

УДК 342.5

*Н. В. Чопик**здобувач**Ужгородського національного університету*

ІНШІ ПАРЛАМЕНТСЬКІ УТВОРЕННЯ ТА ЇХ РОЛЬ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ Й ГРОМАДЯНИНА

Є багато інших парламентських і напівпарламентських утворень, окрім ВРУ, і всі вони спрямовані на забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Однак є інститут, що передусім створений лише заради захисту прав. Ідеться про вповноваженого з прав людини, або, як його ще називають, омбудсмена. Омбудсмен займає особливе місце в системі інститутів, обов'язком яких є забезпечення прав людини. Саме тому дослідження інституту Уповноваженого з прав людини та його ролі в забезпеченні прав є нагальною проблемою для сучасної юридичної науки.

Проблематиці цього питання присвячені праці В. Білоуса, І. Бінька, О. Бодрука, В. Горбуліна, А. Качинського, В. Кременя, В. Крутова, А. Михенка, Н. Нижник, Г. Новицького, М. Ожевана, Б. Парахонського, Г. Перепелиці, С. Пирожкова, М. Розумного, Г. Ситника, В. Циганова, М. Шевченка, Л. Шипілової. Думки цих учених не тільки розвинули, але й суттєво оновили традиційні наукові уявлення в цій галузі. Незважаючи на достатність наукових напрацювань стосовно цього питання, питанням інших парламентських утворень і їхньої ролі в забезпеченні прав і свобод людини та громадянина ніхто не займався.

Саме тому метою статті є аналіз інших парламентських утворень і їхньої ролі в забезпеченні прав і свобод людини й громадянина.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – омбудсмен) є посадовою та службовою особою, статус якої закріплений, звісно, у Конституції України, профільному Законі «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», у загальному Законі України «Про державну службу» [1], в інших нормативно-правових актах, і не тільки України.

Один із плюсів діяльності омбудсмена полягає в неформалізованому підході. Закони не передбачають і не повинні встановлювати додаткові обтяжуючі вимоги до скарги чи звернення, щоб прийняти його в провадження омбудсмена. Це можуть бути загальні вимоги до звернення громадян, вони можуть стосуватися строків звернення з моменту порушення, анонімності чи не анонімності звернення. Навіть якщо певні формальні вимоги порушені, омбудсмен (самостійно чи через свою службу) може тлумачити формальні ознаки вільно та прийняти звернення в будь-якому разі. Практика інших країн це підтверджує. Але інсти-

тут омбудсмена має бути простим і доступним для пересічної особи, на відміну від інших механізмів, таких як судовий розгляд [2, с. 126].

У той же час рішення омбудсмена має рекомендаційний характер. Якщо рішення суду всі суб'єкти зобов'язані виконувати, то позиція омбудсмена не буде остаточною. Його рішення може бути використане як вагомий і вирішальний аргумент у справі на розгляді іншого органу з приводу цього порушення. Діяльність омбудсмена повинна стосуватися також не поодиноких порушень, а сфери, де права людини порушуються систематично. У такому разі омбудсмен проводить активне співробітництво з інститутами, уповноваженими вирішувати цю масову проблему.

Отже, статус інших органів управління лишається недоторканим, омбудсмен не втручається в їхню діяльність. Як посередник він сприяє відновленню порушених прав через досягнення компромісу між громадянином і органом влади. Зазвичай це метод переконання [3, с. 6–12].

В Україні діє сильна модель інституту омбудсмена:

1) має місце закріплення у статтях 55, 85, 101 на конституційному рівні;

2) омбудсмен незалежний від будь-якого органу державної влади та/або місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб;

3) діє один загальнодержавний омбудсмен; захист прав із його боку має централізований характер;

4) хоча рішення омбудсмена не імперативні, у нього є значні ефективні повноваження: проведення перевірок з ініціативи самого омбудсмена з метою виявлення порушень прав людини; моніторинг на регулярній основі за станом дотримання прав і свобод; подання обов'язкових для розгляду викладених рекомендацій і звернень до інших органів для усунення виявлених порушень прав і свобод людини органами державної влади, місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами. Крім того, ці повноваження розповсюджуються на всі суб'єкти й органи влади, а також суди [4];

5) будь-яка особа може звернутися до українського омбудсмена.

У всьому світі в діяльності омбудсменів лежать такі фундаментальні принципи: гуманізму, за-

конності, справедливості, об'єктивності, неупередженості, незалежності, демократизму, доступності, відкритості, гласності, недоторканності приватного життя й конфіденційності відомостей про осіб у справі, професіоналізму. Вони якнайкраще показують зміст цього правозахисного інституту, правову природу й роль у забезпеченні прав людини [5, с. 239].

За порядок і результати дій для омбудсмена передбачена юридична відповідальність, що має свої особливості, зважаючи на конституційно-правовий статус Уповноваженого. Мета санкцій спрямована на забезпечення законності в країні, попередження й припинення правопорушень омбудсмена, максимально можливе усунення шкоди, що може бути завдана неналежним виконанням або невиконанням повноважень конкретній людині чи суспільству загалом. Це, звісно, впливає на якість роботи та показує серйозність і важливість належного виконання обов'язків із прав людини [6, с. 196].

У чому ж полягають функції омбудсмена? Без цього розділу дослідження розуміння інституту неможливе, бо саме в діяльності й полягає соціальне призначення, об'єктивна необхідність суспільно корисної, контрольної та правозахисної діяльності, що здійснюється уповноваженим. Крім цього, для науковців і пересічних громадян має неабияке значення правильна оцінка функцій омбудсмена в розбудові держави [7, с. 65].

У зв'язку з розглядом конкретних скарг громадян або за власною ініціативою – повідомлень про порушення їхніх прав і свобод реалізується контрольна функція. Виправлення порушень у діяльності державних органів через дії омбудсмена забезпечує підвищення відповідальності та покращення практичної роботи інститутів держави, але головним покликанням інституту є позасудовий захист прав і свобод людини й громадянина [8, с. 85–88].

Одним із цікавих питань для дослідників є актуальна тема ролі омбудсмена в системі «стримувань і противаг» законодавчої, виконавчої та судової гілок влади у сфері прав людини, адже він має такий собі контрольно-наглядний статус [9, с. 149–153].

Є чимало видів інституту омбудсмена. Умовно є представницькі омбудсмени, виконавчі омбудсмени, квазіомбудсмени й окремі спеціалізовані омбудсмени.

У межах виділених коштів Уповноважений має право призначити собі заступників і представників (стаття 11 закону). Діяльність і права представників регулюються Положенням про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [10]. Нині активно діє Представник Уповноваженого з питань дотримання соціально-економічних і гуманітарних прав; Представник Уповноваженого з питань реалізації

національного превентивного механізму; Представник Уповноваженого з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності; Представник Уповноваженого з питань захисту персональних даних; Представник Уповноваженого – начальник Управління з питань підготовки конституційних подань і дотримання права на доступ до публічної інформації; Представник Уповноваженого з питань зв'язків із громадськістю й інформаційних технологій [11].

Для забезпечення ефективної діяльності Уповноваженого та доступності здійснення особистого прийому громадян поза Києвом створюються регіональні представництва омбудсмена в Україні. Моніторинг за станом дотримання конституційних прав і свобод людини й громадянина, пропозиції Уповноваженому щодо забезпечення прав і свобод людини, зв'язки з представниками інститутів громадянського суспільства, той же особистий прийом – за все це відповідають представництва. Зараз вони створені у Львівській, Житомирській і Дніпропетровській областях, але представники в регіональних представництвах діють і в сусідніх із цими областями регіонах [12].

У межах інституту омбудсмена функціонують консультативно-дорадчі органи, для яких прийняті відповідні положення. Вони надають необхідні консультації зі спеціалізованих питань, готують пропозиції й рекомендації щодо забезпечення певних прав людини, допомагають в ефективній роботі Уповноваженого загалом.

Так, у нашій державі створені та діють такі установи:

– консультативна рада при Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини [13];

– експертна рада з питань дотримання трудових прав при Представникові Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань дотримання соціально-економічних і гуманітарних прав [14];

– експертна рада з питань недискримінації та гендерної рівності при Представникові Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності [15];

– експертна рада з питань дотримання прав людини з інвалідністю при Представникові Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань дотримання соціально-економічних і гуманітарних прав [16];

– експертна рада з питань реалізації національного превентивного механізму при Представникові Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань реалізації національного превентивного механізму [17];

– експертна рада з питань дотримання прав дитини при Представникові Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань

дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності [18];

– експертна рада з питань співпраці з інститутами громадянського суспільства при Представникові Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань комунікативної політики та зв'язків із громадськістю [19].

Уповноважений з прав людини бере участь у реалізації основних напрямів державної політики в різних сферах, зокрема дотримання прав людини. Він уживає заходів зі впливу на організації, які зобов'язані сприяти реалізації прав. Охорона та захист прав людини як останні стадії із забезпечення характеризуються значною участю й омбудсмена, адже він у разі встановлення порушення звертається до інших органів, суду, застосовує подання та конституційне подання. Крім цього, на масштабнішому рівні вносить пропозиції щодо зміни стратегічних напрямків діяльності в захисті прав і свобод [20, с. 104]. Суть усієї його діяльності полягає саме в цьому.

Уповноважений Верховної ради з прав людини в Україні має значні повноваження з правом приймати звернення громадян і реагувати на порушення їхніх прав і свобод, спричинені будь-якими органами державної влади, місцевого самоврядування, діями підприємств, установ, організацій, їх посадових і службових осіб. Форми реагування на ці звернення бувають різні. Ефективна та поширена форма – відкриття провадження у справі, а вже в провадженні встановлюють усі обставини правопорушення, чи справді порушення прав людини відбулось у кожному конкретному випадку, хто був уповноважений не допустити це порушення чи реалізувати право людини, хто буде нести відповідальність, чи можливі заходи з поновлення стану до порушення та які заходи можуть бути доцільні в цій ситуації [21, с. 29–37]. Після завершення провадження омбудсмен подає та надсилає акти реагування в разі встановлення порушень прав людини в потрібні інституції для вжиття заходів [22, с. 13].

Таким чином, можна сказати, що інститут омбудсмена має провідне значення як парламентське утворення (переважно), через яке представницький орган захищає права й свободи людини та громадянина. Для досягнення цієї мети необхідно внести системні зміни, починаючи з їхнього закріплення в новій редакції закону, про уповноваженого з прав людини, удосконалити систему прав і обов'язків омбудсмена. Це потрібно для забезпечення прав і обов'язків у широкому сенсі, а також для того, щоб створити передумови для зменшення кількості звернень громадян України до Європейського суду з прав людини.

Література:

1. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
2. Марцеляк О. Інститут омбудсмена: теорія і практика / О. Марцеляк. – Х. : Вид-во УВС, 2004. – 450 с.
3. Косюта М. Взаємозв'язок між діяльністю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та органів прокуратури у сфері правозахисту / М. Косюта // Вісник прокуратури. – 2002. – № 3(15). – С. 6–12.
4. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – українська модель омбудсмена. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=20&Itemid=23.
5. Марцеляк О. Основні засади діяльності інституту омбудсмена / О. Марцеляк // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2003. – № 23. – С. 233–240.
6. Марцеляк О. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини: статус і функціонування / О. Марцеляк // Вісник Львівського Університету: Сер. юрид. – 2001. – № 36. – С. 190–197.
7. Марцеляк О. Функції омбудсмена / О. Марцеляк // Право і безпека. – 2003. – № 2. – С. 61–67.
8. Марцеляк О. Основні елементи конституційно-правового статусу омбудсмена / О. Марцеляк // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 11. – С. 85–88.
9. Марцеляк О. Статус і функціонування регіональних представницьких омбудсменів: світовий досвід / О. Марцеляк // Право України. – 2004. – № 1. – С. 149–153.
10. Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 26 липня 2012 року № 7/8-12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua>.
11. Представники Уповноваженого. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua>.
12. Регіональні представництва. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua>.
13. Положення про консультативну раду при Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини : Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 10 липня 2012 року № 6/8-12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua>.
14. Положення про експертну раду з питань дотримання прав людини з інвалідністю при Представникові Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав : Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 21 січня 2013 року № 7/02-13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua>.
15. Положення про експертну раду з питань дотримання трудових прав при Представникові Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав : Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 21 січня 2013 року

№ 6/02-13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua>.

16. Положення експертної ради з питань дотримання прав дитини при Представникові Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності : Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 01 лютого 2013 року № 10/02-13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua>.

17. Положення про експертну раду з питань реалізації національного превентивного механізму при Представникові Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань реалізації національного превентивного механізму : Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 10 січня 2013 року № 2/02-13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua>.

18. Положення про Експертну раду з питань співпраці з інститутами громадянського суспільства при Представникові Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань комунікативної політики та зв'язків із громадськістю : Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 10 січня 2013 року № 3/02-13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua>.

19. Положення про експертну раду з питань недискримінації та гендерної рівності при Представникові Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності : Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 01 лютого 2013 року № 11/02-13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua>.

20. Барчук В. Вдосконалення форм і методів діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / В. Барчук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 5. – С. 102–111.

21. Тодика Ю., Марцеляк О. Конституційно-правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (порівняльно-правовий аналіз) / Ю. Тодика, О. Марцеляк // Вісник Академії правових наук України. – № 3 (14). – 1998. – С. 29–37.

22. Закоморна К. Інститут Омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / К. Закоморна ; Університет внутрішніх справ МВС України. – Х., 2000. – 26 с.

Анотація

Чопик Н. В. Інші парламентські утворення та їх роль у забезпеченні прав і свобод людини й громадянина. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню інших парламентських утворень та їхній ролі в забезпеченні прав і свобод людини й громадянина. Проведено аналіз інституту Уповноваженого та наведені обґрунтовані висновки.

Ключові слова: ВРУ, права людини, свободи людини, право України.

Аннотация

Чопик Н. В. Другие парламентские образования и их роль в обеспечении прав и свобод человека и гражданина. – Статья.

Статья посвящена исследованию других парламентских образований и их роли в обеспечении прав и свобод человека и гражданина. Проведен анализ института Уполномоченного и приведены обоснованные выводы.

Ключевые слова: ВРУ, права человека, свободы человека, право Украины.

Summary

Chopyk N. V. Other parliamentary education and their role in ensuring the rights and freedoms of man and citizen. – Article.

The article is devoted to the study of other parliamentary formations and their role in ensuring the rights and freedoms of man and citizen. The analysis of the Commissioner's institution and the substantiated conclusions are presented.

Key words: Verkhovna Rada, human rights, human rights, Ukrainian law.