

МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ Й МІСЦЕВИХ ОМБУДСМАНІВ (НА ПРИКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ)

Говоров В.С.,

здобувач кафедри фундаментальних
юридичних дисциплін
ННІ ПМК ХНУВС

У статті проаналізовані особливості правового статусу регіональних та місцевих омбудсманів Російської Федерації, через розкриття мети їх діяльності, завдань та повноважень. На підставі проведеного дослідження автором запропоновано ввести Уповноважених з прав людини на місцевому та регіональному рівні з метою оптимізації правозахисного механізму України.

Ключові слова: Конституція України, права і свободи людини, місцеві та регіональні омбудсмани, Уповноважений з прав людини.

В статье проанализированы особенности правового статуса региональных и местных омбудсменов Российской Федерации, через характеристику цели их деятельности, задач и полномочий. На основании проведенного исследования автором предложено ввести Уполномоченных по правам человека на местном и региональном уровне с целью оптимизации правозащитного механизма Украины.

Ключевые слова: Конституция Украины, права и свободы человека, местные и региональные омбудсманы, Уполномоченный по правам человека.

The article analyzes the features of the legal status of regional and local ombudsmen of the Russian Federation, through the disclosure of the purpose of their activities, tasks and responsibilities. The investigation prompted the author of Ombudsman at the local and regional level to optimize the human rights machinery in Ukraine.

Keywords: Constitution of Ukraine, rights and freedoms, local and regional ombudsmen, Ombudsman.

Подальша демократизація українського суспільства та держави засвідчують про необхідність удосконалення механізму публічної влади. Особливо такого удосконалення потребує місцеве самоврядування, становлення якого відбувається поволі. В цьому аспекті хотілось би підняти питання щодо запровадження в Україні на місцевому рівні Уповноважених з прав людини. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини не нова інституція для України і достатньо досліджена (Ю.М. Тодика, О.В. Марцеляк, О. Батанов, К.О. Закоморна, Н.С. Наулік, Л.В. Голяк та інші). В той же час поза увагою вітчизняних науковців залишається проблема місцевих омбудсманів. Тому метою нашої роботи є усунення зазначеної прогалини і дослідження статусу місцевих та регіональних омбудсманів (на прикладі Російської Федерації).

Місцеві та регіональні омбудсмани функціонують перш за все як правозахисна інституція. Сферою діяльності таких омбудсманів виступають відносини між особою і органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами: «Державна посада Уповноваженого з прав людини в Ульяновській області (далше – Уповноважений) запроваджується з метою забезпечення гарантій державного захисту прав і свобод громадян, їх дотримання повагу органами державної влади Ульяновської області, органами місцевого самоврядування муніципальних утворень Ульяновської області (далі – органи місцевого самоврядування), їх посадовими особами» (ч. 1 ст. 1 Закону «Про Уповноваженого з прав людини в Ульяновській області») [1]. Подібні ж норми містяться в регіональних законах про Уповноважених в Смоленській області, Республіки Саха (Якутія), Ненецького автономного округу, Архангельської,

Амурської, Ростовської областей і т. д.

Інколи нормативними актами передбачено, що сферою діяльності регіональних омбудсманів виступають відносини між громадянами і органами державної влади, місцевого самоврядування, організаціями, установами, об'єднаннями громадян, їх посадовими особами (Белгородська область, Алтайський край).

В цілому такий підхід у визначенні мети діяльності російських регіональних Уповноважених з прав людини відповідає зарубіжній практиці та міжнародним стандартам статусу омбудсманів. Що ж стосується завдань цього інституту, то вони в основному ґрунтуються на документах ООН, в яких завдання омбудсмана сформульовані наступним чином:

1) забезпечувати готові та прості засоби для гарантування об'єктивного і незалежного розслідування скарг на дії адміністративних органів;

2) доводити до відома та навчати представників адміністративних органів кодексу поведінки і службовим стандартам;

3) інформувати громадян про їх право на отримання ефективних, скорих і чесних послуг від держави [2].

В той же час в Російській Федерації завдання регіональних Уповноважених з прав людини дещо розширені і їх можна визначити як: 1) відновлення порушених прав людини і громадянина; 2) сприяння удосконаленню законодавства суб'єкта РФ у сфері прав людини; 3) розвиток міжнародної та міжрегіональної співпраці в галузі прав людини; 4) правове виховання населення з акцентом на розуміння правової природи та сутності прав людини і механізмів їх захисту.

Однак, як справедливо з цього приводу зазначає російський дослідник А. Сунгуров, завдання Упо-

вноважених з прав людини не завжди містяться в одному пункті відповідного законодавства суб'єкта РФ, частіше мета створення інституту і здійснювані ним завдання сформульовані в різних пунктах і навіть статтях закону. В ряді законів завдання цього інституту сформульовані дещо по-іншому¹. Хоча фактично всі ці формулювання є повторами зазначених вище чотирьох завдань Уповноваженого з прав людини і ще однієї – п'ятої – сприяння реалізації прав людини [3, с. 276-277].

Що ж стосується повноважень регіональних та місцевих омбудсманів, то вони спрямовані на реалізацію їх завдань. Це те питання, яке викликає по сьогоднішній день чимало суперечок і диспутів як у дослідників цього інституту, так у політиків, правозахисників, та й навіть самих омбудсманів, оскільки звужене коло повноважень, як правило, має наслідком зниження ефективності функціонування цієї інституції, в той час, як розширення її повноважень приводить до дублювання функцій та компетенцій інших органів державної влади, місцевого самоврядування.

Самі ж повноваження регіональних та місцевих омбудсманів, як і повноваження інших органів державної влади являють собою законодавчо закріплені права (і одночасно обов'язки), діяти визначеним в законі способом [4, с. 654].

В Російській Федерації регіональні та місцеві Уповноважені з прав людини в основному наділені достатніми повноваженнями для здійснення своєї правозахисної діяльності. Здебільшого у відповідності з законодавчими актами суб'єктів РФ вони:

1) здійснюють прийом громадян, розглядають скарги на рішення чи дії (бездіяльність) органів державної влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, регіональних та місцевих організацій, державних і муніципальних службовців, що порушують права і свободи людини та громадянина, а також інші звернення, які стосуються порушень прав і свобод людини і громадянина;

2) безперешкодно відвідують органи державної влади, органи місцевого самоврядування, установи, організації, підприємства незалежно від їх організаційно-правових форм і форм власності, громадські об'єднання, військові частини і т. ін.

3) запитують і отримують від керівників і посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, підприємств незалежно від їх організаційно-правових форм і форм власності необхідну інформацію, документи і матеріали;

4) отримують пояснення керівників посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, підприємств незалежно від їх організаційно-правових форм і форм

власності, щодо яких Уповноважений володіє інформацією про порушення прав і свобод людини і громадянина, чи з питань, які підлягають в'ясненню в процесі розгляду скарг;

5) здійснюють самостійно чи спільно з органами державної влади, органами місцевого самоврядування і їх посадовими особами збір, вивчення, перевірку та аналіз інформації, яка міститься в матеріалах органів державної влади, місцевого самоврядування з питань забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина, а також у повідомленнях засобів масової інформації, зверненнях громадських організацій щодо порушень прав людини;

6) доручають компетентним державним органам і науковим установам проведення необхідних експертних досліджень і підготовку висновків щодо підтвердження чи не підтвердження фактів порушень прав людини;

7) роз'яснюють громадянам форми і способи захисту своїх прав;

8) приймають участь особисто або через свого представника у встановлених законом випадках і формах в судових процесах з метою захисту і відновлення порушених прав і свобод людини та громадянина, в тому числі звертається в суд з заявою про захист порушених прав, свобод і законних інтересів дитини чи пропонують звернутися в суд з подібною заявою компетентним органам;

9) приймають в межах своїх повноважень заходи щодо врегулювання суперечок між громадянами, а також їх законними представниками, з одного боку, і органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, організаціями, дії яких оскаржуються, - з іншого;

10) направляють органам державної влади і органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам, керівникам місцевих та регіональних організацій, в рішеннях чи діях (бездіяльності) яких вони вбачають порушення прав і свобод людини і громадянина, своє рішення, що містить рекомендації щодо можливих і необхідних заходів з відновлення порушених прав і свобод та недопущення подібних порушень у майбутньому;

11) інформують правоохоронні органи і їх посадових осіб про факти порушень прав і свобод людини та громадянина;

12) розробляють та вносять органам державної влади суб'єкта Федерації пропозиції з удосконалення регіонального та місцевого законодавства у сфері прав людини та щодо удосконалення механізму забезпечення прав і свобод людини й громадянина на регіональному й місцевому рівнях;

13) приймають участь в розробці регіональних (місцевих) нормативних правових актів, які стосуються прав і свобод людини;

14) мають право бути присутніми на засіданнях регіональних законодавчих органів чи органів місцевого самоврядування, їх комісій, виконавчих органів, у випадку розгляду ними питань щодо забезпечення

¹ До речі, в дев'яти суб'єктах Росії, серед яких Ставропольський край, Республіка Адігея, Кабардино-Балкарська Республіка, Республіка Карелія, Ульяновська, Астраханська, Калужська області та деякі інші регіони, в регіональних законодавчих актах завдання Уповноважених з прав людини взагалі окремими пунктами чи статтями не розкриваються.

прав і свобод людини й громадянина;

15) за дорученням регіонального законодавчого органу, вищої посадової особи суб'єкта Федерації готують та надають висновки з питань дотримання і захисту прав людини органами державної влади, місцевого самоврядування і т. ін.;

16) мають право виносити на розгляд глави суб'єкта Федерації, законодавчого органу, органу місцевого самоврядування проекти нормативних актів з питань, що стосуються дотримання прав і свобод людини та громадянина (право законодавчої ініціативи);

17) вносять на розгляд регіонального законодавчого органу, вищої посадової особи суб'єкта Федерації, регіонального уряду, органу місцевого самоврядування питання стосовно порушень прав і свобод людини та громадянина;

18) направляють органам державної влади, органам місцевого самоврядування звернення щодо притягнення до відповідальності посадових осіб, державних і муніципальних службовців, в рішеннях чи діях (бездіяльності) яких вони вбачають порушення прав і свобод людини та громадянина;

19) готують загальні щорічні та спеціальні доповіді про стан дотримання прав та свобод людини і громадянина й направляють їх регіональному законодавчому органу, вищій посадовій особі суб'єкта Федерації, інколи федеральному Уповноваженому з прав людини, регіональним та місцевим громадським організаціям і т. ін.

20) публікують щорічні і спеціальні доповіді у регіональних офіційних засобах масової інформації та розміщують їх і інші матеріали своєї роботи на офіційному сайті Уповноваженого міжнародної комп'ютерної мережі «Інтернет»;

21) видають друковані матеріали щодо прав і свобод людини й громадянина, механізмів їх захисту;

22) вносять пропозиції відповідним органам державної влади щодо удосконалення державних освітніх стандартів і навчальних програм загальної, навчальної і середньої професійної, вищої професійної освіти в державних навчальних закладах регіону;

23) здійснюють інші повноваження, передбачені регіональними та місцевими нормативними актами.

Серед вище перерахованих одним з важливих повноважень місцевих та регіональних омбудсманів є прийом населення і розгляд поданих їм від громадян заяв та скарг щодо порушених прав і свобод. При цьому загальним правилом є те, що Уповноважені з прав людини вправі прийняти такі заяви і скарги за умови, якщо в них оскаржуються дії (бездіяльність) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, і не можуть прийняти скарги громадян на дії (бездіяльність) інших громадян. Тобто регіональні та місцеві омбудсмани, як і національні, захищають громадян від держави, а не від інших громадян.

Характер звернень до Уповноважених з прав людини в різних регіонах Російської Федерації дещо

різниться. Так, відповідні закони Волгоградської та Нижньогородської областей, Республіки Татарстан передбачають можливість оскарження дій не тільки органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а й державних та муніципальних службовців, керівників будь-яких підприємств, установ, організацій незалежно від організаційно-правових форм і форм власності: «Уповноважений приймає до розгляду тільки ті скарги громадян Російської Федерації, а також іноземних громадян та осіб без громадянства (даліше – заявників), що перебувають на території Волгоградської області, на рішення чи дії (бездіяльність) державних органів Волгоградської області, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, державних і муніципальних службовців, керівників підприємств, установ, організацій незалежно від організаційно-правових форм і форм власності, якщо заявник вичерпав усі можливі способи захисту своїх прав в адміністративному і судовому порядку, однак не погоджується з рішеннями, прийнятими по його скарзі.» (ч. 3 ст. 10 Закону «Про Уповноваженого з прав людини у Волгоградській області») [5].

Як бачимо, Законом «Про Уповноваженого з прав людини у Волгоградській області» передбачено і те, що дії чиновників можуть бути оскаржені омбудсману тільки за умови, якщо вони раніше оскаржувалися в адміністративному і судовому порядку, однак заявник не погоджується з рішеннями, прийнятими по його скарзі. Таке ж правило має місце в цілому ряді законів інших суб'єктів РФ, наприклад, Алтайського краю, Амурської, Саратовської, Ленінградської та Свердловської областей, Чеченської Республіки і т. д. Аргументом на користь цього є те, що інститут Уповноваженого з прав людини є додатковим засобом захисту прав і свобод людини та громадянина і не може замінювати собою інші державні інституції, що забезпечують права людини. З цього приводу колишній Уповноважений з прав людини Російської Федерації О.О. Миронов заявив: «... при всій недосконалоості державного апарату і судової системи скарги громадян уже пройшли юридичну експертизу, в результаті якої найбільш явні порушення прав людини і громадянина усунуті. В поле зору Уповноваженого попадають звернення з найбільш складних питань, що вимагають значних зусиль по їх вирішенню» [6, с. 34].

В значній частині регіонів Російської Федерації омбудсмани не мають права розглядати скарги на рішення федеральних державних органів: «Уповноважений не розглядає скарги на рішення федеральних державних органів, посадових осіб і державних службовців, що здійснюють свою діяльність за межами Красноярського краю.» (ч. 3 ст. 11 Закону «Про Уповноваженого з прав людини в Красноярському краї») [7]².

² Правда, при цьому також зазначається, що Уповноважений сприяє заявникам, чиї права порушені за межами Красноярського краю, шляхом звернення до компетентних державних органів на відповідній території (п. 4 ст. 11 Закону).

Законами Алтайського краю, Свердловської та Саратовської областей обмежуються повноваження регіональних омбудсманів щодо законів регіональних законодавчих органів: «Уповноважений не приймає до розгляду скарги на закони Смоленської області.» (ст. 10 Закону «Про Уповноваженого з прав людини в Смоленській області») [8], законом Чеченської Республіки – щодо рішень палат парламенту: «Уповноважений не розглядає скарги на рішення палат Парламенту Чеченської Республіки.» (ст. 15 Закону «Про Уповноваженого з прав людини в ЧР») [9].

А законами Республіки Татарстан, а також Амурської, Волгоградської і Свердловської областей встановлюються обмеження щодо судових органів – скарги на рішення судів та суддів можуть бути прийняті тільки у випадку порушень прав людини в процесі судового провадження чи відмови суду в прийомі скарги на дії влади або посадових осіб [10, с. 85]. В Республіках Башкортостан і Калмикія Уповноважені з прав людини не мають права розглядати скарги на дії та рішення місцевих представницьких органів [11; 12].

Вважаємо, що зазначені обмеження певною мірою знижують ефективність правозахисної діяльності Уповноважених з прав людини в цих регіонах. Також, виходячи з правової природи цієї інституції, яку можна охарактеризувати як таку, що оцінює відносини «людина – влада» з точки зору дотримання прав людини, коло її повноважень не повинно обмежуватися контролем тільки за діяльністю чиновників державних і муніципальних органів суб'єкта федерації, а повинні поширюватися і на інші державні і недержавні інституції, які функціонують в цьому регіоні.

В той же час хочеться відзначити демократичний підхід російських законодавців у визначенні коло суб'єктів, які мають право звернутися до регіональних та місцевих омбудсманів. Як правило, у всіх законах суб'єктів РФ про Уповноваженого з прав людини передбачена можливість звернення до омбудсмана будь-якої особи (громадяни Росії, особи без громадянства, громадяни інших країн), чий права порушені на території даного регіону Російської Федерації: «Уповноважений розглядає скарги громадян Російської Федерації, іноземних громадян і осіб без громадянства (дальше – заявники), на думку яких на території Красноярського краю порушені чи порушуються їх права і свободи» (ст. 11 Закону «Про Уповноваженого з прав людини в Красноярському краї») [7].

В деяких регіонах деталізуються вимоги до оформлення звернень до Уповноваженого з прав людини: «Скаргу уповноваженому може подати будь-яка особа незалежно від громадянства, охоронювані законом права і інтереси якої були порушені на території Волгоградської області. Подана скарга повинна містити: прізвище, ім'я, по батькові, адресу заявника, викладення сутності рішень чи дій (бездіяльності), що, на думку заявника, порушили його права і

свободи. У випадку необхідності для підтвердження своїх доказів громадянин додає до скарги документи і матеріали або їх копії.» (ст. 11 Закону «Про Уповноваженого з прав людини у Волгоградській області») [5].

В окремих регіонах деталізується порядок звернення до омбудсмана з місць позбавлення волі: «Заяви, скарги і листи, що направляються Уповноваженому особами, які перебувають в місцях позбавлення волі, цензурі і перлюстрації не підлягають.» (ст. 17 Закону «Про Уповноваженого з прав людини в Республіці Башкортостан») [11]; «Скарги, адресовані Уповноваженому, що перебувають в місцях примусового утримання, перегляду адміністрацією місць примусового утримання не підлягають і протягом 24 годин направляються Уповноваженому.» (ст. 18 Закону «Про Уповноваженого з прав людини в ЧР») [9].

Термін звернення до регіональних та місцевих омбудсманів, як правило, складає один рік з дня порушення прав і свобод заявника, чи з того дня, коли йому стало відомо про їх порушення: «Скарга подається не пізніше року з моменту порушення прав і свобод заявника або з того дня, коли стало відомо про їх порушення» (ст. 11 Закону «Про Уповноваженого з прав людини в Смоленській області») [8]; «Скарга повинна бути подана Уповноваженому не пізніше одного року з дня порушення прав і свобод заявника чи з того дня, коли заявнику стало відомо про їх порушення» (ст. 12 Закону «Про Уповноваженого з прав людини в Брянській області») [13]. Проте останнім часом в більшості регіонів Російської Федерації має місце тенденція до відміни часових термінів звернення до омбудсманів, що вважаємо позитивним явищем.

Взагалі в статусі російських регіональних та місцевих омбудсманів як позитивний момент слід відзначити й мінімізацію підстав для відмови в прийнятті звернень громадян (фактично вони відмовляють заявникам у прийнятті скарги, якщо вона не відповідає встановленим вимогам, її зміст не зрозумілий для Уповноваженого, в скарзі використовуються нецензурні вирази, шантаж, погрози і т. ін.), і те, що вони в значній частині мають право самостійно ініціювати розгляд справи у випадку масового порушення прав громадян чи отримання інформації про грубе порушення прав людини тощо: «У випадку масових або грубих порушень прав і свобод людини і громадянина, про які стало відомо Уповноваженому, чи у випадках, які мають особливе суспільне значення або пов'язані з необхідністю захисту інтересів осіб, нездатних самостійно використати правові засоби захисту, Уповноважений має право прийняти за власною ініціативою необхідні заходи в межах своєї компетенції щодо відновлення порушених прав і свобод.» (ст. 12 Закону «Про Уповноваженого з прав людини в Алтайському краї») [14].

При перевірці фактів порушень прав людини місцеві та регіональні омбудсмани безперешкодно відвідують органи державної влади, органи місцевого

самоврядування, установи, організації, підприємства незалежно від їх організаційно-правових форм і форм власності, громадські об'єднання, військові частини і т. ін.; запитують і отримують від керівників і посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, підприємств незалежно від їх організаційно-правових форм і форм власності необхідну інформацію, документи і матеріали; отримують пояснення керівників посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, підприємств незалежно від їх організаційно-правових форм і форм власності, щодо яких Уповноважений володіє інформацією про порушення прав і свобод людини і громадянина, чи з питань, які підлягають виясненню в процесі розгляду скарг; доручають компетентним державним органам і науковим установам проведення необхідних експертних досліджень і підготовку висновків щодо підтвердження чи не підтвердження фактів порушень прав людини, роз'ясняють заявникам можливі засоби захисту своїх прав тощо.

Цей перелік повноважень з розгляду звернень і дослідження фактів порушень прав людини приблизно однаковий у всіх регіональних та місцевих омбудсманів РФ. І як свідчить досвід їх діяльності він достатньо ефективний для належного захисту прав і свобод громадян Російської Федерації на місцевому та регіональному рівні. Зазначене ще раз приводить нас до висновку про необхідність підняття питання в Україні щодо запровадження місцевих Уповноважених з прав людини. Як зазначає О. Батанов, введення місцевих уповноважених сприятиме поліпшенню управління територіями та гуманізації відносин «особа – орган місцевого самоврядування – держава», що, з одного боку, матиме, безумовно, позитивний вплив на ефективне здійснення функцій місцевого самоврядування, а з іншого, – не лише доповнить існуючу систему гарантій прав громадян, але й стане новим правоохоронним органом, який забезпечує громадянам (жителям) ще один правозахисний канал у випадку порушення або обмеження прав і свобод людини [15, с. 46].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Ульяновской области» // <http://law.ulgov.ru/news/6073.html>;
2. Глобальная программа против коррупции. Антикоррупционный набор инструментов (версия 1, последняя ред.— 06.2001) // Комитет ООН по контролю над наркотиками и предупреждению преступности. [Электрон, ресурс]. Режим доступа: <http://www.nobribes.org/russian/Documents>;
3. Сунгуров А. Ю. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). - СПб.: Норма, 2005;
4. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. - М., 1997;
5. Закон Волгоградской области от 31.03.2000 № 388-ОД «Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области» // Волгоградская правда. № 59. 2000;
6. Восстановление нарушенных прав граждан / Под ред. Миронова О. О. - М., 2002;
7. Закон Красноярского края от 25.10.2007 № 3-626 «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» // Краевой вестник. № 103. 2007;
8. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области» // ombu.ru/node/2;
9. Конституционный Закон Чеченской Республики «Об Уполномоченном по правам человека в ЧР» // http://chechenombudsman.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=152&Itemid=185;
10. Вершинина И. Ф. Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: Дис. ... кан. юрид. наук: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – М., 2009;
11. Закон Республики Башкортостан от 03.07.2007 № 450-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» // Республика Башкортостан. № 131 (26364). 2007;
12. Закон Республики Калмыкия от 13.11.2000 №85-11-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Калмыкия» // Сайт «Портал Республики Калмыкия» [Электрон, ресурс]. Режим доступа: URL: <http://kalmykia.news-city.info/docs/2000/index.htm>;
13. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Брянской области» // ombu.ru/node/2;
14. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае» // <http://protmen.ru/index.php?c=norm/norm7>;
15. Батанов О. Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми теорії та практики) // Право України. – 2001. – № 2.