

УДК 342.5

Вікторія Головань,*студентка Інституту післядипломної освіти**Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

УПОВНОВАЖЕНИЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ В СИСТЕМІ ГАРАНТІЙ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД

У статті розглянуто систему юридичних гарантій конституційних прав і свобод, визначено основні інституційні гарантії конституційних прав і свобод та здійснено їх класифікацію. Досліджено місце Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини серед гарантій дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Ключові слова: конституційні права і свободи, юридичні гарантії, інституційні гарантії, омбудсман, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Постановка проблеми. Конституційні права і свободи людини і громадянина – це встановлені Українською державою, закріплені в її Конституції та інших законах певні можливості, які дозволяють кожному громадянину вибирати вид своєї поведінки, користуватися економічними і соціально-політичними свободами та соціальними благами як в особистих, так і в суспільних інтересах [1, с. 192].

Одним із принципів, на яких будується проголошення Конституцією України прав і свобод, є гарантованість. Згідно з принципом гарантованості прав і свобод людини і громадянина їх закріплення здійснено як безпосередньо в Конституції України, так і в чинному законодавстві. Гарантування виступає найважливішим чинником реального забезпечення прав і свобод особи поряд із їх визнанням, дотриманням і повагою. Воно здійснюється за допомогою специфічних засобів – гарантій, що надають всім елементам правового статусу особи реального змісту, завдяки яким стає можливим безперешкодне здійснення прав і свобод, їх охорона від можливих протиправних посягань і захист від незаконних порушень [2, с. 107-108].

Отже, одного декларування прав людини не досить для їх забезпечення та виконання, а тому держава повинна ще й забезпечувати та захищати права та свободи людини. Таку роль виконують гарантії. З огляду на це, механізми їх функціонування становлять значний інтерес для дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Розвиток сучасних наукових досліджень у сфері гарантій прав і свобод людини і громадянина відбувався завдяки плідній праці українських учених В.І. Андрейцева, М.О. Баймуратова, Т.М. Заворотченко,

В.В. Копейчикова, О.А. Костюченка, В.О. Котюка, В.В. Кравченка, М.І. Малишка, П.Ф. Мартиненка, А.А. Нечитайленка, М.П. Орзіха, А.Ю. Олійника, В.Ф. Погорілка, І.М. Погребного, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакуна, В.Я. Тація, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка тощо.

Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, або інститут омбудсмана, як він ще називається у світі, як гарантія прав і свобод людини є відносно новим інститутом, що вимагає фундаментального вивчення, але, попри це, вже був предметом дослідження в низці наукових робіт В.В. Бойцової, С.В. Банаха, Ю.М. Грошевого, Л.В. Голяк, Н.Ю. Заворотнюк, К.О. Закоморної, Н.І. Карпачової, М.В. Косюти, В.Г. Клочкова, О.Г. Маркелової, О.В. Марцеляка, Г.О. Мурашина, В.Я. Тація, М.В. Цвіка, Ю.С. Шемшученка тощо.

Метою статті є дослідження місця Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в системі гарантій конституційних прав і свобод.

Виклад основного матеріалу. У юридичній науці розрізняють дві основні групи гарантій – загальносоціальні та юридичні. До загальносоціальних гарантій належать політичні, соціально-економічні та культурні гарантії (духовні, деякі вчені називають їх ще ідеологічними). Такими гарантіями є відповідні суспільні системи – політична, соціально-економічна та культурна (духовна), які склались і функціонують у нашому суспільстві.

Юридичні гарантії – це норми права, які передбачають у своїй сукупності правовий механізм, покликаний сприяти реалізації законів.

В.Ф. Погорілко та ряд інших науковців визначають, що юридичні гарантії є специфічним правовим засобом забезпечення, реалізації, охорони та захисту прав людини і громадянина. Першорядного значення вони набувають у практичній реалізації суб'єктивних прав громадян. Тобто юридичні гарантії – це передбачені законом спеціальні засоби практичного забезпечення прав і свобод людини і громадянина [3, с. 40].

В.В. Копейчиков вважає, що підтверджений юридичною наукою механізм реалізації прав, свобод і обов'язків, передусім, складається з гарантій забезпечення прав, свобод і обов'язків людини і громадянина [4, с. 156].

На думку І.М. Погребного, гарантії – це система соціальних умов і спеціально-юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється життя в суспільстві [5, с. 128].

Серед юридичних гарантій виділяють нормативно-правові та інституційні (організаційно-правові) гарантії. Нормативно-правові гарантії являють собою сукупність правових норм, за допомогою яких забезпечується реалізація прав і свобод людини, порядок їх охорони і захисту. До нормативно-правових гарантій належать норми-принципи матеріального і процесуального характеру, юридична відповідальність та юридичні обов'язки, передбачені Конституцією, кодексами, законами та підзаконними актами і міжнародно-правовими договорами [6, с. 67].

Поряд із нормативно-правовими гарантіями, які містять Конституція і закони України, надзвичайно важливу роль відіграють також інституційні гарантії.

Гарантом прав і свобод людини і громадянина є перш за все держава в цілому, оскільки, відповідно до ст. 3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження та забезпечення прав і свобод людини є обов'язком держави. Основними інституційними гарантантами прав і свобод людини й громадянина, за Конституцією України, є [7]:

– Верховна Рада України, яка виключно законами України визначає права і свободи людини й громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадян (ст. 92);

– Президент України, який є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102);

– Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Зокрема, Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина (ст. 116);

– місцеві державні адміністрації, які на відповідній території забезпечують додержання прав і свобод громадян (ст. 119);

– суди, які захищають права і свободи людини й громадянина (ст. 55);

– Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ст. 55);

– прокуратура (ст. 131-1);

– органи місцевого самоврядування (ст. 143);

– адвокатура, яка діє для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги у вирішенні справ у судах та інших державних органах (ст. 59);

– політичні партії і громадські організації, які здійснюють і захищають права й свободи громадян, що об'єднуються у них (ст. 36);

– міжнародні судові установи та відповідні органи міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ст. 55).

Спираючись на дослідження Т.М. Заворотченко, можна запропонувати таку класифікацію інституційних гарантій прав і свобод [6, с. 127]:

1) залежно від сфери дії: національні (Верховна Рада України, Конституційний Суд України, правоохоронні органи тощо) і міжнародні (Організація Об'єднаних Націй, Комітет з прав людини, Міжнародна організація праці тощо);

2) залежно від засобу створення: державні (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, прокуратура, органи місцевого самоврядування тощо) і недержавні (політичні партії, громадські організації, професійні спілки, релігійні об'єднання, молодіжні, дитячі та інші організації);

3) залежно від сфери компетенції: органи – гаранті загальної компетенції (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи центральної влади тощо) і органи – гаранті спеціальної компетенції (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Національне бюро у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини тощо);

4) залежно від території поширення компетенції: центральні (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України) і місцеві (органи місцевого самоврядування, територіальні громади);

5) залежно від характеру діяльності: контрольні (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокуратура); процедурні (місцеві державні адміністрації, суди, міжнародні судові установи та відповідні органи міжнарод-

них організацій, членом або учасником яких є Україна) та організаційно-технічні (адвокатура, політичні партії і громадські організації, органи місцевого самоврядування) [8, с. 283].

б) залежно від функцій інституційні гарантії також можна класифікувати на організаційно-політичні, організаційно-економічні, організаційно-соціальні, організаційно-культурні та організаційно-ідеологічні.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, діяльність якого врегульована ст. 55, 85, 101 Конституції України, є однією із інституційних гарантій додержання прав і свобод людини, що встановлюється державою. Загалом, для визначення служби, що безпосередньо займається захистом прав і законних інтересів людини, пов'язаних з відносинами з органами виконавчої влади і управління, у світі використовується термін «омбудсман» [9; 10; 11; 12].

Прийнято вважати, що термін «омбудсман» походить від давньошведського слова «ombud», що у перекладі означає «представник», або «особа, котра користується довірою і котра представляє інтереси інших осіб» [13, с. 45-46].

Досить повне та вдале визначення інституту омбудсмана дала К.О. Закоморна: «це незалежний, політично нейтральний, допоміжний та самостійно функціонуючий державний спеціалізований орган, що володіє нетрадиційними методами дослідження та реагування на факти порушень прав і свобод людини посадовими особами органів незалежно від форми власності державної та публічної влади» [11; 12, с. 47].

Для кожної конкретної держави характерною є своя національна схема побудови цієї служби. Як свідчить практика, сьогодні фактично немає держав, які б закріплювали тотожний правовий статус інституту омбудсмана. Однак за всіх неоднакових організаційно-правових форм цього інституту в різних країнах у нього є ознаки, характерні для омбудсманів більшості країн.

Так, О.В. Марцеляк на підставі проведеного аналізу чинного законодавства розвинутих демократичних країн вважає, що основними рисами інституту омбудсмана є такі особливості:

а) це спеціальний контрольно-наглядовий, правозахисний орган державної влади (посадова особа); б) статус омбудсмана визначається положеннями конституції країни чи спеціальним законом; в) важливою рисою інституту омбудсмана є його незалежність; г) це політично-нейтральний орган; д) у більшості країн омбудсман призначається на свою посаду парламентом, проте в чималій кількості держав участь у призначенні омбудсмана бере не тільки парламент, а й інші органи державної влади

(глава держави, уряд тощо), які мають право чи рекомендувати свої кандидатури на цю посаду, чи самостійно призначати омбудсмана; е) інститут омбудсмана буває як одноособовим, так і колегіальним органом; є) омбудсман реалізує свої повноваження, порушуючи провадження за зверненнями громадян чи діючи за власною ініціативою; ж) сфера його діяльності – відносини між громадянином і державним органом, організацією, установою, об'єднанням громадян, їх посадовими особами тощо, а найчастіше – це контроль у сфері взаємовідносин «громадянин – виконавча влада»; з) діяльність омбудсмана має неформальний характер; и) як правило, омбудсман не наділений повноваженнями приймати імперативні рішення у справі [12, с. 21].

С.В. Банах у своєму дослідженні зазначає, що під функціями омбудсмана слід розуміти основні напрями та види нормативно-регламентованої та організаційно-забезпеченої правозахисної діяльності омбудсмана, а також способи його впливу на суспільні відносини, що розкривають якісну характеристику даного інституту, його соціальну сутність і призначення, визначають його місце і роль у забезпеченні реалізації й захисту прав і свобод людини і громадянина [9, с. 93].

За способами та засобами діяльності О.В. Марцеляк пропонує таку класифікацію функцій омбудсмана [12, с. 21]:

1) контрольно-наглядова; 2) правозахисна функція; 3) функція співпраці з органами влади, установами, організаціями; 4) правовідновлювальна функція; 5) арбітражна (третейська) функція; 6) функція попередження порушень прав людини; 7) консультативна функція; 8) інформаційна функція; 9) аналітична функція; 10) функція ініціювання реформ у галузі забезпечення прав людини (реформаторська функція); 11) організаційно-управлінська функція тощо. Ці функції у науковій правовій і політологічній літературі розглядаються ще як «технологічні» (владні) або «організаційні» функції [14, с. 308; 1, с. 435].

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є незалежним, політично нейтральним, одноособним контрольно-наглядовим, правозахисним органом державної влади у формі посадової особи, який покликаний за власною ініціативою чи зверненнями здійснювати на постійній основі парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина в межах і порядку, передбачених Конституцією і законами України та міжнародно-правовими договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Конституція України та прийнятий на її основі 23 грудня 1997 р. Закон України «Про

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» № 776/97-ВР передбачають створення «сильної» моделі омбудсмана, яка характеризується такими особливостями [15]:

- високим конституційним статусом Уповноваженого з прав людини, який закріплено в ст. 55, 85, 101 Конституції України;

- незалежністю Уповноваженого від будь-якого органу державної влади або місцевого самоврядування, їх посадових осіб;

- запровадженням єдиної моделі омбудсмана на національному рівні;

- широкою юрисдикцією Уповноваженого, яка поширюється як на органи державної влади, включаючи суди, так і на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

- значними повноваженнями щодо проведення проваджень та перевірок у тому числі з власної ініціативи для виявлення випадків порушень прав людини та здійснення постійного моніторингу за станом дотримання прав і свобод людини;

- правом ініціювати обов'язкові для розгляду подання з викладенням рекомендацій щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини органами державної влади, місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами;

- можливістью безпосереднього звернення до Уповноваженого широких верств населення;

- гнучкістю та неформальністю процедури, свободою дій щодо відкриття провадження у тій чи іншій справі тощо.

Український омбудсман наділений широкою юрисдикцією, оскільки має право приймати звернення громадян і реагувати на порушення їхніх прав і свобод з боку будь-яких органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб.

Для виконання передбачених законом функцій Уповноважений наділений широким комплексом прав, а саме, відповідно до ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» № 776/97-ВР [15]:

- правом 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 форми власності, їх посадовими та службовими особами;

- безперешкодно відвідувати будь-які органи державної влади, органи місцевого само-

врядування, підприємства, установи, організації, в тому числі місця тримання затриманих, установи пенітенціарної системи, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх утримання;

- запрошувати посадових та службових осіб, громадян України, іноземців, осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі;

- знайомитися з документами, у тому числі з обмеженим доступом, в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, установах, організаціях, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах;

- 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 оголошується закритим, особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках і порядку, встановлених законом, а також звертатися до суду із заявами про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я або з інших причин не можуть цього зробити самостійно [15].

Здійснивши провадження, Уповноважений має право направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини для вжиття цими органами заходів у місячний термін. До таких актів реагування належать:

- подання Уповноваженого відповідно до ст. 15 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України» до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових та службових осіб щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина;

- конституційні подання Уповноваженого – акти реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України чи Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України та законів України відповідно до ст. 13, 15 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та ст. 40, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» [15].

Найбільш ефективним та дієвим способом реагування Уповноваженого на відомості про порушення основних прав і свобод людини і

громадянина є відкриття провадження у справі, завдяки якому можливо з'ясувати, чи мало місце порушення прав людини у кожному конкретному випадку, який державний орган, службова чи посадова особа має нести відповідальність за порушені права, а також які заходи необхідно вжити для сприяння в поновленні порушених прав.

Висновки

У системі гарантій конституційних прав і свобод визначальна роль належить Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини з огляду на його контрольно-наглядову та правозахисну діяльність за власною ініціативою, оскільки таким чином здійснюється запобігання можливим порушенням прав людини.

Аналіз конституційно-правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини свідчить, що він є модифікованим варіантом інституту омбудсмена і його схема в основному відповідає світовій практиці врегулювання статусу цього контрольно-наглядового правозахисного інституту.

Правозахисна та контрольно-наглядова функції посідають пріоритетне місце, оскільки, з одного боку, омбудсман виступає як контрольно-наглядовий орган, уповноважений на те відповідними органами державної влади; з іншого – його діяльність спрямована на захист порушених прав громадян у результаті дій чи бездіяльності різних органів державної влади, місцевого самоврядування чи їх посадових осіб. Саме ці функції сповна характеризують соціальне призначення цього інституту в системі гарантій конституційних прав і свобод.

Список використаних джерел:

1. Конституційне право України / за ред. В.Ф. Погорілка. Київ : Наукова думка, 2000. 734 с.
2. Тодика Ю.Н. Конституція України: проблеми теорії і практики: монографія. Харків : Факт, 2000. 608 с.
3. Погорілко В.Ф., Головченко В.В., Сірий М.І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. Київ : Ін Юре, 1997. С. 40.

В статье рассмотрена система юридических гарантий конституционных прав и свобод, определены основные институциональные гарантии конституционных прав и свобод и осуществлена их классификация. Исследовано место Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека среди гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: конституционные права и свободы, юридические гарантии, институциональные гарантии, омбудсман, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека.

The article deals with the system of legal guarantees of constitutional rights and freedoms, defines the basic institutional guarantees of constitutional rights and freedoms and presents their classification. The place of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights among the guarantees for observance of human and civil rights and freedoms has been investigated.

Key words: constitutional rights and freedoms, legal guarantees, institutional guarantees, ombudsman, Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights.

4. Правознавство : навчальний посібник / Бобір В.І., Демський С.Е., Колодій А.М. (керівник авт. колективу) та ін.; за ред. Копейчикова В.В. Київ : Юрінком Інтер, 998. С. 156.

5. Погребной И.М., Шульга А.М. Теория права : учебное пособие. Харьков : Университет внутренних дел, 1998. 148 с.

6. Заворотченко Т.М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2002. 242 с.

7. Конституція України : прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

8. Теория государства и права: Курс лекций / Байгин М.И., Григорьев Ф.А., Зайцев И.М. и др.; под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Москва : Юрист, 1999. 672 с.

9. Банах С.В. Функції омбудсманів у сучасному світі: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Маріуполь, 2014. 236 с.

10. Заворотнюк Н.Ю. Інститут омбудсмена в системі гарантій захисту прав громадян : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Москва, 2006. 200 с.

11. Закоморна К.О. Особливості законодавчого регулювання діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. *Право України*. 2000. № 1. С. 47-50.

12. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмена: світовий досвід та українська модель : дис. ... док-ра юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2004. 472 с.

13. Лохматов Е.А. Генезис и эволюция института Омбудсмена в Швеции. *Государство и право: теория и практика*: межвуз. сб. науч. тр. Вып. 4. Калининград : Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005. С. 45-65.

14. Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Чернівці, 1999. 458 с.

15. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>