

*Пузирна Н. С.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри цивільного права  
Українсько-Російського інституту (філії)  
ФДБОУ ВПО «Московський державний машинобудівний університет»  
у м. Чернігові*

## СТАН ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОМБУДСМАНА В УКРАЇНІ

**Анотація.** Статтю присвячено загальним нормативним основам функціонування омбудсмена в Україні, зокрема, аналізу системи чинного вітчизняного законодавства в цій сфері. Розглянуто повноваження омбудсмена в Україні, його основні права, обов'язки та гарантії діяльності. Особливу увагу приділено питанням адміністративно-правових засад діяльності омбудсмена в Україні.

**Ключові слова:** омбудсман, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, правовий статус, організація діяльності.

**Постановка проблеми.** Необхідність дотримання міжнародних стандартів прав людини в діяльності органів державної влади та визнання пріоритету прав людини в нашій країні як у сучасній демократичній державі створило необхідність розроблення та впровадження інституту омбудсмена в Україні. Законодавче регулювання діяльності українського омбудсмена на сьогодні включає в себе Конституцію України, Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та інші нормативно-правові акти.

Найчастіше наукові розробки щодо правових засад діяльності омбудсмена в Україні проводяться в галузі конституційного права, у той час як питання функціонування цього інституту, які мають адміністративно-правову природу, нині залишені поза увагою вчених-правників. Дослідження діяльності омбудсмена в Україні знаходимо в роботах таких учених, як І.О. Дідковська, Л.В. Голяк, К.О. Закоморна, О.В. Марцеляк, Н.С. Наулік та інші.

**Метою статті** є дослідження загальних нормативних основ функціонування омбудсмена в Україні через аналіз системи чинного вітчизняного законодавства в цій сфері.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналіз нормативно-правових основ діяльності омбудсмена здійснюватимемо за допомогою дослідження нормативно-правових актів залежно від їх юридичної сили.

Отже, положення Конституції України щодо Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений) відображені в ст. 55 «Права і свободи людини і громадянина захищаються судом». Зокрема, зазначається, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [1].

Зазначене конституційне положення вимагає від омбудсмена вживати відповідні заходи реагування, а також вступати у відносини з іншими державними органами, міжнародними інститутами з питань захисту прав людини.

Стаття 101 Конституції України встановлює, що парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини та громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Стаття 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України відносить серед іншого призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні.

Стаття 150 Конституції визначає Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як суб'єкта звернення до Конституційного Суду України.

Аналіз положень Основного Закону України дозволяє зробити висновок про наявність загальних правових підстав для функціонування цього інституту в Україні, проте з позицій його адміністративно-правового забезпечення такого регулювання явно недостатньо. Конституція України визначає виключно сферу діяльності зазначеного інституту, при цьому не визначає його місце в системі органів влади й характер їх відносин, що, безперечно, негативно впливає на його загальний правовий статус.

Кодифіковані нормативно-правові акти репрезентовані певними нормами, а саме:

1. Кодекс адміністративного судочинства України в ст. 60 фактично визначає правовий статус омбудсмена як суб'єкта адміністративного судочинства. Зокрема, зазначається, що у випадках, установлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах [2].

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення в ст. 18819 передбачає відповідальність посадових осіб у вигляді штрафу в розмірі від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за невиконання законних вимог Уповноваженого чи Рахункової палати або створення перешкод у їх роботі, надання їм завідомо неправдивої інформації, а також недотримання встановлених законодавством строків надання інформації народному депутату України, Уповноваженому чи Рахунковій палаті [3].

Крім того, ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає коло осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення. У справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними в ст. ст. 218–221 цього акта, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи секретаріату Уповноваженого (ст. 18819).

3. Цивільний процесуальний кодекс України в ст. 45 характеризує омбудсмана як суб'єкта цивільного судочинства. Зокрема, зазначається, що у випадках, установлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до суду із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб або державних чи суспільних інтересів та брати участь у цих справах [4].

4. Положення Кримінального кодексу України (ст. 112 «Посягання на життя державного чи громадського діяча», ст. 344 «Втручання у діяльність державного діяча», ст. 346 «Погроза або насильство щодо державного чи громадського діяча») [5] ставлять діяльність цього інституту під охорону кримінального закону та надають йому додаткових гарантій як державному діячеві.

5. Кримінально-виконавчий кодекс України в ст. 24 дозволяє Уповноваженому відвідувати установи виконання покарань для здійснення контролю без спеціального дозволу, а ст. 113 цього акта передбачає, що пропозиції, заяви й скарги, адресовані Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, перегляду з боку адміністрацій установ та органів виконання покарань не підлягають і надсилаються за належністю не пізніше ніж у добовий строк [6].

Найбільший масив правових норм, які регулюють питання діяльності омбудсмана в Україні, зосереджено в законах.

Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [7] регулює відносини, що виникають під час реалізації прав і свобод людини й громадянина, лише між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими й службовими особами.

Сфера застосування наведеного закону, передбачена його ст. 2, на наш погляд, визначена не зовсім правильно. Виходячи з буквального його тлумачення, відносини, що виникають під час реалізації прав і свобод людини й громадянина, характерні для забезпечення його правового статусу, що й так прямо передбачено Конституцією України. На нашу думку, спрямування цього закону необхідно переорієнтувати в бік його назви. Пропонуємо ст. 2 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» викласти в такій редакції: «Сферою застосування Закону є відносини, що виникають під час організації діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо здійснення парламентського контролю, а також відносини, що виникають під час реалізації прав і свобод людини й громадянина лише між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими й службовими особами».

Таке розширене формулювання цієї норми сприятиме більш чіткому розумінню безпосереднього призначення Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо характеристики інституту омбудсмана як ключового державного діяча, який здійснює захист прав людини й громадянина.

Якщо проаналізувати структуру згаданого закону, то можемо констатувати його яскраво виражену організаційну спрямованість, оскільки більшість його положень визначають правовий статус омбудсмана та ті можливості, за допомогою яких він може його реалізувати.

Слід зазначити, що Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» є базовим, а всі інші законодавчі й підзаконні положення є конкретизуючими щодо нього.

Умовно норми Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» можна визначити як «активне правове регулювання» діяльності омбудсмана. Усі інші правові акти, які стосуються різних напрямів його діяльності, фактично є «пасивним правовим регулюванням».

До останніх відносяться положення багатьох законодавчих актів, які опосередковано стосуються діяльності омбудсмана, зокрема, таких:

а) Закон України «Про звернення громадян» [8], який визначає порядок, процедуру та строки розгляду різних видів звернень громадян, а також у ст. 28 передбачає, що контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян відповідно до своїх повноважень здійснюють Верховна Рада України, народні депутати України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, депутати місцевих рад, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій;

б) Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [9], у ст. ст. 92, 93, 124 якого передбачена участь Уповноваженого у формуванні Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а також участь у роботі з'їзду суддів України;

в) Закон України «Про захист персональних даних» [10] у ст. 22 «Контроль за додержанням законодавства про захист персональних даних» передбачає, що парламентський контроль за дотриманням прав людини на захист персональних даних здійснює Уповноважений відповідно до закону;

г) Закон України «Про доступ до публічної інформації» [11] у ст. 17 «Контроль за забезпеченням доступу до публічної інформації» передбачає, що парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України;

г) Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [12], ст. 5 якого передбачає, що протягом десяти днів орган представництва надсилає стислий виклад Рішення Європейського суду з прав людини стягувачеві, Уповноваженому, всім державним органам, посадовим особам та іншим суб'єктам, прямо причетним до справи, за якою прийнято Рішення, разом із копією оригінального тексту;

д) Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [13], ст. 7 якого називає Уповноваженого одним з інститутів, наділених повноваженнями у сфері забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків; ст. 9 визначає повноваження Уповноваженого у сфері забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків: у межах здійснення контролю за дотриманням прав і свобод людини й громадянина здійснює контроль за дотриманням рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, розглядає скарги на випадки дискримінації за ознакою статі, у щорічній доповіді висвітлює питання дотримання рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

е) Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами дер-

жави» [14] у ст. 6 суб'єктом цивільного контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави визначає також Уповноваженого. У ст. 11 передбачено, що Уповноважений, здійснюючи повноваження, перевіряє за своєю ініціативою, за дорученням Верховної Ради України або за зверненням громадянина чи громадської організації стан дотримання конституційних прав і свобод осіб, які підлягають призову, проходять військову службу, перебувають у запасі та призвані на збори, осіб, звільнених із військової служби, а також членів їхніх сімей; має право запитувати й отримувати від керівників та інших службових (посадових) осіб Збройних сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів, за неухильного дотримання встановленого режиму таємності, документи, матеріали та пояснення, необхідні для здійснення повноважень, покладених на них законом; користується правом невідкладного прийому службовими (посадовими) особами Збройних сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів; для здійснення своїх функцій має право безперешкодно, у тому числі без попередження, відвідувати, за дотримання встановленого режиму, військові частини й підрозділи, а також бути присутнім на засіданнях колегіальних органів Збройних сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів під час обговорення питань, що належать до повноважень Уповноваженого.

Крім зазначених законів, до сфери впливу потрапляють відносини, які врегульовані законами України «Про правовий режим воєнного стану», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про місцеві державні адміністрації», «Про попереднє ув'язнення», «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», «Про засади запобігання і протидії корупції».

Ще одним елементом у системі нормативно-правового регулювання залежно від юридичної сили є підзаконні нормативно-правові акти.

Особливістю цього сегмента правового регулювання є фактичне невтручання своїми указами в діяльність омбудсмена з боку Президента України. А на рівні Кабінету Міністрів України прийняті рішення стосуються матеріального й фінансового забезпечення інституту омбудсмена (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 р. № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів», а також Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.1998 р. № 998 «Про фінансування діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»). Такий стан пов'язаний із тісною співпрацею інституту омбудсмена з функціонуванням Верховної Ради України та частковим регулюванням його діяльності постановами вищого законодавчого органу. До останніх можемо віднести, наприклад, щорічну практику видання постанов за результатами доповідей омбудсмена про стан дотримання й захисту прав і свобод людини в Україні.

Уповноважений наділений правом власної нормативно-розпорядчої діяльності, яка виражається у виданні власних нормативно-правових актів, що стосуються внутрішньоорганізаційної діяльності. Ідеться про Положення про секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [15]. Зазначеним положенням урегульовано питання внутрішньоорганізаційної побудови та діяльності цього інституту.

**Висновки.** Аналіз нормативних правових актів, які тією чи іншою мірою стосуються інституту омбудсмена, засвідчує комплексність його правового забезпечення. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (базовий закон), що визначає сферу відносин, які пов'язані із захистом прав людини через функціонування інституту омбудсмена, має адміністративно-правову природу. Такого висновку ми доходимо на підставі того, що його головним призначенням, виходячи зі змісту, є не визначення засад парламентського контролю, а насамперед формування організаційних передумов діяльності омбудсмена в Україні. Увесь інший законодавчий масив має характер пасивного правового впливу й опосередковано стосується діяльності омбудсмена. Підзаконне правове регулювання функціонування цього інституту є малочисельним і стосується матеріального й фінансового забезпечення. Власна нормативно-розпорядча діяльність омбудсмена спрямовується на упорядкування внутрішньоорганізаційної діяльності.

### Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
4. Цивільний процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–42. – Ст. 492.
5. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
6. Кримінально-виконавчий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3–4. – Ст. 21.
7. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
8. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 93/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
9. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–45. – Ст. 529.
10. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.
11. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.
12. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 26.
13. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2866-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 52. – Ст. 561.
14. Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 36.
15. Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : затверджене зі змінами та доповненнями Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини від 19 липня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001715-05>.

### Пузырная Н. С. Состояние правового обеспечения административно-правовых основ деятельности омбудсмена в Украине

Статья посвящена общим нормативным основам функционирования омбудсмена в Украине, в частности, анализу системы действующего отечественного законодательства в этой сфере. Рассмотрены полномочия омбудсмена в Украине, его основные права, обязанности и гарантии деятель-

ности. Особое внимание уделено вопросам административно-правовых основ деятельности омбудсмена в Украине.

**Ключевые слова:** омбудсмен, Уполномоченный Верховного Совета Украины по правам человека, правовой статус, организация деятельности.

**Puzyrna N. State of legal support of administrative and legal bases of ombudsman's activity in Ukraine**

**Summary.** The article is devoted to the general standard

bases of functioning ombudsman in Ukraine, in particular to the analysis of system of the existing domestic legislation in this sphere. Powers of the ombudsman in Ukraine, his basic rights, duties and activity guarantees are considered. The special attention is paid to the questions of administrative and legal bases ombudsman's activity in Ukraine.

**Key words:** ombudsman, Commissioner Supreme Council of Ukraine for human rights, legal status, organization activities.