

СТАСЮК О. Л.,кандидат юридичних наук, здобувач
(Державний науково-дослідний інститут
Міністерства внутрішніх справ України)

УДК 342.9

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНОГО
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ
ПРАВОЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ**

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції Української держави. Визначено місце та роль інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в системі правозахисних суб'єктів. Розкрито сутність адміністративно-правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Наведено проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в напрямі реалізації правозахисної функції та сформульовано пропозиції щодо підвищення ефективності його функціонування.

Ключові слова: правозахисна функція, адміністративно-правові засади, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, права та свободи людини і громадянина, органи публічної влади, держава.

Статья посвящена исследованию административно-правового обеспечения реализации правозащитной функции Украинского государства. Определены место и роль института Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека в системе правозащитных субъектов. Раскрыта сущность административно-правовых основ деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека. Приведены проблемы административно-правового регулирования деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека в направлении реализации правозащитной функции и сформулированы предложения по повышению эффективности его функционирования.

Ключевые слова: правозащитная функция, административно-правовые основы, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, права и свободы человека и гражданина, органы публичной власти, государство.

The article is devoted to the study of administrative and legal support for the implementation of the human rights function of the Ukrainian state. The place and role of the institution of the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine in the system of human rights subjects was determined. The essence of the administrative and legal bases of the activity of the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine is disclosed. The problems of administrative and legal regulation of the activities of the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine in the direction of the implementation of the human rights function are given and proposals are formulated to improve the efficiency of its functioning.

Key words: human rights function, administrative and legal framework, Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine, human and civil rights and freedoms, public authorities, state.



Вступ. Важливим завданням сучасного етапу розвитку України є створення ефективної правозахисної системи. Головними елементами системи захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина є правозахисні інституції, серед яких особливе місце відведено інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Основним напрямом діяльності цього правозахисного суб'єкта є захист прав і свобод людини та громадянина, проголошених Конституцією України, законами України й міжнародними договорами України. Визначення місця та ролі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у системі правозахисних суб'єктів дасть змогу більш чітко зрозуміти призначення цього інституту у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина.

Значну увагу проблематиці функціонування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини присвячено в працях таких учених, як Ю.Г. Барабаш, Ю.М. Грошевий, К.О. Закоморна, О.О. Майданник, О.В. Марцеляк, Г.О. Мурашин, Н.С. Наулік, Ю.С. Шемшученко, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика та ін. Однак адміністративно-правові аспекти діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері реалізації правозахисної функції держави до цього часу не є досконало вивченими, що зумовлює необхідність проведення дослідження з означеного питання.

Постановка завдання. Метою статті є визначення адміністративно-правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в напрямі реалізації правозахисної функції держави, виокремлення правових проблем щодо захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб омбудсманом і формулювання шляхів їх вирішення.

Результати дослідження. Наділення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини парламентським контролем за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина [1] у відносинах, що виникають під час реалізації прав і свобод приватних осіб між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами публічної влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, їх посадовими і службовими особами [2], вказує на вагомому значення цього інституту в реалізації правозахисної функції держави.

Відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів і посадових осіб. Діяльність Уповноваженого доповнює чинні засоби захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина, не скасовує їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод [2]. У літературі відмічається, що інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини визначається його подвійною правовою природою: з одного боку, він обіймає державну посаду й повинен відповідати визначеним законом вимогам, з іншого боку, інститут омбудсмана під час здійснення своїх повноважень є незалежним від будь-яких органів і посадових осіб [3, с. 21]. Подібної позиції дотримується й В.В. Бойцова, яка зазначає, що омбудсман – це складний соціально-правовий феномен, що не вкладається в рамки традиційних «позитивних» правових інститутів, що він є персоніфікованим, неформальним, деполітизованим, субсидіарним інститутом суспільства й держави, з одного боку, наділеним низкою державних атрибутів, а з іншого – за своєю сутністю є елементом громадянського суспільства [4, с. 17].

На думку О.В. Марцеляка, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – це призначений вищими органами державної влади контрольно-наглядовий, правозахисний, незалежний, політично-нейтральний, одноосібний чи колегіальний орган державної влади (посадова особа), який уповноважений конституцією чи законом за власною ініціативою або зверненням громадян контролювати діяльність органів і посадових осіб з погляду дотримання ними прав і свобод людини та громадянина, як правило, діє неформально на власний розсуд і рекомендує корегувальні дії, спрямовані на забезпечення прав і свобод людини та громадянина [5, с. 35]. Характерною ознакою, що вирізняє інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від інших державних правозахисних органів, є відсутність



правових гарантій, що забезпечують розгляд рекомендацій омбудсмана, юридична сила котрих ґрунтується не на законі, а на переконливості доводів і силі авторитету самого омбудсмана як особистості. І хоча рекомендації омбудсмана й не мають обов'язкового характеру для органів публічної влади та їх посадових осіб, до них у більшості випадків прислуховуються й вони приймаються до виконання [6, с. 74].

З-поміж інших ознак самостійності інституту омбудсмана можна відділити такі: омбудсмана обирає парламент, що виключає його належність до будь-якої гілки влади; широка юрисдикція омбудсмана, яка поширюється на органи публічної та їх посадових осіб; повна незалежність під час розгляду справ із заборонаю втручання органів публічної влади, політичних партій, громадських організацій, засобів масової інформації, у тому числі заборона вимагати пояснення по суті справ, що перебували або перебувають у його провадженні; притягнення омбудсмана до кримінальної відповідальності можливе лише за згодою Верховної Ради; фінансові ресурси, які забезпечують діяльність омбудсмана, окремо прописані в Державному бюджеті; незалежність у здійсненні кадрової та організаційної політики з огляду на персоніфікованість інституції; можливість безпосереднього звернення до омбудсмана широких верств населення; відсутність формалізованої процедури відкриття провадження, що забезпечує свободу у виборі дій [7, с. 294].

Уведення цього інституту надало додаткове забезпечення захисту прав і свобод, а також гарантії кожній особі на допомогу під час захисту прав. Завдяки своїм властивостям інститут Уповноваженого з прав людини знайшов своє місце серед правозахисних органів України. А завдяки можливості оперувати до власної совісті та справедливості (це положення закріплено в офіційній присязі) омбудсман є ближчим до громадян порівняно з іншими державними органами [8, с. 202]. В.О. Тімашов зазначає, що існування цього інституту зумовлюється такими факторами: а) необхідністю забезпечення гарантій захисту прав і свобод, у тому числі інституційних, що призводить до появи нових механізмів захисту прав і свобод; б) появою нових функцій у державному механізмі внаслідок його розширення, що спричинює зростання повноважень державних службовців і може призвести до порушення прав без формального порушення законодавства. Така ситуація створює причини для посилення захисту прав і свобод людини та громадянина [7, с. 287].

У розділі IV Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» визначено широке коло повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина [2]. Їх аналіз дає підстави стверджувати, що правозахисна діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини спрямована на забезпечення прав і свобод людини та громадянина, відновлення порушених прав і свобод людини та громадянина, усунення реальної загрози порушення прав і свобод людини та громадянина, формування інституту відповідальності держави перед людиною за порушення її прав і свобод і на ефективне функціонування державної правозахисної системи. Правозахисна діяльність омбудсмана цілком відповідає міжнародному праву, що підтверджується Резолюцією 48/134 Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993 року, Паризьким принципом щодо статусу національних інститутів, які займаються заохоченням і захистом прав людини, в яких підкреслюється незалежність, неупередженість і відкритість омбудсмана під час захисту прав і свобод [9].

Із цього приводу О.В. Ревіна правильно відмічає, що правозахисна функція омбудсмана концентровано відображає процес набуття суспільством якості правового, гуманного й демократичного соціуму, за якого держава, посадові особи та широка громадськість тримають під пильною увагою реальний стан захищеності прав і свобод людини [10, с. 16]. У цьому контексті варто також підтримати позицію І.Є. Словської, згідно з якою цей орган державної влади лише доповнює чинні форми захисту конституційних прав і свобод особи, не підміняючи їх. Акти реагування народного захисника не тягнуть перегляду рішень інших державних інститутів, а звернення зацікавленої особи до суду з позовом, заявою або скаргною зупиняє вже розпочатий омбудсманом розгляд справи. У зв'язку з цим недоцільно стверджувати про першорядне значення інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як засобу захисту прав і свобод людини та громадянина [11].



З огляду на те що правозахисна діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини спрямована на встановлення взаємодії та розуміння між людиною й державою, це дає підстави стверджувати, що така діяльність омбудсмана є сферою адміністративно-правового регулювання, адже відносини між особою та органами влади є предметом адміністративного права. І.М. Недов зазначає, що основними елементами адміністративно-правового статусу омбудсмана є його права й обов'язки, адміністративно-правові гарантії діяльності омбудсмана, адміністративні функції та принципи діяльності омбудсмана. Причому останні два елементи адміністративно-правового статусу (адміністративні функції та принципи діяльності омбудсмана) є другорядними щодо прав, обов'язків та адміністративно-правових гарантій діяльності омбудсмана [12, с. 13]. Крім цього, О.В. Кузьменко відмічає, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, здійснюючи захист прав і свобод людини та громадянина, має право при цьому запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі, що свідчить про спеціальну адміністративно-процесуальну правосуб'єктність омбудсмана [13, с. 293].

На наш погляд, до адміністративно-правових засад правозахисної діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини доцільно зарахувати такі відносини: 1) з органами публічної влади; 2) з імперативним впливом на органи публічної влади й об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності; 3) щодо перевірки фактів стосовно порушення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб; 4) щодо представництва у справах стосовно провадження в адміністративному процесі; 5) щодо організації та управління секретаріатом, а також допоміжними органами Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; 6) щодо гарантій діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Водночас швидкий розвиток інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини зумовлює появу деяких правових прогалин у правовому статусі омбудсмана, які, зокрема, пов'язані з його адміністративно-правовими засадами діяльності в напрямі реалізації правозахисної функції.

Ключовим питанням є проблема налагодження механізму взаємодії з органами публічної влади. Інститут омбудсмана бере участь у всіх елементах правозахисної системи й під час виконання своїх повноважень не може здійснювати діяльність відокремлено від інших адміністративних органів. Взаємодія омбудсмана з державними правозахисними інституціями повинна відбуватися на основі партнерських і конструктивних взаємовідносин. Способом регулювання таких взаємовідносин та усунення перетинання повноважень інституту омбудсмана з повноваженнями органів публічної влади є чітке розмежування їхньої компетенції в напрямі правозахисної діяльності й підписання відповідних документів про співпрацю [6, с. 152].

Одним із актуальних питань у напрямі реалізації правозахисної функції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є те, що цей інститут не наділений імперативними владними повноваженнями, оскільки не може застосовувати до органів публічної влади, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових і службових осіб заходи примусу. З метою посилення контрольних повноважень доцільно надати можливість Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини самостійно застосовувати заходи адміністративно-правового примусу за невиконання законних вимог омбудсмана, створення перешкод у його роботі, надання завідомо неправдивої інформації й недодержання встановлених законодавством строків представлення матеріалів.

Потребує належної регламентації й законодавче регулювання звернень громадян до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Чинний порядок цих звернень вимагає додаткового аналізу та суттєвого вдосконалення, приведення його у відповідність до норм Конституції України, конституційного статусу Уповноваженого з прав людини й узгодження із загальним порядком звернень громадян до органів публічної влади.

Висновки. Серед правозахисних інституцій Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є додатковим, але необхідним засобом захисту прав і свобод людини та



громадянина. Будучи незалежним і самостійним інститутом, омбудсман відіграє значну роль щодо забезпечення державного захисту прав і свобод людини та громадянина, їх дотримання й поваги органами публічної влади, недержавними організаціями, їх посадовими та службовими особами. У разі порушення прав і свобод людини та громадянина пріоритетною метою Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є активне залучення органів публічної влади до процесу поновлення порушених прав і свобод приватних осіб. Це дає підстави стверджувати, що правозахисна функція Української держави є найголовнішою.

Однак адміністративно-правове забезпечення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в напрямі реалізації правозахисної функції ще потребує значного вдосконалення. Ефективне функціонування інституту омбудсмана поряд з іншими правозахисними суб'єктами має сприяти демократизації взаємовідносин органів публічної влади з приватними особами з метою захисту їхніх прав, свобод і законних інтересів у разі порушення.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 20. Ст. 99.
3. Грудцина Л.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Российский университет дружбы народов. Москва, 2009. 42 с.
4. Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмана в системе взаимодействия государства и гражданского общества: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Москва, 1995. 40 с.
5. Марцеляк О.В. Институт омбудсмана: теория і практика: монографія. Харків: ХНУВС, 2004. 450 с.
6. Банах С.В. Функції омбудсманів у сучасному світі: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2016. 196 с.
7. Тімашов В.О. Адміністративно-правове забезпечення прав громадян України в умовах Євроінтеграції: доктринальні положення: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2018. 668 с.
8. Ткаліч А.О. Роль омбудсмана в системі захисту прав людини і громадянина. Наукові праці МАУП. 2010. Вип. 2 (25). С. 199–203.
9. Резолюція 48/134 Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993 року. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU93312.html.
10. Ревина Е.В. Правозащитные отношения: теоретико-правовые аспекты: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Мордовский государственный университет им. М.П. Огарева. С., 2008. 18 с.
11. Словська І.Є. Теоретичні і практичні проблеми організації та діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: <http://www.naukovipraci.nuoua.od.ua/archiv/tom11/11.pdf>.
12. Недов І.М. Місцевий омбудсман як суб'єкт адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2011. 20 с.
13. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2006. 490 с.

