні зауваження, які можуть бути спрямовані на здійснення омбудсманом своїх контрольних та правозахисних функцій, пов'язані не так з недоліками в роботі цього органу парламентського контролю, як з тими об'єктивними факторами, які перешкоджають ефективному розвитку загальної системи захисту прав людини і громадянина в Україні.

Очерчивая специфику правозащитной деятельности омбудсмана, следует отметить многочисленные замечания, которые могут быть направлены в сторону осуществления омбудсманом своих контрольных и правозащитных функций, связанных не только с недостатками в работе этого органа парламентского контроля, но и с объективными факторами, которые препятствуют эффективному развитию общей системы защиты прав человека и гражданина в Украине.

Outlining the specificity of remedial activities of the ombudsman, it should be noted that many comments that could be directed towards the implementation ombudsman's supervisory and remedial functions, related not with the deficiencies in the work of this body of parliamentary control, but with those objective factors that impede the effective development general system of protection of human and civil rights in Ukraine.

Надійшла 27 квітня 2010 р.