0

# ДІЯЛЬНІСТЬ УПОВНОВАЖЕНОГО ВРУ З ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН

**Соколов Владіслав**

ЗМІСТ

1

ВСТУП 2

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ЛЮДИНИ 2

* 1. [Розвиток інституту омбудсмена в динаміці другої половини ХХ століття, функції та принципи його діяльності 5](#_TOC_250005)
	2. Нормативно-правові засади діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини 18
	3. [Позитивний зарубіжний досвід функціонування інституту омбудсмена 24](#_TOC_250004)

РОЗДІЛ 2. УПОВНОВАЖЕНИЙ З ПРАВ ЛЮДИНИ В СИСТЕМІ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ 31

* 1. [Місце Уповноваженого з прав людини в політичній системі та особливості його позиції в системі органів виконавчої влади 31](#_TOC_250003)
	2. [Моніторинг діяльності Уповноваженого з прав людини в Україні 38](#_TOC_250002)

РОЗДІЛ 3. АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ

ЛЮДИНИ УКРАЇНІ 47

* 1. [Діяльність Уповноваженого ВРУ з прав людини в сфері захисту основоположних прав людини 47](#_TOC_250001)
	2. [Діяльність регіонального представництва Уповноваженого ВРУ з прав людини в Полтавській області… 70](#_TOC_250000)

ВИСНОВКИ 82

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 86

ДОДАТКИ 95

**Актуальність теми.** Інститут Уповноваженого з прав людини покликаний сприяти дотриманню прав людини та поновленню порушених прав та основних свобод людини, спонукаючи інститути держави якісно виконувати свої обов’язки. Уповноважений з прав людини керується у своїй діяльності як правовими нормами, так і правовими принципами та відповідно до моральних міркувань й ідеалів справедливості.

Стан забезпечення прав людини в Україні є предметом особливої уваги органів державної влади в Україні та міжнародної спільноти. Незавершеність формування національної системи захисту прав людини, гарантованих Конституцією, потребує розробки теоретичних та правових засад державно-управлінської діяльності, які б враховували кращі міжнародні практики правозабезпечення.

Окремим аспектам функціонування інституту Уповноваженого з прав людини присвячені наукові праці В. Баштанника, В. Бульби, І. Грицяка, В. Дрешпака, В. Купрійчука, Л.Лазарєвої, Л. Новак-Каляєвої, П.Петровського, С. Серьогіна, Г.П. Ситника та ін. Недостатньо дослідженим залишається державно-управлінський аспект діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Зокрема теоретико- методологічні засади реформування цього інституту з метою посилення дієвості державного управління у сфері захисту прав людини.

**Мета** дослідження: розкрити роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як чинника захисту прав людини в Україні.

Для досягнення зазначеної мети в роботі визначено й вирішуються такі наукові

# завдання:

* визначити теоретичні та правові основи функціонування інституту омбудсмена, особливостійого статусу в системі державного управління;
* проаналізувати нормативно-правові засади діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та розкрити специфіку його взаємодії з органами виконавчої влади;
* окреслити позитивний досвід діяльності омбудсменіву країнах світу;
* виявити проблемні аспекти та провести моніторинг діяльності Уповноваженого з прав людини в Україні;
* запропонувати напрями підвищення результативності діяльності Уповноваженого з прав людини в Україні.

**Об’єктом дослідження є** правове регулювання міжнародної системи захисту прав людини.

**Предмет дослідження** – роль та місце Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у вітчизняній системі державної влади та правове регулювання інституту Уповноважено в національному законодавстві України.

**Методологічною основою** роботи є сукупність загальнонаукових та спеціально- юридичних методів наукового пізнання. Зокрема, застосування системного методу дало змогу розглянути повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і визначити особливості його правового статусу. За допомогою структурно- функціонального методу було визначено місце й роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у міжнародній інфраструктурі захисту прав людини, його взаємодія з державними органами та громадянським суспільством. Використання історичного методу дозволило дослідити особливості становлення теорії та практики інституту омбудсмана в Україні та світі, як дієвого чинника захисту прав людини.

**Новизною дослідження** є аналіз на основі нормативниз та наукових джерел інституту Уповноваженого ВРУ з прав людини та вироблення пропозицій, щодо подальшого його вдосконалення та розвитку.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в можливості застосування результатів та висновків роботи в практичній діяльності органів публічної влади при формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав людини та в навчальному процесі при підготовці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

**Публікації.** Основні положення і результати дипломної роботи відображено у збірнику тез виступу на науково-практичній конференції.

**Структура роботи**. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел.

# РОЗДІЛ 1

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ЛЮДИНИ**

# Розвиток інституту омбудсмена в динаміці другої половини ХХ століття, функції та принципи його діяльності

Відповідно до визначення, наданого Міжнародною асоціацією юристів, омбудсменом є «служба, передбачена Конституцією або актом законодавчої влади і очолювана незалежною публічною посадовою особою високого рангу, яка відповідальна перед законодавчою владою, отримує скарги від потерпілих на державні органи, службовців, наймачів чи діє за власним розсудом і уповноважена проводити розслідування, рекомендувати коригувальні дії та представляти доповіді» [49, с. 21].

Інститут омбудсмена виявив себе як надзвичайно корисний, такий, що діє в інтересах громадян, а також і самого державного апарату, інститут, який підвищує довіру населення до влади. Ця посередницька діяльність, вирішення конфліктів до їх розгляду органами правосуддя значною мірою розвантажує останні. Простий (у процедурному відношенні) і доступний для всіх громадян (безоплатність надання громадянам допомоги) інститут омбудсмена у багатьох демократичних і деяких поставторитарних країнах став невід’ємною частиною юридичної системи.

Характерною особливістю інституту омбудсмена є те, що його утвердження у більшості країн світу відбувалося в уже існуючій системі органів державної влади, що обумовлювала необхідність урахування національних, правових, культурних та інших особливостей. Водночас можна виділити окремі загальні риси, які об’єднують всі ці інститути під однією родовою назвою – омбудсмен (у різних країнах можуть використовуватися різні його назви: в Україні – це Уповноважений Верховної Ради з прав людини, в Іспанії, у ПАР – захисник народу, в Польщі – речник громадянських прав, у Франції – посередник Французької Республіки, в Литві – контролер сейму, в Греції – захисник громадян, у Молдові – парламентський адвокат, у Швеції, Фінляндії, Данії – омбудсмен [34].

Інститут уповноважених з прав людини (парламентських омбудсменів) уперше з’явився у Швеції на початку XIX ст. У 1809 р. шведською Конституцією було введено

посаду омбудсмена юстиції, і згодом упродовж більше 100 років цей правозахисний інститут існував тільки в цій країні.

Однак, саме поняття «омбудсмен» з’явилося значно раніше. Цей термін має німецьке походження. У давніх німецьких племенах омбудсменом називалася особа, яка обирається для збору від імені постраждалої сторони грошової пені (вири) з злочинців, які вчинили вбивство [40, с. 9]. Згодом шведи та інші скандинавські народи стали вживати слово «омбудсмен» як «представник», «агент», «делегат», «адвокат», «опікун»,

«повірений», «керуючий справами», «довірена особа» або будь-яка інша особа, уповноважена будь-ким діяти від його імені [73, с. 39].

Першим фактом, пов’язаним із зародженням інституту омбудсмена у світі, є поява у Швеції в XVI ст. посади Головного сенешаля («drotsen»), який повинен був здійснювати від імені верховної влади короля нагляд за діяльністю суддів та відправленням правосуддя. Він також повинен був представляти королю доповіді про виявлені порушення. Історично і до цих пір в обов’язки сенешаля входить здійснення від імені верховної влади короля нагляду за діяльністю та відправленням правосуддя в королівстві [78, c. 35].

У 1683 р. вже іншій посадовій особі (General Richz Schultz) надається право прямого впливу на судових чиновників аж до звинувачення їх у суді [43, c. 94]. Згодом сфера контролю з боку королівської влади за діяльністю суддів поширилася і на чиновників королівської адміністрації. Цей етап розвитку державного контролю за дотриманням прав людини у Швеції пов’язується з ім’ям шведського короля Карла XII.

На різних етапах історії Швеції залежність канцлера юстиції від короля постійно змінювалася. То він перебував під повним впливом корони, то ставав більшою мірою підзвітний законодавцю або землям і отримував досить велику незалежність. Це було пов’язано з періодичним то посиленням, то ослабленням влади короля в країні. Після смерті Карла XII канцлера юстиції призначав король, але звітував він про свою діяльність перед риксдагом. Оскільки риксдаг в цей час збирався в Швеції нерегулярно, між сесіями омбудсмен здійснював справжній парламентський нагляд і за королем, і особливо за його чиновниками. Більше того, в 1766 р. до шведського риксдагу перейшло право навіть призначення канцлера юстиції.

На початку ХІХ ст. у країні перемогла буржуазна революція, а Швеція стала конституційною монархією. Шведський парламент – риксдаг – у цьому ж році прийняв нову Конституцію країни. В основі нової Конституції лежав принцип рівноваги влади

короля і парламенту. За Конституцією 1809 р. у Швеції було запроваджено інститут омбудсмена юстиції (Justitie-Ombudsmannen). Він був відділений від канцлера юстиції, який як і раніше підпорядковувався королю і був його чиновником. Першим парламентським омбудсменом Швеції став барон Л. А. Маннергейм [31 , с. 18].

До 1915 р. шведський омбудсмен здійснював контроль і за цивільною, і за військовою адміністраціями. У 1915 р. в країні створюється спеціальне відомство омбудсмена, яке займалося тільки військовими питаннями – здійсненням контролю за військовою адміністрацією і розслідуванням скарг солдат. Однак у 1967 р. відбувається нове злиття цих відомств, і риксдаг обирає трьох омбудсменів, які контролюють окремі напрями діяльності органів влади. Перший з них здійснював нагляд за судами, прокуратурою, армією і поліцією, другий займався соціальними питаннями, інформацією, пресою і народною освітою, третій – іншими питаннями (транспорт, податки і т.д.). З 1976 р. і по теперішній час у Швеції призначаються чотири омбудсмени – Головний парламентський омбудсмен і три парламентських омбудсмена. Відповідно до Акта від 13 листопада 1986 р. Головний парламентський омбудсмен Швеції керує роботою інших омбудсменів і розподіляє між ними обов’язки та конкретні сфери діяльності. Так, один із них контролює питання, пов’язані із забезпеченням доступу громадськості до офіційних документів, інший стежить за діяльністю судів, прокуратури, поліції, в’язниць, виконанням судових рішень, третій контролює військову адміністрацію і її відносини з цивільними структурами, четвертий здійснює нагляд у сфері соціального забезпечення.

Крім парламентських омбудсменів, у Швеції в наш час існують також і омбудсмени, які призначаються урядом. Це омбудсмен із захисту прав споживачів, омбудсмен із захисту від етнічної дискримінації, омбудсмен проти дискримінації за статевою орієнтації, омбудсмен із захисту прав дитини, омбудсмен із захисту прав осіб з обмеженими можливостями, омбудсмен з питань ЗМІ. Вони забезпечують дотримання прав певної групи громадян [31 , с. 20].

Другою країною у світі, яка ввела у себе посаду парламентського омбудсмена, стала Фінляндія. Як і в сусідній Швеції, у Фінляндії і до 1919 р. існував канцлер юстиції, який призначався генерал-губернатором для контролю за діяльністю уряду та адміністрації. У прийнятій 17 липня 1919 р. Конституції Фінляндії законодавчо закріплювалося створення омбудсменів юстиції (Justitie-Ombudsmanen), що діє паралельно і незалежно від канцлера юстиції. Його компетенція була визначена законом

від 12 грудня 1918 р., який передбачав, що парламентський омбудсмен здійснює нагляд за дотриманням закону і виконанням обов’язків судами та іншими органами влади, державними службовцями, а також за законністю дій працівників публічних організацій та інших осіб при виконанні ними своїх обов’язків.

Омбудсмен юстиції Фінляндії призначається риксдагом, якому він підзвітний. Термін його повноважень становить три роки, і до закінчення цього терміну він не може бути звільнений з посади, що є гарантією його незалежності. До сфери компетенції омбудсмена входять центральна (з усією її мережею) і місцева адміністрації, лютеранська церква, суди і збройні сили [31 , с. 20].

Тільки з середини ХХ ст. спочатку в Європі, а потім і на інших континентах, починає активно запроваджуватися цей важливий для становлення громадянського суспільства державного правозахисного інституту.

У 1953 р. посада омбудсмена вводиться Конституцією Данії «для контролю за діяльністю цивільної та військової адміністрації держави». Називається він так само, як у Швеції і Фінляндії, – омбудсмен юстиції (Justitie-Ombudsmanen). Відповідно до ст. 55 Конституції парламентський омбудсмен Данії призначається фолькетингом (парламентом) Королівства Данія на чотири роки. При цьому омбудсмен не може бути членом парламенту. Повноваження омбудсмена Данії визначені законом від 11 червня 1954 р. Відповідно до цього закону йому доручено нагляд за діяльністю цивільної або військової адміністрації та органів місцевої адміністрації. Згодом з Скандинавських країнах інститут уповноваженого з прав людини поширився і на інші країни.

У 1967 р. омбудсмен з’явився в деяких провінціях Канади. Вже через 10 років, у 1977 р., ця посада існувала в усіх канадських провінціях. При цьому загального федерального омбудсмена в Канаді немає. Разом з тим в цій державі існують два спеціалізованих омбудсмени. Це Уповноважений з питань державних мов, що з’явився в Канаді в 1969 р., і слідчий у справах виправних установ, що існує з 1973 р [31 , с. 21].

За такою ж схемою відбувалося становлення омбудсменів і в Сполучених Штатах Америки. Там також немає федерального омбудсмена, але вони існують в цілій низці американських штатів. Наприклад, у 1969 р. Державний правозахисник з’явився в штаті Гавайї, в 1971 р. – в штаті Небраска, в 1972 р. – в штаті Айова, в 1974 р. – в штаті Нью Джерсі, в 1975 р. – в штаті Аляска, в 1996 р. – в штаті Арізона. Більше того, у Сполучених Штатах омбудсмени з’явилися навіть в деяких окремих містах: Дейтон – у штаті Огайо, Ері – в штаті Пенсільванія та ін. [31 , с. 22].

Поступово процес становлення цього державного правозахисного інституту поширився і на Австралію. Наприклад, у 1971 р. служба омбудсмена з’явилась у Західній Австралії, в 1972 р. – в Південній Австралії, в 1973 р. – у Вікторії. В 1977 р. в Австралії з’явився і федеральний омбудсмен. Така ж модель інституту омбудсмена існує і в Пакистані, де поряд з одним федеральним омбудсменом в кожній провінції призначаються регіональні омбудсмени.

У 1975 р. омбудсмен, або проведор (поручитель) юстиції, з’являється в Португалії. У 1981 р. інститут омбудсмена – Народного захисника (Defensordel Pueblo) засновується в Іспанії. За таким самим зразком створюється інститут омбудсмена (народного захисника) в державах Латинської Америки – Колумбії, Еквадорі, Перу, Болівії, Аргентині, Венесуелі, Чилі, а також у країнах Карибського басейну. Водночас такий інститут функціонує в Австрії, Бельгії, Єгипті, Ізраїлі, Індії, Ірландії, Італії, на Кіпрі, в Нідерландах, Франції, Швейцарії, Японії та у багатьох інших державах.

Наприкінці ХХ ст. служба омбудсменів з’являється в країнах Східної Європи. Першим омбудсменом у Східній Європі став польський Уповноважений з прав громадян, призначений у 1988 р. У 1989 р. посада омбудсмена засновується в Угорщині, в 1990 р. – в Хорватії, в 1993 р. – в Румунії.

Аналіз компетенції та основних напрямів діяльності омбудсменів показує, що у світі існує три моделі цього інституту: виконавчий омбудсмен, незалежний омбудсмен і парламентський омбудсмен.

Виконавчий омбудсмен є органом виконавчої влади. Він призначається королем, урядом чи президентом і, отже, підконтрольний і підзвітний йому [80, с. 139].

Незалежний омбудсмен може призначатися або президентом, або парламентом. Однак після призначення він стає самостійним і не підпорядковується побажанням органу, який його призначив. Така модель існує в Португалії (Проведор юстиції), Намібії та Нідерландах.

Парламентський омбудсмен призначається або обирається парламентом й у своїй діяльності підзвітний йому. Він виступає як орган парламенту і знаходиться в системі законодавчої гілки влади. При цьому на відміну від виконавчого і незалежного омбудсменів, контроль яких поширюється як на законодавчу, так і на виконавчу владу, головним завданням парламентського омбудсмена є контроль за діяльністю виключно виконавчої влади – адміністрації та її посадових осіб.

Найбільшого поширення у світі в сучасних умовах отримали парламентські омбудсмени, що володіють достатньою незалежністю для здійснення контролю за виконавчою владою у сфері забезпечення і захисту прав і свобод людини і громадянина органами цієї влади [29, c. 29]. При цьому у федеративній державі, як показує досвід зарубіжних країн, поряд з існуванням федерального уповноваженого може бути утворений інститут державних правозахисників у суб’єктах федерації.

Сам інститут належить рівною мірою державі й громадянському суспільству, оскільки він вирішує конфлікти державних та індивідуальних інтересів [51, c. 92]. Омбудсмен надає допомогу громадянам, спонукаючи різні інститути держави виконувати свої обов’язки належним чином. Поширення інституту омбудсмена є закономірним підсумком політики світового співтовариства після Другої світової війни щодо заохочення та створення незалежних установ по захисту прав людини, демократизації суспільства. Можна вважати, що інститут омбудсмена став важливим додатковим (субсидіарним) механізмом правозабезпечення, що діє в державі.

Основною функцією омбудсмена є контроль за діяльністю державної адміністрації. До компетенції омбудсмена не входять конфлікти між громадянами. Аналіз обсягу контрольних повноважень омбудсменів по відношенню до різних органів та осіб дозволяє поділити омбудсменів за цим критерієм на декілька груп.

До першої групи відносяться омбудсмени, які здійснюють свої повноваження щодо державних органів, що належать до різних гілок влади (Швеція, Фінляндія, Польща). У цих країнах функції омбудсмена поширюються не тільки на діяльність органів виконавчої влади, ай на діяльність судової системи, виправних установ, муніципальних органів тощо.

Другу групу формують омбудсмени (їх більшість), повноваження яких поширюються лише на органи виконавчої влади. До них відноситься більшість країн СНД і Балтії, що заснували пост омбудсмена і наділили його більш широкими повноваженнями.

До третьої групи належать омбудсмени, сфера контролю яких охоплює не тільки державні органи, а й поширюється на недержавні структури. Крім того, в кожній з цих груп є низка винятків у сфері компетенції [62].

Необхідною умовою діяльності уповноваженого є його політична нейтральність. Законодавці багатьох країн заборонили займатися політичною діяльністю омбудсмену,

оскільки виходили з того, що політичні погляди можуть перешкоджати справедливому розгляду скарг [74, с. 310].

Омбудсмен через засоби масової інформації оприлюднює виявлені порушення в роботі органів державного управління, тим самим використовуючи їх як важелів впливу на відповідні органи з метою відновлення порушених прав громадян. У цьому виявляється інформаційно-виховна функція інституту.

Особливі вимоги висуваються і до особистості омбудсмена. Як показує аналіз досвіду інших країн, особисті якості, моральний стрижень у людини є необхідною умовою його діяльності. До претендентів на посаду омбудсмена пред’являються певні вимоги, які ставляться до віку особи, освіти, особистих та професійних якостей, громадянства. Переважно омбудсмени є юристами, які мають досвід роботи, науковий ступінь, завдяки чому добре володіють знаннями про способи захисту прав людини. Вони повинні бути переважно фахівцям в галузі конституційного права. Весь досвід розвитку цього інституту в багатьох країнах світу показує, що для ефективної роботи омбудсмена він повинен обов’язково мати вищу юридичну освіту. Його діяльність ґрунтується не тільки на моральному авторитеті і досвіді, а й кваліфікації.

Омбудсмен має сприяти приведенню законодавства держави у відповідність з міжнародними та європейськими стандартами в галузі прав людини, гуманізації правової системи [71, c. 96].

Отже, незалежно від того, в якій країні функціонує інститут омбудсмена, він виконує однакові завдання, є незалежним інститутом, відкритим у своїй діяльності, доступним для всіх громадян [40, c. 98; 41, с. 137].

Крім національного рівня інститут омбудсмена діє також на регіональному та міжнародному рівнях. Так, Маастріхтським договором у 1992 р. було введено посаду Європейського уповноваженого з прав людини (англ. – European Ombudsman, фр. – Médiateur européen, нім. – Europäischer Bürgerbeauftragter), що іноді називається Європейський омбудсмен, або Євроомбудсмен. Цей інститут уповноважений приймати скарги від громадян Європейського Союзу, фізичних або юридичних осіб, резидентів держав-членів на незадовільну якість діяльності інститутів та установ Союзу.

У відповідь на скаргу або за власною ініціативою Уповноважений проводить слідство. Інститути ЄС зобов’язані надавати йому будь-яку інформацію і доступ до відповідних документів. Встановивши факти порушень, він повідомляє установу, що перевіряється про виявлене порушення, і надає свої рекомендації щодо його усунення.

Установі-порушнику надається строк в три місяці на те, щоб дати детальну відповідь, після чого Євроомбудсмен направляє остаточний звіт до Європейського парламенту. Крім того, він повідомляє про результати свого слідства заявника [84, c. 679-680].

Інститут міжнародного уповноваженого з прав людини створений і діє під егідою ООН. Головним омбудсменом є Верховний комісар ООН з прав людини.

Ідея заснування цієї посади зароджувалась давно. У 1947 р. Р. Кассен, який зробив значний внесок у розробку Загальної декларації прав людини та Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, виступив з пропозицією заснувати посаду Верховного омбудсмена ООН, відповідального за захист прав людини. Після тривалих дискусій і обговорення 48 сесія Генеральної Асамблеї ООН у 1993 р. прийняла Резолюцію про заснування посади Верховного комісара ООН з прав людини, в якій говориться, що Верховний комісар ООН з прав людини має бути особистістю, що характеризується високими моральними якостями і чесністю, володіє досвідом, в тому числі в галузі прав людини, і загальними знаннями і розумінням різних культур, що є необхідним для неупередженого, об’єктивного, невибіркового і ефективного виконання обов’язків Верховного комісара.

Таким чином, історія становлення інституту уповноважених з прав людини (омбудсменів) налічує близько 200 років. За даними Міжнародного інституту омбудсмена, до середини 80-х рр. минулого століття у світі налічувалося понад 20 країн, в яких інститут омбудсмена був заснований на загальнодержавному рівні, і шість країн, де цей інститут існував тільки на рівні суб’єкта федерації або регіону країни. На сьогодні такий інститут мають у своїй конституційно-правовій системі більше 120 держав світу. Менш ніж за півстоліття інститут омбудсмена поширився у більшості країн світу і став важливим фактором процесу демократизації в них, а також з’явився на наднаціональному рівні.

Концепція захисту й реалізації прав людини стосується практично всіх сфер суспільного життя, її покладено в основу діяльності як державних установ, так і різних неурядових громадських організацій. Ключовими елементами ефективної національної правозахисної системи, які сприяють гармонізації й забезпеченню відповідності внутрішнього законодавства й практики міжнародним стандартам і нормам у галузі прав людини, виступають національні правозахисні установи, серед яких особливе місце посідає інститут омбудсмена. Основною функцією цього інституту є захист прав і законних інтересів людини й громадянина від свавілля й порушень із боку органів та

посадових осіб публічної адміністрації. Інститут омбудсмена бере участь у всіх елементах механізму забезпечення прав і свобод людини й громадянина та під час виконання своїх функцій не може діяти відокремлено від інших державних органів і правозахисних установ. Однак у питаннях перетинання функцій інституту омбудсмена з функціями інших структур державної й муніципальної влади, правозахисних органів і громадських організацій виникає чимало питань та суперечностей. Визначення місця функцій омбудсмена в системі функцій інших правозахисних установ дозволить чіткіше зрозуміти природу та призначення цього інституту, шляхи й способи взаємодії таких органів, від підвищення якості якої залежить рівень забезпеченості й захищеності прав людини. Усе це обумовлює актуальність обраної теми.

Створення та укріплення національних інфраструктур із заохочення й захисту прав людини було й залишається одним із ключових завдань різних міжнародних організацій, зокрема Організації Об’єднаних Націй, що відіграє провідну роль у реалізації прав людини. Її зусилля спрямовані на вироблення оптимальних структур і загальних умов і принципів діяльності відповідних установ. Особлива роль відводиться національним правозахисним установам (НПЗУ), які сприяють забезпеченню відповідності внутрішнього законодавства й практики міжнародним нормам у галузі прав людини, надаючи урядам підтримку в застосуванні цих норм, здійснюючи моніторинг та вирішуючи на національному рівні основні проблеми, що стосуються прав людини, таких як катування, свавільні затримання, торгівля людьми, права мігрантів, усі види дискримінації тощо. Національні правозахисні установи посідають центральне місце в національній системі захисту прав людини та розглядають найбільш важливі питання прав людини на національному рівні [60, с. 1].

Право вибору та визначення форм організації й функціонування національних правозахисних механізмів, їх інституціональна різноманітність самостійно визначаються кожною державою окремо та залежать від особливостей правових систем окремих країн, детермінуються національними особливостями й традиціями, розвитком правової культури суспільства. Відповідно до Віденської декларації та Програми дій держави мають право обирати такі структури національних правозахисних установ, які найбільш відповідають їх конкретним потребам та інтересам, однак вони повинні при цьому відповідати міжнародним стандартам у галузі прав людини та рекомендаціям, які були розроблені ООН і закріплені в Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 48/134 від 20 грудня 1993 р. «Національні інститути зі сприяння й захисту прав людини», у додатку

до якої сформульовано Принципи, що стосуються статусу національних інститутів, які займаються сприянням та захистом прав людини (у подальшому отримали назву Паризькі принципи). Паризькі принципи, які встановлюють стандарти у визначенні ролі й функцій національних правозахисних установ, були визнані критерієм легітимності та авторитету таких установ. Прив’язка національної організації до універсальних міжнародних стандартів із прав людини дозволяє їй бути механізмом, за допомогою якого прогрес і розвиток міжнародного права в галузі прав людини перетворюються на національну практику.

Відповідно до Паризьких принципів створення національної інституції з прав людини має бути закріплене в конституції країни або в іншому законі, де чітко прописано її роль і повноваження. Національні правозахисні установи повинні мати якомога ширший мандат, інфраструктуру, яка дозволяє їм виконувати свої функції, відповідне фінансування, щоб не залежати від уряду та не бути об’єктом впливу фінансових важелів, що могли би вплинути на цю незалежність [23, с. 1].

Аналіз змісту Паризьких принципів дає змогу виділити основні функції, які покладаються на національні інститути з прав людини, а саме:

* консультативно-рекомендаційну (розробляти й надавати в консультативному порядку уряду, парламенту та будь-якому іншому компетентному органу чи посадовій особі рекомендації, пропозиції міркування, які стосуються захисту прав людини);
* аналітичну (аналіз чинного законодавства, законопроектів і правозастосовної практики щодо реалізації й дотримання прав людини);
* інформаційно-просвітницьку;
* комунікативну (співробітництво з міжнародними та внутрішньодержавними інститутами, які займаються безпосередньо або опосередковано захистом прав і законних інтересів людини й громадянина);
* контрольну (без юрисдикційних повноважень) [60, с. 4-6].

Функції, які виконують національні правозахисні установи щодо заохочення й захисту прав людини, є надзвичайно широкими та не можуть виконуватися без активного співробітництва з іншими правозахисники установами й неурядовими організаціями та представниками громадськості. Відповідно до Паризьких принципів таке співробітництво й координація зусиль є необхідною умовою для досягнення успіху в галузі захисту прав людини.

Особливий наголос робиться на взаємодії національних правозахисних установ з

усе більш зростаючою групою неурядових організацій, які діють, як правило, на місцевому рівні, тому більш повно володіють зібраною на місцях інформацією щодо проблем у сфері прав людини, яку центральним правозахисник установам зібрати важче. Наявність у державі розгалуженої мережі неурядових організацій у галузі прав людини, як слушно зазначає В.І. Гавриленко, засвідчує ступінь зрілості громадянського суспільства, рівень його розвитку, здатність до саморегулювання й самоврядування громадян та їх об’єднань із метою забезпечення прав і свобод усіх членів суспільства [44, с. 15]. Визначаючи сутність діяльності неурядових правозахисних організацій, Т. Д. Матвєєва зазначала, що вони є формуваннями неполітичного характеру, утвореними внаслідок вільного волевиявлення індивідів, які об’єднуються на основі спільних інтересів із метою захисту загальновизнаних прав людини й громадянина [55, с. 15]. Як цілком слушно зазначає О.В. Пушкіна, крім таких традиційних для них форм право- захисної діяльності, як видання різних публікацій із питань захисту прав людини, пропаганда міжнародних стандартів у цій царині, аналіз відповідності норм національного законодавства до цих стандартів, проведення різноманітних конференцій і семінарів з актуальних питань дотримання прав людини, сучасні неурядові організації суттєво розширили коло своєї діяльності за допомогою надання персональної або колективної правової допомоги як окремим громадянам, так і їх об’єднанням [70, с. 4].

У свою чергу національні правозахисні установи, маючи більший досвід та обсяг знань у певних галузях і способах захисту прав людини, надають неурядовим організаціям допомогу у використанні більш широкого підходу до проблематики прав людини та механізмів, за допомогою яких такі проблеми можуть вирішуватися ефективніше [59, с. 9-10]. У своїй діяльності національні правозахисні установи й неурядові правозахисні організації доповнюють одне одного та на основі співробітництва й координації розширюють свої можливості щодо здійснення намічених програм у галузі забезпечення прав людини.

Більшість національних установ із питань заохочення й захисту прав людини, як правило, класифікують відповідно до належності до однієї з двох категорій: комісії з прав людини або інституту омбудсмена [55, с. 15].

У системі державного правозахисного механізму різних держав комісії з прав людини з’являються практично одночасно з омбудсменами. У багатьох випадках повноваження й функції омбудсмена практично аналогічні повноваженням комісій із прав людини. Функцією обох цих органів є захист прав окремих громадян, жоден із них

не наділено повноваженнями приймати обов’язкові для виконання рішення. Водночас існують деякі відмінності між функціями цих органів, які пояснюють запровадження й одночасне функціонування в деяких країнах обох установ.

Головна функція омбудсмена полягає в тому, щоб забезпечити справедливість і законність дій органів державної влади щодо дотримання прав і свобод людини й громадянина. Загалом основне спрямування діяльності омбудсмена полягає в розгляді скарг окремих громадян на дії або бездіяльність державних органів чи посадових осіб, які порушують або можуть порушити, на думку громадян, їхні права чи інтереси.

Комісії з прав людини, як і омбудсмени, наділені компетенцією отримувати й розглядати скарги. Однак діяльність таких комісій спрямована переважно на реалізацію й захист прав людини шляхом підготовки пропозицій про прийняття, зміну й доповнення або відміну законодавчих та інших нормативних правових актів, які стосуються прав людини, а також на вироблення рекомендацій із проблемних питань забезпечення захисту прав і свобод людини й громадянина, їх доступу до правосуддя [61, с. 7].

Комісії з прав людини, як правило, наділені повноваженнями збирати й аналізувати інформацію з питань забезпечення й захисту прав людини та громадянина [56, с. 11-12], брати участь у виробленні концепцій і програм державної політики в зазначеній сфері, сприяти створенню умов для реалізації главою держави чи регіону його повноважень як гаранта прав і свобод людини, сприяти координації діяльності органів державної влади та управління з реалізації держаної політики в галузі забезпечення й захисту прав і свобод людини й громадянина тощо. Як правило, комісії з прав людини мають статус консультативно-дорадчого органу та, діючи в межах виконавчої влади, здійснюють внутрішній контроль за роботою державного апарату [20, с. 1].

Принципово важливою відмінністю інституту омбудсмена від інших органів, які здійснюють захист прав і свобод людини й громадянина, у тому числі й комісій із прав людини, є його незалежність і непідпорядкованість будь-яким державним органам, органам місцевого самоврядування та посадовим особам, а також здатність здійснювати зовнішній контроль за їх діяльністю у сфері дотримання й захисту прав людини. Тоді як комісії з прав людини не можна вважати повністю незалежними, оскільки вони створюються при главі держави або головах регіональної виконавчої влади та можуть бути ліквідовані за їх рішенням. Крім того, комісії не захищені від втручання в їх

діяльність, а багато членів комісій із прав людини, будучи державними службовцями та виконуючи свої обов’язки на громадських засадах, пов’язані корпоративними відносинами з органами виконавчої влади [54, с. 12].

Існувала думка, що комісії з прав людини поступово взагалі припинять своє існування та будуть замінені інститутом омбудсмена, однак практика багатьох країн засвідчила доцільність та ефективність функціонування одночасно двох несудових органів щодо захисту прав людини [50, с. 24]. Хоча, як слушно зазначають деякі науковці, доцільність створення й одночасного функціонування двох незалежних органів на національному та (або) регіональному рівнях можлива за чіткого розподілу функцій комісій та інституту омбудсменів [81, с. 1-12]. Правильною є думка, що в колишніх тоталітарних країнах інститут омбудсмена виникає в більш несприятливих політико-правових та економічних умовах, тому вимушений брати на себе не властиві йому в нормальній ситуації широкі функції, які є більш характерними для комісій із прав людини, у зв’язку із чим класифікацію інститутів комісій та омбудсменів слід проводити залежно від повноважень і функцій, а не формально – за найменуванням [79, с. 8].

Таким чином, інститут омбудсмена виконує функції допоміжного контролюючого органу, які пов’язані з функціями інших правозахисних установ відносинами координації для забезпечення їх нормального функціонування з точки зору дотримання прав і свобод людини й громадянина. Збільшення кількості національних правозахисних інститутів можна вважати позитивною тенденцією за умови чіткого розподілу їхніх функцій і компетенції. Співпраця омбудсмена з іншими національними правозахисними установами відбувається на основі партнерських і конструктивних взаємовідносин та сприяє більш повній інформованості громадян щодо своїх прав і свобод і способів їх захисту, забезпеченню прозорості й підзвітності урядових структур, розвитку демократичного й правового громадянського суспільства в цілому.

Для налагодження зв’язків і більш чіткої координації взаємодії омбудсменів з іншими правозахисними установами, для усунення дублювання окремих функцій слід запроваджувати практику укладення двосторонніх або багатосторонніх угод про співпрацю та обмін інформацією. Уникнення дублювання діяльності як на національному, так і на регіональному рівнях зробить більш ефективною співпрацю національних правозахисних установ та омбудсменів, не лише посилюючи їх взаємодоповнюваність, а й стимулюючи загалом розвиток механізмів захисту

конституційних прав і свобод людини й громадянина.

# Нормативно-правові засади діяльності Уповноваженого з прав людинив Україні

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 [1-25].

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 [1].

Кодифіковані нормативно-правові акти репрезентовані певними нормами, а

саме:

* 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 [6].

* Кодекс України про адміністративні правопорушення в ст. 188-40 передбачає відповідальність за невиконання законних вимог Уповноваженого або представників Уповноваженого, посадових осіб, громадян у вигляді штрафу в розмірі від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [2].

Крім того, ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає коло осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, уповноважені особи Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (статті 188-39, 188-40, 212-3 (крім порушень права на інформацію відповідно до Закону України

«Про адвокатуру та адвокатську діяльність») [2].

* Цивільний процесуальний кодекс України в ст. 45 характеризує омбудсмена 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 [5].
* 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») [3] ставлять діяльність цього інституту під охорону кримінального закону та надають йому додаткових гарантій як державному діячеві.
* 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 [4].
* Кримінальний процесуальний кодекс України визначає, що до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини застосовується особливий порядок кримінального провадження. Кримінальне провадження розглядається в суді першої інстанції – колегіально судом у складі трьох професійних суддів; в апеляційному порядку – колегіально судом у складі п’яти професійних суддів, які мають стаж роботи на посаді судді не менше семи років;в касаційному порядку - колегіально судом у складі семи професійних суддів, які мають стаж роботи на посаді судді не менше десяти років [7].

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

Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»

[10] 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, можливо, 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. Спрямування цього закону необхідно переорієнтувати в бік його назви. Пропоную 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» [10].

Таке розширене формулювання цієї норми сприятиме більш чіткому розумінню безпосереднього призначення Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо характеристики інституту омбудсмена 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 омбудсмена та ті можливості, за допомогою яких він може його реалізувати.

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 омбудсмена. Усі інші правові акти, які стосуються різних напрямів його діяльності, фактично є «пасивним правовим регулюванням» [10].

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

* 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;
* Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [15], 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» [16] у ст. 22 «Контроль за додержанням законодавства про захист персональних даних» передбачає, що контроль за дотриманням прав людини на захист персональних даних здійснює Уповноважений відповідно до закону;

* Закон України «Про доступ до публічної інформації» [17] 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;
* Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [14], 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;
* 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;
* Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [12] 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 [34].

Уповноважений з прав людини 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 [21]. Зазначеним положенням урегульовано питання внутрішньоорганізаційної побудови та діяльності цього інституту.

Отже, 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 [10]. 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 внутрішньо-організаційної діяльності.

# Позитивний зарубіжний досвід функціонування інституту омбудсмена

Розбудова сучасної правової держави передбачає, передусім, розвиток громадянського суспільства у напрямку утвердження світових стандартів правової культури й поваги до прав і свобод особистості, запровадження нових демократичних інститутів та механізмів, головною метою котрих є забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина. До таких інститутів належить і інститут омбудсмена, що має багатовіковий світовий досвід у боротьбі з проявами адміністративного свавілля та бюрократії, у забезпеченні дотримання державними органами та органами управління прав і свобод людини. Сутність даного інституту,

насамперед, проявляється через покладені на нього функції, які дають змогу визначити його мету й соціальне призначення.

Становлення і розвиток інституту омбудсмена у світі відбувалися у взаємодії з іншими структурними елементами громадянського суспільства, у зв’язку з чим його функції в різних країнах можуть мати різне наповнення залежно від державного та політичного устрою, особливостей правової культури та традицій.

Традиційно появу даного інституту пов’язують з епохою абсолютної монархії у Швеції в період правління Карла XII, котрий у 1713 році видав закон про створення у Швеції Королівського омбудсмена (Konungens Högsta Ombudsmanen), якому доручалося стежити за тим, аби закони та статути в країні виконувалися, а цивільні службовці чітко дотримувалися своїх повноважень і обов’язків [87, с. 133]. Тобто із самого початку на інститут омбудсмена була покладена функція контролю й нагляду за діями адміністрації, котра була його основною функцію протягом тривалого часу. Пізніше він отримав назву Канцлера юстиції (Chancellorof Justice (Justitiekanslern) та функції контролю за діями королівської адміністрації й суду. Однак, будучи «людиною короля», канцлер не був наділений достатньою незалежністю для того, щоб ефективно виконувати покладені на нього функції [78, с. 7]. Тому у 1809 році, після створення у країні парламенту (Рикстагу) й прийняття Конституції, була запроваджена посада омбудсмена юстиції (Justitie-Ombudsmanen), який, на відміну від Канцлера юстиції, був підзвітний парламенту й отримав певну незалежність у виконанні своїх функцій.

Серед науковців, які досліджували інститут омбудсмена, немає одностайної думки щодо причин виникнення даного органу. Так, на думку професора А. Сунгурова, запроваджуючи посаду омбудсмена, Карл XII навряд чи думав про захист прав людини

– його більше цікавило підвищення ефективності діяльності службових осіб виконавчої влади, індикатором дотримання законності котрих могли стати скарги та повідомлення громадян [59, с. 23-25]. Схожої думки дотримується й колишній Омбудсмен Нідерландів Мартен Остінг, стверджуючи, що за скандинавською традицією парламент вбачав в омбудсменові офіційну особу, у функції якої входив нагляд за законністю дій органів виконавчої влади, а роль захисника прав людини мала другорядне значення [63, с. 49]. А на думку Н. Хаманєвої, однією з причин становлення інституту омбудсмена стала лібералізація суспільних умов на початку XIX століття, яка зумовила виникнення конституційних норм у Швеції, що передбачали засоби урівноваження повноважень короля і парламенту, одним з яких і став інститут омбудсмена, на котрого були

покладені функції нагляду й контролю за дотриманням адміністрацією законодавчих актів, прийнятих парламентом, і котрий сприяв більшій захищеності громадян від бюрократичного свавілля з боку органів управління та їх службових осіб [76, с. 3].

Однак багато хто з науковців вважає, що і до запровадження інституту омбудсмена існували органи, котрі виконували схожу контролюючу функцію. Так, на думку Мартена Остінга, до органів з відповідними контрольними функціями можна віднести посади Контролюючого Юаня в Китайській імперії [63, с. 50], а за твердженням Є. Харитонової і О. Харитонова, до таких органів відносилися й непрофесійні судді, що обиралися із середовища купецьких гільдій Італії, котрі мали назву «консулів», та «шемени» Німеччини, котрі обиралися з представників народу й виконували функції захисників інтересів купців та споживачів [77, с. 365-368]. А. Соколов та К. Трумпель вважають, що коріння інституту омбудсмена сягає давньогрецької Афінської республіки, де ще в період до нашої ери існував інститут архонт епонім, наділений функцією контролю і нагляду за адміністрацією, а також геліея, головною функцією якої був розгляд скарг на судові рішення та здійснення контролю над адміністрацією, та Стародавнього Риму, де існувала посада народних трибунів, що мали право вносити протест щодо рішень сенату та право вето на рішення патриціанських магістратів [72, с. 5-6]. Багато хто підтримує думку про вплив на шведського короля Карла ХП у його рішенні запровадити посаду омбудсмена інституту

«Мухтасіба» (Muhtasib), що виконував функції захисника справедливості та поборника громадської моралі в Османській Імперії, з діяльністю котрого король ознайомився перебуваючи в Туреччині [47, с.11-12]. Представляє інтерес і думка професора Університету Сан-Пабло (Іспанія) Карлоса Переза Фернандес-Турегано, котрий вважає прототипом омбудсмена спеціально призначеного для розгляду скарг громадян на зловживання владою органами управління і прояви несправедливості щодо мешканців у середньовічній мусульманській частині Іспанії суддю, який отримав назву Сахіб-аль- Мазалім («пан справедливості») [75, с. 20].

На думку деяких науковців, прообраз інституту омбудсмена був відомий і в Російській імперії, де існував так званий «ходатай» у приватних справах з певними повноваженнями представляти інтереси окремих осіб, а Л. Голяк зазначає, що недостатньо дослідженим є і інститут земського уповноваженого Російської імперії, запроваджений Олександром П у результаті проведення правової реформи 1864 року,

який відповідав за дотримання законів про скасування кріпосного права і якого також можна вважати прототипом інституту омбудсмена в Росії [45,с. 45-46].

Дехто з дослідників вважає, що до подібних структур слід віднести й органи прокуратури, котрі виникли у Франції у період формування абсолютної монархії і слідкували за виконанням волі короля, а також посаду Генерал-прокурора Російської імперії, котра була запроваджена Петром І, до його функцій належав нагляд за Сенатом та іншими центральними й місцевими органами управління [52, с. 5-8].

З внесенням змін до Закону України «Про прокуратуру» виникає потреба у створенні контролюючих органів, незалежних від інших гілок влади, котрі б не могли втручатися в управлінську, оперативно-господарську діяльність й оцінювати доцільність тих чи інших дій та рішень, якщо вони не порушують чинне законодавство. Таким органом може бути саме інститут омбудсмена. Хоча, на думку А. Сунгурова, контрольні функції омбудсмена, особливо в його скандинавській моделі, є близькими функціям прокуратури, тому даний інститут, як різновид контрольно-наглядових органів, в умовах демократичної правової держави з поділом влад, знаходиться десь посередині між основними гілками влади [36, с. 11].

Варто зауважити, що частина науковців не підтримує пошук коріння інституту омбудсмена серед подібних інституцій, що існували у давні часи. Наприклад, Е. Лохматов вважає, що такий пошук є спірним, хоча й цікавим, і що всі так звані

«попередники» служби омбудсмена не мають достовірно підтвердженого впливу (прямого чи опосередкованого) на створення шведського оригіналу та слугують лише підтвердженням того, що ідея створення служби, яка гарантувала б належний захист населення від неправомірної діяльності чиновників, була популярною у всі часи [53, с. 45].

Таким чином, початковою серед функцій омбудсмена була функція контролю і нагляду за діями адміністрації, що здійснювалася шляхом розгляду скарг і заяв окремих громадян. З часом контрольно-наглядова функція омбудсмена розповсюдилась й на інші сфери управління. Так, у тій же Швеції у 1915 році запроваджується посада першого спеціалізованого омбудсмена у військовій сфері (Militieombudsman), що виконував функції контролю за діями військової адміністрації щодо дотримання прав військовослужбовців. Однак даний інститут проіснував лише до 1967 року, коли відбулися зміни в регулюванні правового статусу інституту омбудсмена, роль котрого почали виконувати декілька осіб. Тобто відбувся розподіл функцій між трьома особами,

кожна з яких отримала назву Омбудсмена юстиції. Одна з них здійснювала функції нагляду за судовими органами, прокуратурою, армією й поліцією. Юрисдикція другої розповсюджувалася на соціальну сферу, засоби масової інформації й освіту. Третя відповідала за інші питання, що стосувалися управління, зокрема податкової системи, транспорту тощо [78, с. 8-9]. Подальше реформування шведського інституту омбудсмена відбулося з прийняттям Конституції 1975 року, коли до парламентських омбудсменів було додано ще одну особу. Крім того, були запроваджені декілька спеціалізованих омбудсменів, котрі виконують функції у різних сферах суспільних відносин.

Першою після Швеції країною, яка ввела інститут омбудсмена, стала Фінляндія, найближча сусідка Швеції, з якою її пов’язували довготривалі спільні інтереси та спільна діяльність і котра до 1809 року входила до складу Швеції. Тому й не дивно, що у Фінляндії також була запроваджена посада Канцлера Юстиції, головною функцією котрого був контроль за діями уряду та адміністрації, що здійснювався через розгляд скарг і звернень громадян. Не торкаючись історичного розвитку державності даної країни, слід зазначити, що після проголошення незалежності Фінляндії у 1919 році приймається Конституція країни, котра передбачила посаду омбудсмена юстиції, що діє паралельно із Каннлером [86, с. 31-40].

Подальше розповсюдження інституту омбудсмена пов’язується зі змінами в суспільстві різних країн і розвитком соціальних та політичних інновацій, при яких, за твердженням деяких науковців, відбувається «імпортування» окремих інститутів із демократично розвинених країн [61, c. 11]. При цьому відбувається й розширення та еволюція функцій омбудсмена. Так, у Норвегії поряд з посадою військового омбудсмена, що виконував функції контролю за військовою адміністрацією, запроваджується й омбудсмен у справах осіб, що відмовляються проходити службу в армії з релігійних чи моральних причин. На даних омбудсменів покладалися, крім іншого, консультативні функції, яких не мали інші омбудсмени. Ці функції проявлялися, зокрема, в обов’язку омбудсменів висловлювати свою думку й надавати рекомендації з питань, віднесених до їх компетенції, при запитах парламенту, парламентської військової комісії, міністра оборони і Центрального комітету головнокомандуючого [79, с. 61-62]. Подібна посада військового омбудсмена була запроваджена і в Німеччині.

У Данії еволюція функцій омбудсмена відбувалася через зміни сфери його впливу. Так, на відміну від омбудсмена Швеції, у функції датського омбудсмена не

входить розгляд скарг на дії суддів. Однак йому надане право нагляду за діями місцевої адміністрації.

У Новій Зеландії, котра одна із перших англомовних країн запровадила посаду омбудсмена, та в деяких інших країнах Британської Співдружності, навпаки, дії місцевої адміністрації не входять у сферу нагляду омбудсмена. Крім того, у функції омбудсмена не входить розгляд скарг та розслідування, що проводяться за власного ініціативою омбудсмена, щодо актів уряду, органів правосуддя, збройних сил та деяких інших структур [79, С.81-82]. Водночас у Великобританії функції нагляду за діями місцевої адміністрації покладені на спеціально призначеного для цього омбудсмена.

Взагалі, модель інституту омбудсмена Великобританії має свої особливості не стільки за обсягом покладених на нього функцій, скільки за підставами й способами їх реалізації. Так, підставою для розгляду скарги омбудсменом є неналежне управління або адміністрування (maladministration), сутність якого визначається на розсуд самого омбудсмена. Тобто він самостійно визначає, чи відносяться ті чи інші дії посадовців до неналежного управління. Крім того, ускладнений порядок звернення до омбудсмена, оскільки громадянин не може звертатися до нього безпосередньо, а лише через депутата парламенту. Тим самим, за словами А. Хиль-Роблеса, було порушено один із головних принципів функціонування омбудсмена – громадян позбавили прямого доступу до омбудсмена [80,с. 97].

Схожий порядок доступу до омбудсмена має й омбудсман Франції, котрий, крім того, має і інші свої особливості. Так, омбудсмен призначається на посаду не актом парламенту, а розпорядженням президента країни. Крім того, виконання функцій французького омбудсмена обмежені відсутністю права проводити розслідування за власного ініціативою, а також можливістю міністрів відмовити в наданні омбудсменові необхідної для розслідування інформації, і, нарешті, відсутністю в омбудсмена права повідомляти громадськості, ким були скоєні ті чи інші порушення чи помилки в процесі адміністративного управління [73, с. 51].

Свої особливості має й інститут омбудсмена у США. Процес розвитку інституту омбудсмена в даній країні відбувався на рівні штатів і муніципальних утворень, однак, незважаючи на широке обговорення й деякі спроби внесення пропозицій щодо його створення у парламент країни, так і не був заснований на федеральному рівні. Омбудсмени деяких штатів, наприклад Небраска, Айова, Нью-Джерсі, Аляска, наділені функціями класичного парламентського омбудсмена, сфера дії котрих обмежена

територією штату. Решта омбудсменів мають більш обмежені функції у зв’язку з призначенням їх на посаду не законодавчим органом штату, а за наказом губернатора. Більшість муніципальних омбудсменів створюються на основі Статутів міст та інших муніципалітетів і виконують у межах даної території функції «класичного парламентського» омбудсмена.

Окремо слід відмітити особливості функціонування деяких так званих

«спеціалізованих омбудсменів», започаткованих у США на рівні багатьох вищих навчальних закладів та великих корпорацій. Найбільш розповсюдженими стали університетські омбудсмени, посада котрих запроваджується рішенням наглядової ради чи ректора університету, до їх функцій входить нагляд за дотриманням прав студентів і вирішення конфліктів з адміністрацією закладу. Омбудсмени корпорацій розглядають скарги як співробітників установи на дії адміністрації, так і клієнтів на неправомірну з їх точки зору поведінку службових осіб корпорації. На думку А. Сунгурова, до такого широкого застосування терміну «омбудсмен» можна ставитись як до девальвації класичного розуміння Омбудсмена, або як до диверсифікації і трансформації образу омбудсмена, пов’язаних із розповсюдженням ідеї неконфронтаційного виправлення ситуації у відносинах суспільства і влади на різних рівнях цієї влади [73, с. 50].

Отже, хвиля демократичних перетворень та повалення авторитарних режимів у другій половині XX століття привели до усвідомлення важливості дотримання й захисту прав людини і створення дієвих механізмів їх охорони, тому, врахувавши позитивний досвід функціонування інституту омбудсмена в демократично розвинених країнах, дані країни поступово почали запроваджувати цей інститут, наділяючи його функціями відповідно до національних потреб та традицій. Важливою функцією омбудсмена у поставторитарних країнах стала функція посередника між суспільством і владою, що допомагає подолати недовіру до владних структур і поновити цілісність соціальної системи країни, а також право відновлювальна функція, функція позасудового розгляду конфліктів та антикорупційна функція.

# РОЗДІЛ II

**УПОВНОВАЖЕНИЙ З ПРАВ ЛЮДИНИ В СИСТЕМІ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ**

# Місце Уповноваженого з прав людини в політичній системі та особливості його позиції в системі органів виконавчої влади

Під час формування законодавчої основи інституту омбудсмену в Україні був врахований напрацьований міжнародний досвід. В Конституції України в ст.101 передбачено створення нового конституційного органу – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини для здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина [1]. Стаття 55 Конституції нашої країни проголошує право кожного звертатися до Уповноваженого з прав людини за захистом своїх прав. Включення цієї норми до статті Конституції, яка передбачає основні правові механізми захисту прав і свобод людини, свідчить про конституційне значення діяльності Уповноваженого по контролю за дотриманням прав і свобод людини в Україні. Уповноважений з прав людини є невід’ємним елементом конституційної системи захисту прав і свобод людини і громадянина, яка включає в себе в першу чергу систему судів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та міжнародні судові та інші органи, членом або учасницею яких є Україна [34]. При розробці української моделі Уповноваженого з прав людини враховувались національні правові та культурні традиції, особливості системи державної влади в Україні, а також досвід функціонування інституції Уповноваженого з прав людини в інших країнах, зокрема скандинавських, а також тих, що стали на шлях реформ: Польщі,

Угорщині, Росії.

Сильна модельУповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яка характеризується такими особливостями:

* високим конституційним статусом Уповноваженого з прав людини, який закріплено в ст.55, 85, 101 Конституції України [1];
* незалежністю Уповноваженого з прав людини від будь-якого органу державної влади або місцевого самоврядування, їх посадових осіб;
* запровадженням єдиної моделі Уповноваженого з прав людини на національному рівні;
* широкою юрисдикцією Уповноваженого з прав людини, 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, підприємств, установ організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами;
* можливістю безпосереднього звернення до Уповноваженого з прав людини широких верств населення;
* гнучкістю та неформальністю процедури, свободою дій щодо відкриття провадження у тій чи іншій справі та ін.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є класичним взірцем парламентського Уповноваженого з прав людини, оскільки обираєтьсяна посаду, відповідно до статті 5 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [10] (далі – Закон), Верховною Радою України шляхом таємного голосування, що забезпечує йому високий статус, легітимність, а також є гарантією незалежності від усіх гілок державної влади, включаючи законодавчу. У зв’язку з цим важливо, що строк перебування на посаді Уповноваженого з прав людини не збігається зі строком повноважень парламенту України [10].

Конституцією та Законом передбачено запровадження єдиної моделі Уповноваженого з прав людини в межах держави, що в умовах перехідного періоду країни, як свідчить досвід, є оптимальною додатковою гарантією його високого статусу. В той же час законом передбачено право Уповноваженого на запровадження інституту своїх представників за територіальною або функціональною ознаками в межах коштів, виділених Верховною Радою України.

Крім цього, Уповноважений з прав людини наділений додатковими гарантіями незалежності, серед яких – заборона втручання у діяльність Уповноваженого з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності і їх посадових осіб, у

тому числі заборона вимагати від Уповноваженого пояснень по суті справ, що знаходились або знаходяться у його провадженні (ст.20 Закону).

Повноваження Уповноваженого не можуть бути припинені, обмежені у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України або її розпуску (саморозпуску) , введення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи окремих місцевостях(ст.4 Закону).

В законі України про Уповноваженого з прав людини також чітко визначено обмежене коло підстав, за якими може бути припинено його повноваження або звільнено з посади (ст.9 Закону) [10].

Під час здійснення своїх посадових обов’язків Уповноважений не може бути без згоди Верховної Ради притягнутий до кримінальної відповідальності, підданий заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, затриманий, заарештований, підданий обшуку, а також особистому огляду. Кримінальну справу проти Уповноваженого може бути порушено тільки Генеральним прокурором України (ст.20 Закону) [10].

Важливою гарантією незалежності при здійснені Уповноваженим з прав людини своїх функцій є його фінансова самостійність. Фінансування діяльності Уповноваженого з прав людини відбувається з Державного бюджету України та щорічно передбачається в ньому окремим рядком. Уповноважений з прав людини розробляє, подає на затвердження Верховної Ради України та виконує кошторис своїх витрат (ст.12 Закону) [10].

Сфера компетенції Уповноваженого з прав людини є досить широкою. Оскільки в законі немає жодних винятків щодо поширення юрисдикції Уповноваженого на конкретних посадових осіб, то предметом його контролю є діяльність усіх посадових та службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування. У тому числі підпадає під юрисдикцію Уповноваженого і діяльність суддів. Безумовно, суди у своїй діяльності є незалежними і під час здійснення своїх функцій не можуть зазнавати жодного впливу. У своїй діяльності вони підкоряються лише закону. Тому контрольні функції Уповноваженого щодо діяльності суддів стосуються не суті судових рішень, а пов’язані, зокрема, з порушенням термінів розгляду справ у судах, недотриманням процесуальних норм. Сфера компетенції Уповноваженого поширюється також на інших осіб, які в тому чи іншому обсязі виконують державно-владні функції.

Уповноважений з прав людини проводить провадження на підставі: звернень громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників; за зверненнями народних депутатів України або за власною ініціативою. При цьому законом встановлено, що такі звернення повинні подаватись Уповноваженому з прав людини протягом року з моменту виявлення порушень прав та свобод людини і громадянина [10].

Для виконання передбачених законом функцій Уповноважений з прав людини наділений широким комплексом прав, а саме:

* + 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 самоврядування, 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 тримання;
* запрошувати посадових та службових осіб, громадян України, іноземці, осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі;
* знайомитися з документами, у тому числі таємними, 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 (ст.13 Закону) [10].

Відкривши 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 з прав людини 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» [9];
* особливим видом подання відповідно до ст.30, 38 Закону України «Про Вищу Раду юстиції» [11] є подання Уповноваженого до Вищої Ради юстиції про звільнення судді з посади або про відкриття дисциплінарного провадження щодо суддів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів. - посилання

Основні засади взаємодії Уповноваженого з прав людини з іншими органами полягають в тому, що його діяльність не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод людини. Уповноважений діє притаманними лише йому засобами та методами, а рекомендаційний характер його звернень не знижує його можливості впливу на поновлення порушених прав і свобод, що можливо за умови високого рівня правової культури відповідних посадових осіб.

Крім функції безпосереднього розгляду звернень про порушення прав людини, що надходять до Уповноваженого, модель українського Уповноваженого з прав людини передбачає також проведення моніторингів за дотриманням та захистом прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, місцевого самоврядування, об’єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими та службовими особами, які своїми діями (бездіяльністю) порушували права і свободи людини і громадянина. Результати

таких моніторингів та комплексна оцінка стану додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні представляються у Верховній Раді України у вигляді щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні відповідно до п.17 ст.85 Конституції України та ст.18 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». У доповіді мають бути представлені також виявлені Уповноваженим недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, тобто фактично на Уповноваженого покладається обов’язок здійснювати експертизу законодавства в цій сфері [10].

Будь-яка модель Уповноваженого з прав людини базується на високому авторитеті особистості самого Уповноваженого з прав людини . Особливість української моделі, крім цього, полягає у тому, що на Уповноваженого покладається обов’язок у своїй незалежній та неупередженій діяльності в інтересах людини та громадянина керуватися Конституцією України, законами України, а також законами справедливості та власною совістю ( ст.7 Закону). На цьому наголошувалося в присязі, яку склала перший Уповноважений з прав людини 14 квітня 1998 р. На практиці це означає, що Уповноважений в своїй діяльності постійно має керуватися як принципом верховенства права, так і принципом верховенства прав людини, а також має пропонувати моделі правової та моральної поведінки, які б випереджали діюче в країні законодавство.

Уповноважений Верховної Ради Україниз прав людини наділений повноваженнями та компетенцією подібно до більшості омбудсменів світу. Проте деякі омбудсмени мають значно ширші повноваження. Вже згадувалось, що речник громадянських прав Республіки Польща може виступати в адміністративному та цивільному процесі на правах прокурора, а омбудсман Швеції – розпочинати кримінальну справу проти будь-якої посадової особи в межах своєї юрисдикції, якщо, на його думку, для цього є вагомі підстави. Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини такими повноваженнями не наділено. Проте, як свідчить перший досвід роботи, необхідність у цьому назріла. Особливо відчутною є неврегульованість статусу Уповноваженого в кримінальному та цивільному процесах і відсутність права внесення касаційного протесту на рішення суду в тих випадках, коли, на думку Уповноваженого, мало місце порушення законодавства при розгляді тієї чи іншої справи.

Все це дає підстави стверджувати, що «сильна» модель Уповноваженого з прав людини, закладена в законі про Уповноваженого з прав людини, має бути підкріплена низкою процесуальних норм у відповідних кодексах та законах.

Для вирішення цього питання на виконання прикінцевих положень Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» Кабінет Міністрів України мав подати на розгляд Верховної Ради України до 1 лютого 1998р. пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та привести рішення уряду України у відповідність до цього закону, а також забезпечити перегляд і скасування міністерствами та іншими органами виконавчої влади України нормативних актів, що суперечать цьому закону. Проте, тільки після ініціювання цього питання Уповноваженим з прав людини урядом було дано доручення Міністерству юстиції України розробити проект Закону України «Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [10]. В спільно підготовленому проекті закону пропонується внести зміни та доповнення до низки законів України переважно стосовно процесуальних норм чинного законодавства, які надавали б право Уповноваженому захищати права людини у цивільному, адміністративному, кримінальному процесах, в пенітенціарних закладах тощо.

Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є новацією у державно-правовій системі захисту прав і свобод людини у нашій країні Особливість статусу Уповноваженого з прав людини полягає в тому, що він не належить до будь-якої з гілок державної влади, а є органом sui generis (особливого роду, з унікальним статусом). Реалізація повноважень Уповноваженого з прав людини в умовах сучасної України ускладнюється тим, що він не вписується у традиційно існуючу систему влади. «Тому невідворотним на етапі становлення цього інституту є пошук оптимальних механізмів взаємодії з владними структурами, одночасно із збереженням свого незалежного статусу», – зазначила перший Уповноважений з прав людини Н. Карпачова [34].

# Моніторинг діяльності Уповноваженого з прав людини в Україні

Аналіз здійснено на основі представлених Уповноваженим з прав людини у парламенті доповідей, матеріалів збірника документів «Перший Омбудсмен України на захисті прав людини», документів Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, які стосуються діяльності Уповноваженого з прав людини та питань державної політики в галузі прав людини, повідомлень ЗМІ, інформації з офіційного сайту Уповноваженого з прав людини та інших джерел інформації.

Пріоритетним напрямком діяльності Уповноваженого є робота зі зверненнями громадян. За останні 5 років до Уповноваженого з прав людини звернулося більше 390000 осіб. При цьому, щорічна кількість звернень до Уповноваженого з прав людини залишалася приблизно однаковою, коливаючись між 50 000 і 70 000 звернень на рік. У 2014 році до Уповноваженого з прав людини у різних формах звернулося 169 035 громадян. Цей сплеск звернень до Уповноваженого з прав людини співпадає у часі з революційними подіями в Україні. На нашу думку, його не можна розглядати, як свідчення різкого погіршення становища з дотриманням прав людини, чи стрімкого росту авторитета Уповноваженого з прав людини у ці роки [34].

Приблизно однакова кількість щорічних звернень до Уповноваженого може бути показником як погіршення ситуації з правами людини, так і навпаки – зростання у громадян усвідомлення важливості боротьби за власні права та надії на Уповноваженого з прав людини, як на ефективну інституцію захисту цих прав.

Усі п’ять досліджуваних років найбільша кількість звернень до Уповноваженого з прав людини стосується порушення громадянських права. При чому, , спостерігається динаміка у сторону збільшення кількості таких скарг. Серед них домінують скарги на порушення права на судовий захист, свободу від порушення прав працівниками правоохоронних органів, кримінально-виконавчої системи [34].

На відміну від хронічної стабільності звернень з приводу порушення громадянських прав, ріст кількості звернень щодо порушення політичних прав припадає на роки, коли в Україні проходять чи-то парламентські, чи-то президентські вибори.

У списку областей, звідки надходить найбільша кількість звернень щодо порушення прав, стабільно лідирують східні області. Найбільша кількість звернень до Уповноваженого з прав людини надходила від мешканців Донецької, Дніпропетровської, Луганської областей. Залишається стабільно високою кількість

звернень з центрального регіону (Вінницької, Київської, Полтавської областей). Не зменшується, а зростає кількість звернень із західного регіону.

Уповноваженим з прав людини Н. Карпачовою, була створена така система регіональних представництв Уповноваженого: у Львові, Луганську, Донецьку, Дніпропетровську та в Автономній Республіці Крим, але при цьому вони по суті не були регіональними представництвами, оскільки посадові особи, що в них працювали, офіційним місцем роботи було зазначено Секретаріат Уповноваженого у м. Києві [34].

В. Лутковською, було реорганізовано та розширено мережу регіональних представництв та розроблено відповідне Положення, яке було затверджено наказом Уповноваженого 19.02.0013р. № 14/02-13 (зі змінами від 05.12.2014р. та 08.05.2015р [21].

Отже, регіональні представництва Уповноваженого з прав людини утворюються Уповноваженим з прав людини відповідно до Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” для забезпечення ефективної діяльності Уповноваженого та доступності здійснення особистого прийому громадян у віддалених від м. Києва адміністративно-територіальних одиницях.

Регіональні представництва Уповноваженого функціонують у всіх областях України.

Відповідно до покладених завдань регіональні представництва Уповноваженого здійснюють моніторинг додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина; надають пропозиції Уповноваженому щодо забезпечення прав і свобод людини; роз’яснюють за дорученням Уповноваженого заходи, яких має вжити особа, що подала звернення до Уповноваженого; забезпечують взаємодію Уповноваженого із представниками інститутів громадянського суспільства; забезпечують організацію та здійснення прийому громадян; вживають заходів щодо реалізації положень Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання; налагоджують зв’язки з територіальними органами державних органів влади, та взаємодіють з органами місцевого самоврядування; забезпечують взаємодію Уповноваженого із неурядовими громадськими організаціями та інше.

Одночасно, з метою забезпечення взаємодії Уповноваженого з громадянами та представниками інститутів громадянського суспільства на регіональному рівні Уповноваженим за підтримки донорських та міжнародних організацій створено мережу

Регіональних координаторів взаємодії з громадськістю з числа місцевих громадських активістів. Створення мережі регіональних координаторів взаємодії з громадськістю обумовлено необхідністю оперативно реагувати на порушення прав та свобод людини і громадянина [21].

Регіональні координатори взаємодії з громадськістю здійснюють свою діяльність в рамках підписаного з Асоціацією українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів Меморандуму, яким передбачено сприяння розвитку мережі регіональних координаторів Уповноваженого за сприяння та підтримки Програми розвитку ООН в Україні та Міжнародного Фонду «Відродження» [34]. На початку створення мережі регіональних координаторів 2013 року їх напрями роботи було окреслено як:

* виконання окремих доручень Уповноваженого;
* реалізація національного превентивного механізму;
* консультування та розгляд звернень громадян (системні прийоми громадян);
* правопросвітницька діяльність і зв’язок із громадськістю;
* популяризація діяльності через ЗМІ.

2016 року після розробки Стратегії зміцнення регіональної присутності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини було визначено, що

регіональні координатори мають:

1. забезпечувати взаємодію Уповноваженого з громадянами та представниками інститутів громадянського суспільства;
2. реалізовувати делеговані3 Уповноваженим повноваження;
3. посилювати взаємодію громадянського суспільства з органами влади.

Окремого стратегічного напряму для розвитку саме РМ у Стратегії виділено

не було, наголошено лише, що стратегічна ціль Уповноваженого – забезпечення оперативного реагування на порушення прав і свобод людини і громадянина та запобігання таким порушенням на всій території України. Зазначено також намір Уповноваженого розвивати модель «Омбудсман +», яка передбачає тісну взаємодію з громадськістю. Отже, цей «+», відповідальний за взаємодію з громадськістю, має забезпечити частина РМ, яку становлять саме регіональні координатори.

Функції регіонального представника:

* 1. загальна координація регіонального офісу Уповноваженого;
	2. розгляд звернень; захист персональних даних;
	3. захист права на доступ до публічної інформації;
	4. складання протоколів про адміністративні правопорушення;
	5. представництво інтересів у суді тощо. Функції регіонального координатора:
1. координування зв’язків із громадськістю;
2. головування та налагодження роботи громадської ради;
3. загальний моніторинг прав людини в регіоні.

Спільні функції регіонального представника та регіонального координатора:

1. ведення прийому громадян;
2. моніторинг судових засідань;
3. моніторинг місць несвободи;
4. тематичні моніторинги дотримання: прав національних меншин і недискримінації;
5. прав дитини;
6. прав мобілізованих, військовослужбовців та учасників бойових дій, прав вимушених переселенців, соціальноекономічних прав тощо.

Порівняно з початком налагодження роботи регіональної мережі вагому частину свого робочого часу РК приділяють питанню НПМ і візитам у місця несвободи. Це і планові візити, і візити на виконання доручень, що стосуються скарг громадян. Відповідно до розвитку роботи Уповноваженого в рамках НМП і зважаючи на велику кількість місць несвободи, такі візити РК здійснюють регулярно.

Важлива зміна практики, коли 2017 року та на початку 2018 року СУ складав графік своїх візитів до регіональних місць несвободи, до яких долучалися РК, крім того, вони визначали ще інші місця для самостійних візитів.

Така модель періодичних і термінових візитів, яка також враховує необхідність проведення повторних візитів, але залишає гнучкість для проведення операційного реагування на скарги, життєздатна та забезпечує потреби Уповноваженого в перевірці даних, реагуванні на порушення на місцях і зборі інформації для систематизації та аналізу.

Питанням лишається лише спільне планування такої роботи, коли РМ та СУ заздалегідь визначають карту візитів і враховують навантаження РК у тому чи тому регіоні. Працівники РМ постійно проходили навчання щодо моніторингу місць несвободи та на сьогодні становлять потужну мережу досвідчених моніторів. Велику

частину уваги приділяли навчанню моніторингу різних типів місць несвободи, поступово розширюючи не тільки географію, а й типи місць несвободи, які проходили перевірку, також здійснювали обмін досвідом між регіонами та порівняння типових проблем, що підвищувало кваліфікацію РК. Зі спостерігачів, які проводили візити НПМ лише у супроводі працівника СУ, РК перетворилися на самостійних спеціалістів, які самостійно (без працівника СУ) разом із моніторами з громадських організацій здійснюють плановий та оперативний моніторинг місць несвободи. Це та спроможність регіональної мережі, яку СУ не може дозволити собі втратити, якщо питання НПМ залишиться у компетенції Уповноваженого.

У 2012 році, після тривалого громадського обговорення за участю провідних національних та міжнародних експертів було прийнято рішення щодо запровадження в Україні національного превентивного механізму (далі – НПМ) у форматі «Омбудсмен

+», яка передбачає здійснення моніторингових візитів до місць несвободи працівниками Секретаріату Уповноваженого з прав людини та активістів громадянського суспільства.

До основних елементів моделі «Омбудсмен +» належать: центральний офіс Омбудсмена; регіональні представники омбудсмена; Експертна рада з питань реалізації національного превентивного механізму; неурядові правозахисні організації, відібрані Омбудсменом для здійснення окремих функцій НПМ; монітори (індивіди, які братимуть безпосередню участь у моніторингових візитах від громадськості).

Три останні елементи (Експертна рада, неурядові організації та монітори) й утворюють так званий «+», як невід’ємну складову моделі національного превентивного механізму, запровадження якої в Україні було розпочато у поточному році [32].

Одразу після призначення на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, В. Лутковська стала ініціатором здійснення постійного зовнішнього громадського моніторингу діяльності Омбудсмана. Для цього було створено в рамках Консультативної ради моніторинговий комітет, до якого увійшли всі зацікавлені представники громадянського суспільства.

Монітори (особи, які беруть безпосередню участь у моніторингових візитах від громадськості). Як монітори місць несвободи залучаються особи, які висловили бажання брати участь у моніторингових візитах й пройшли відповідний відбір.

Попередній відбір та навчанняздійснюватиметься відібраною неурядовою організацією (НУО) на підставі договору з Омбудсменом. Кандидати, які успішно

пройшли навчання, рекомендуватимуться Експертній раді для попереднього затвердження.

Резюме кандидатів, які успішно пройшли навчання, розглядаються Експертною радою. За необхідності з потенційними кандидатами можливе проведення співбесіди. За результатами розгляду Експертна рада рекомендує Омбудсменові кандидатури моніторів від громадськості для остаточного затвердження.

Омбудсмен приймає остаточне рішення щодо затвердження кандидатур, поданих Експертною радою та, у разі позитивного рішення, надає персональні доручення на право здійснення моніторингових візитів до місць несвободи терміном на один рік з можливістю продовження терміну його дії. Під час здійснення моніторингового візиту монітор наділяється всіма правами, передбаченими Законом «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» в частині, що стосується діяльності національного превентивного механізму. Монітор зобов’язаний дотримуватися етичних принципів, розроблених та затверджених Експертною радою. У разі їх порушення Експертна рада може рекомендувати Уповноваженому з прав людини достроково припинити доручення. Протягом 2012-2019 року базове навчання пройшли понад 200 громадськіх монітори [34].

Перший зовнішній моніторинг діяльності Уповноваженого з прав людини було здійснено 20 червня 2012 року за сприяння Л. Коваль – члена комітету з моніторингу діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, експерта Харківської правозахисної групи.

В ньому було проаналізовано ключові кроки, здійснені В.Лутковською за перші два місяці перебування на посаді Омбудсмана, а також надані рекомендації щодо усунення виявлених недоліків.

Другий зовнішній моніторинг було представлено широкому загалу 2 серпня 2012 року. Він також проводився під керівництвом голови експертної групи з питань моніторингу діяльності Омбудсмена. У ньому зверталась увага на спадок, який залишився чинному Омбудсману від попередників, проаналізовано дії Омбудсмана за перші 100 днів перебування на посаді, описано системні зміни, що відбулися. Особливо було відмічено співпрацю Уповноваженого з громадськими організаціями, результатом якої стало створення Консультативної ради.

Втретє оцінку діяльності Секретаріату Уповноваженого з прав людини здійснив Алар Йикс – юридичний радник Програми розвитку Організації Об’єднаних Націй. У

червні-липні 2012 року експерт здійснював комплексний аналіз діяльності та 9 липня 2012 року надав свої рекомендації щодо підвищення ефективної реалізації потенціалу інституції.

Четвертий моніторинг діяльності Уповноваженого був проведений Центром Громадянських Свобод за підтримки Програми Розвитку ООН в Україні. Він є безпрецедентним по своїй суті, адже діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини вперше оцінили представники інститутів українського громадянського суспільства. У дослідженні, яке 26 квітня 2013 року представила Голова Правління Центру Громадянських Свобод Олександра Матвійчук, було проаналізовано реалізацію пріоритетів Омбудсмана, поставлених на початку призначення на посаду, а саме – прозорість, відкритість та налагодження співпраці з інститутами громадянського суспільства. Представники інститутів громадянського суспільства провели дослідження у формі письмового опитування представників українських і міжнародних ІГС та ЗМІ, що мали досвід співпраці з Секретаріатом Уповноваженого протягом 2012 року [34].

П’ятий зовнішній моніторинг було представлено 29 квітня 2013 року, в якому було проаналізовано стан виконання поставлених Омбудсманом завдань на 2012 рік; аналіз діяльності Секретаріату Уповноваженого за пріоритетними напрямами; основні здобутки Інституції у 2012 році; сильні і слабкі сторони у діяльності Секретаріату Уповноваженого; стан виконання Секретаріатом рекомендацій НУО та експерта ПРООН Аллара Йикса, які були покладені в основу реформування Інституції; висновки та рекомендації щодо подальшого покращення діяльності Секретаріату Уповноваженого [34].

29 грудня 2014 року за результатами вивчення дворічної діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини рішенням Бюро Міжнародного координаційного комітету ООН інституції Уповноваженого ВРУ з прав людини було присвоєно статус А – найвищий статус відповідності Паризьким принципам ООН. Уповноважений з прав людини В.Лутковська у грудні 2013 року звернулася до Женевського офісу ООН з проханням здійснити акредитацію очолюваної інституції на повну відповідність вказаним Паризьким принципам. Це принципи, які стосуються статусу національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини. Паризькі принципи є головною нормативною основою для діяльності національних інституцій з прав людини. Ці принципи, прийняті НІПЛ на міжнародному семінарі в Парижі 1991 року, поклали початок серйозному міжнародному співробітництву між

НІПЛ та процесу стандартизації їхньої діяльності. Пізніше вони були схвалені як Комісією ООН з прав людини, так і Генеральною Асамблеєю.

Паризькі принципи мають широкий і загальний характер. Вони стосуються всіх НІПЛ, незалежно від їхньої структури або типу. Відповідно до них створення національної інституції з прав людини має бути закріплене в Конституції країни або в іншому законі, де чітко прописані її роль та повноваження, і подібні інститути повинні мати якомога ширший мандат Далі, згідно із цими принципами НІПЛ мають дотримуватися плюралізму та співробітничати із широким спектром соціальних і політичних груп та інститутів, у тому числі з неурядовими організаціями (НУО), судовими органами, професійними об’єднаннями та державними установами. У Паризьких принципах зазначено, що НІПЛ повинні мати інфраструктуру, яка дозволяє їм виконувати свої функції. Особливого значення надається необхідності відповідного фінансування, щоб НІПЛ «були незалежними від уряду та не були об’єктом впливу фінансових важелів, які могли б вплинути на цю незалежність» [64].

Протягом року фахівцями відповідного підкомітету ООН вивчалася діяльність Секретаріату Уповноваженого, зокрема, щорічні доповіді про стан дотримання прав і свобод людини в Україні за 2012 і 2013 рік, а також спеціальні доповіді (зокрема, про стан реалізації національного превентивного механізму за 2012 і 2013 роки, про права дитини в закладах соціальної реабілітації в Україні, про стан забезпечення права на медичну допомогу в слідчих ізоляторах ДПтСУ, про порушення прав і свобод людини в Україні під час подій листопада 2013 – лютого 2014 років).

Рішення Бюро Міжнародного координаційного комітету ООН ґрунтувалось на основі думки представників української правозахисної спільноти та неурядових організацій, позиції колег в рамках європейської мережі національних інституцій з прав людини та міжнародних партнерів. Зокрема, оцінювалась ефективність, незалежність і незаангажованість інституції Омбудсмана України.

Крім того, у рішенні Бюро Міжнародного координаційного комітету ООН було зазначено рекомендацію щодо адекватного фінансування інституції. Зокрема, вказано, що цілком вітається розширення функцій новими законами Уповноваженого в сфері боротьби з дискримінацією, захисту персональних даних, національного превентивного механізму та представництва осіб у судах, проте висловлено стурбованість, що недостатність фінансування не сприяє відповідному розвитку інституційної спроможності Секретаріату Уповноваженого з прав людини [64].

23 травня 2012 року під час робочої зустрічі з представниками інститутів громадянського суспільства Омбудсман ініціює створення Консультативної ради при Уповноваженому [34].

Основними напрямками діяльності якої стали:

* аналіз дотримання прав людини та основних свобод органами влади та місцевого самоврядування, об’єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, їх посадовими та службовими особами;
* підготовка рекомендацій до змісту щорічних і спеціальних доповідей Уповноваженого про стан дотримання та захисту прав людини і основних свобод;
* участь у підготовці матеріалів для конституційних подань Уповноваженого до Конституційного Суду України і подань Уповноваженого до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
* проведення консультацій з громадськістю з метою узгодження позицій з актуальних проблем у сфері дотримання та захисту прав людини і основних свобод;
* сприяння реалізації громадських ініціатив щодо запобігання порушення прав і свобод людини та їх відновленню;
* участь у здійсненні експертизи законопроектів та підзаконних нормативно- правових актів, що стосуються дотримання прав людини та основних свобод;
* аналіз заходів та документів, які готуються органами влади та безпосередньо чи опосередковано стосуються питань, пов'язаних з дотриманням та захистом прав людини та основних свобод;
* організація та проведення досліджень у сфері захисту прав людини і основних

свобод;

* підготовка пропозицій щодо вдосконалення діяльності органів державної влади

та органів місцевого самоврядування;

* аналіз і систематизація міжнародного досвіду у сфері захисту прав людини і основних свобод;
* сприяння формуванню правової культури та правової інформованості населення;
* сприяння співробітництву Уповноваженого з громадськими та профспілковими організаціями, а також засобами масової інформації.

Основними формами і напрямами роботи Ради є чергові та позачергові засідання, а також створення і діяльність постійних і тимчасових експертних робочих

груп, які повинні готувати: пропозиції про вдосконалення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; сприяти формуванню правової культури та правової інформованості населення; сприяти поглибленню співпраці Уповноваженого з громадськими та профспілковими організаціями, а також ЗМІ. Рішення про створення, реорганізацію або про припинення діяльності Ради приймає Уповноважений [64].

Окрім того, у грудні 2015р. Омбудсмен та Українська Гельсінська спілка звернулися до Прем'єр-міністра України з проханням не допустити змістовного редагування проекту Плану дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, який знаходився у КМУ на опрацюванні, та дати доручення опублікувати затверджений План дій в якомога короткий строк.

Проект розпорядження «Про затвердження Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року» розроблявся протягом кількох місяців правозахисниками, експертами та громадськими активістами [34].

Діяльність національного превентивного механізму України висвітлено в

«Інформаційному бюлетені національних превентивних механізмів Європи» за березень-квітень 2020 року.

У бюлетені відзначено, що згідно зі звітом про повторну оцінку операційних можливостей та потреб НПМ України, опублікованим 30 квітня 2020 року Радою Європи у рамках спільного проекту Європейського Союзу та Ради Європи «ЄС та Рада Європи працюємо разом для посилення спроможності Омбудсмена щодо захисту прав людини», український НПМ досягає прогресу та продовжує ефективно працювати, виконавши більшу частину рекомендації, наданих у 2015 році під час попередньої оцінки.

Крім того, у бюлетені наведено інформацію про досвід роботи НПМ України в умовах карантинних заходів, пов’язаних із епідемією коронавірусу СОVID-19 – напрацювання методичних рекомендацій для проведення цільових моніторингових візитів до місць несвободи різних типів, проведення 30 таких візитів до усіх СІЗО /УВП України, актів реагування Уповноваженого за результатами візитів.

«Інформаційний бюлетень національних превентивних механізмів Європи» заснований Європейським Союзом та Радою Європи для висвітлення інформації про діяльність світових правозахисних інституцій, міжнародних організацій, національних превентивних механізмів країн Європи.

# РОЗДІЛ III

**АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ**

# Діяльність Уповноваженого ВРУ з прав людини в сфері захисту основоположних прав людини

Правова держава неможлива без оптимального поділу влади, з допомогою якого вона організовується і діє у чітко встановлених конституцією правових межах, а взаємовідносини між різними владними структурами базуються на демократичних засадах. Поділ влади – раціональна модель практичної організації механізму державної влади в демократичній державі, при якій здійснюються гнучкий взаємоконтроль і взаємодія вищих органів держави як частин єдиної влади через систему стримувань і противаг.

Саме тому Конституція України має передбачати створення державних органів, наділених таким обсягом компетенції і повноважень, які необхідні лише для належного вирішення поставлених завдань. У зв’язку з цим обсяг відповідних завдань уповноваженої державної влади має бути конституційно обґрунтованим і забезпеченим. Існує необхідність посилення відповідальності держави перед людиною, зокрема, за втілення конституційних цінностей, що реалізуються через розподіл конституційних повноважень між органами державної влади (стаття 6 Конституції України) [1]. Саме в такий спосіб держава, її органи, посадові і службові особи можуть легітимізувати себе перед суспільством. Саме ж відображення принципу поділу влади в Конституції України потребує змістовного осмислення, зокрема в частині вдосконалення механізму конституційно-правової відповідальності і визначення відповідних гарантій діяльності органів державної влади.Піднімається питання не тільки про відповідальність органів останньої перед людиною, а й про відповідальність одних органів влади перед іншими, що забезпечує їх конституційну рівновагу як ефективного засобу забезпечення свободи людини. Саме принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України) [1] і принцип за- конності (ст. 19 Конституції України) [1], які є запорукою виконання державою частини

«суспільного договору» – прийнятих на себе зобов’язань перед людиною, повинні регулювати відносини між гілками влади і бути своєрідною гарантією забезпечення балансу сил між ними. Тобто будь-які дії з боку держави, спрямовані на обмеження прав і свобод людини і громадянина, повинні відповідати принципу справедливості,

закладеному в основу права. Ж.-Ж. Руссо стверджував, що «суспільний договір» – це ідеал, якого треба прагнути; саме таке суспільство є «справедливим» і «єдино легітимним» (тобто «єдино можливим за законністю свого походження»). Саме цей тип суспільства, на переконання автора, цілковито «відповідає природі людини» [42, с. 37].

Збройна агресія Російської Федерації на частині територій Донецької та Луганської областей та тимчасова окупація Криму залишалися головними викликами у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина у 2019 році .[27].

Тимчасова втрата Україною частини своєї території суттєво вплинула на економіку країни в цілому. Націоналізація окупаційною адміністрацією Російської Федерації стратегічних підприємств та об’єктів критичної інфраструктури, розташованих на тимчасово окупованих територіях, призвела до зменшення обсягів промислового виробництва і як наслідок зниження рівня ВВП нашої держави.

Бюджет країни недоотримує значний обсяг надходжень, що унеможливлює виконання державою взятих на себе зобов’язань у повному обсязі. Насамперед це стосується соціальної сфери. Найуразливіші за такої ситуації особи, що зазнали впливу збройного конфлікту, а саме внутрішньо переміщені особи та громадяни України, які дотепер проживають на тимчасово окупованих територіях. Жінки та дівчата непропорційно потерпають від конфлікту та його наслідків – дискримінація, сексуальне та ґендерно зумовлене насильство, торгівля людьми.

Зазначене вище підтверджується зверненнями до Офісу Омбудсмана понад 47 тисяч осіб щодо порушення їхніх прав, з яких 63% стосувалися порушення громадянських прав, а 24% – соціальних та економічних прав. Крім того, відповідні порушення було також встановлено і за результатами проведених 2,3 тисяч моніторингових візитів і перевірок. Така ситуація засвідчує, що суспільна криза пришвидшеними темпами сягає свого піку, а новий виклик – подолання пандемії коронавірусної інфекції та її наслідків може ще більше її загострити.

На тлі загальнонаціональної боротьби з COVID-19 виникли нові прояви нетерпимості, дискримінації та відсутності толерантності в українському суспільстві. Прикладом є реакція на повернення наших громадян в Україну та їх обсервацію. Протести у Винниках, Нових Санжарах та стихійні акції в інших містах України викликані необізнаністю громадян щодо прав і свобод інших людей та загальною низькою інформованістю населення .[27].

Реалізація пріоритетного стратегічного напряму діяльності національної правозахисної інституції з прав людини у 2020 році, а саме масштабна просвітницька робота підвищить правову інформованість населення України про права і свободи людини та надасть змогу запобігти проявам різних форм дискримінації в суспільстві.

У 2019 році інституцію Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини реакредитовано статусом А – найвищим статусом відповідності Принципам ООН, які стосуються статусу національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини (Паризькі принципи). ЇЇ визнано як законну, надійну, релевантну та ефективну установу, що захищає та просуває права людини на національному та регіональному рівнях. Зазначений статус надав право голосу Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини на щорічних засіданнях Глобальної мережі інституцій з прав людини (GANHRI) та Ради ООН з прав людини на наступні п’ять років.

Разом із командою у 2020 році продовжу здійснювати парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Кожен, хто потребує захисту своїх прав і свобод, отримає його.

Діяльність органів державної влади України всіх рівнів, установ та організацій незалежно від форми власності має здійснюватися не лише за запитами суспільства, а насамперед з додержанням та повагою до прав і свобод людини і громадянина.

Секретаріат Уповноваженого ВРУ з прав людини та регіональна мережа постійно працюють зі зверенннями громадян щодо порушення прав людтни. Тому розглянемо окремі напрями діяльності в контексті відновлення порушених прав.

# Дотримання соціальних прав.

У 2019 році до Уповноваженого надійшло понад 3 246 повідомлень про порушення прав людини у сфері соціального захисту. У більшості повідомленнях йшлося про порушення прав громадян на пенсійне забезпечення, половина з яких пов’язана із неналежним виконанням судових рішень про поновлення відповідних прав. Решта стосувалась забезпечення права на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім’ї, отримання пільг та відповідного статусу, що дає право на пільги, реалізації права на житлову субсидію .[27].

До Уповноваженого надходили повідомлення від осіб з інвалідністю, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, реабілітованих або потерпілих від репресій, громадян інших пільгових категорій щодо захисту їхніх прав. Також

зверталися громадяни щодо захисту прав недієздатних осіб, які позбавлені опіки, гарантованої законодавством.

У ході здійснюваного моніторингу також виявлено низку системних порушень щодо реалізації прав громадян у сфері соціального захисту. Регулярні зміни у законодавстві щодо призначення житлових субсидій на оплату житлово-комунальних послуг призвели до звуження кола осіб, які можуть реально скористатися цією послугою. Це спричинило соціальну напругу у суспільстві, про що свідчать численні звернення громадян з цього питання.

Під час моніторингу Уповноваженого та при розгляді звернень громадян щодо додержання їхніх прав у сфері соціального захисту було виявлено як індивідуальні, так і системні порушення прав і свобод людини і громадянина, усунення значної частини їх потребує внесення змін до законодавства.

Наразі зазначемо більш вузькі напрями діяльності саме в сфері захисту соціальних прав людини, серед них:

* + 1. Право громадян на достатній життєвий рівень та належний соціальний захист;
		2. Право на пенсійне забезпечення;
		3. Несвоєчасне призначення (перерахунок) пенсії;
		4. Невиплата пенсії громадянам України, які постійно проживають за кордоном;
		5. Порушення прав громадян на пенсійне забезпечення під час перебування в місцях позбавлення волі;
		6. Невиконання рішень судів щодо пенсійного забезпечення;
		7. Стан виконання рішень Конституційного Суду України щодо відновлення пільг та державних гарантій різним категоріям громадян;
		8. Дотримання прав громадян пільгових категорій;
		9. Порушення прав реабілітованих та потерпілих від репресій громадян;
		10. Право громадян на соціальний захист в умовах децентралізації;
		11. Порушення прав недієздатних осіб;
		12. Порушення прав громадян на отримання житлової субсидії .[27].

**Право на працю.** У 2019 році до Уповноваженого надійшло 929 повідомлень від громадян про порушення трудових прав. Ураховуючи коло порушених питань у зверненнях, результати моніторингу дотримання прав громадян на своєчасну виплату

заробітної плати; своєчасне отримання матеріального забезпечення у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності, вагітністю та пологами, а також страхових виплат; на офіційне оформлення трудових відносин; працевлаштування, зокрема осіб з інвалідністю, захист від незаконного звільнення була приділена особлива увага Уповноваженого.

**Право на освіту.** В умовах реформування освітньої галузі в Україні надзвичайно важливе питання забезпечення доступності і безоплатності професійно-технічної та вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах. Саме тому головна увага Уповноваженого у цій сфері була зосереджена на здійсненні парламентського контролю за дотриманням прав здобувачів освіти у сфері професійної (професійно-технічної) та вищої освіти в умовах реформування.

За звітний період Уповноваженим розглянуто 39 повідомлень, з якими зверталися учні, студенти, а також їхні батьки для відновлення права на здобуття вищої освіти, належного стипендіального забезпечення, щодо отримання пільг, передбачених законодавством.

Також Уповноваженим у 2019 році здійснено 6 моніторингових візитів до місцевих органів управління освітою та закладів професійної (професійно-технічної) освіти Київської, Сумської та Черкаської областей, Національного медичного університету імені О.О. Богомольця та Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова, моніторингом охоплено 12 об’єктів.

За результатами моніторингових візитів та розгляду звернень громадян Уповноваженим виявлено низку проблемних питань щодо реалізації прав людини і громадянина у сфері професійної (професійно-технічної) та вищої освіти.

**Право на культуру.** Питання формування ефективної системи забезпечення населення доступними і якісними культурними послугами набуло особливого значення у зв’язку із реформою у сфері культури в умовах децентралізації.

У межах здійснення Уповноваженим парламентського контролю за додержанням конституційних прав громадян у сфері культури в умовах децентралізації влади здійснено 4 моніторингові візити до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також підпорядкованих їм закладів культури у Вінницькій, Київській та Харківській областях, моніторингом охоплено 22 об’єкти .[27].

Результати моніторингу та повідомлення громадян свідчать про наявність низки проблем і невирішених питань щодо забезпечення умов, за яких реалізуються права на

культуру. Непоодинокими є факти, коли під час об’єднання територіальних громад новостворені органи місцевого самоврядування відмовляються приймати на свій баланс заклади культури. Відсутність дієвих управлінських рішень призводить до того, що місцеві бюджети самостійно не спроможні утримувати заклади культури. Як наслідок, щороку мережа культурно-мистецьких закладів зменшується на 2–2,5 тис. одиниць, доступність населення громад до культурних послуг обмежується.

**Право на охорону здоров’я.** За 2019 рік до Уповноваженого надійшло 918 повідомлень про порушення прав громадян у сфері охорони здоров’я, в тому числі щодо вирішення питань фінансування лікування хворих, які страждають на рідкісні (орфанні) захворювання, ліквідації заборгованості по заробітній платі медичним працівникам, забезпечення лікування громадян за кордоном .[27].

Основними проблемними питаннями на сьогодні є наступні:

1. Недостатнє фінансування сфери охорони здоров’я порушує гарантії надання медичної допомоги;
2. Порушення права медичних працівників на своєчасне отримання заробітної плати;
3. Стан забезпечення закладів охорони здоров’я медичними кадрами;
4. Недостатня забезпеченість закладів охорони здоров’я кваліфікованими кадрами унеможливлює подання декларацій про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу, чим порушуються права громадян на отримання належної медичної допомоги.
5. Не унормовано навантаження та оплата праці лікаря загальної практики – сімейного лікаря первинної ланки під час заміщення тимчасово та/або постійно відсутніх лікарів, а також у разі необхідності надання медичної допомоги громадянам, які позбавлені можливості подати декларації через досягнення гранично припустимої кількості поданих декларацій у лікаря.

Аналіз звернень громадян до Уповноваженого та моніторинг під час виїзних візитів щодо стану додержання права на отримання первинної медичної допомоги за місцем проживання свідчить про системність такої ситуації, особливо у сільській місцевості, та майже в усіх регіонах України.

1. Додержання прав громадян, які страждають на рідкісні (орфанні) захворювання На контролі Уповноваженого постійно перебуває питання

додержання прав громадян, які страждають на рідкісні (орфанні) захворювання, на безоплатну медичну допомогу .[27].

На забезпеченість таких громадян лікарськими засобами негативно впливає відсутність державного реєстру громадян, які страждають на рідкісні (орфанні) захворювання, передбаченого статтею 531 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров’я» від 19 листопада 1992 року № 2801-XII, що ускладнює ведення обліку цих хворих та визначення фактичної потреби в лікарських засобах і продуктах для спеціального дієтичного споживання.

Завдяки неодноразовим зверненням Уповноваженого до МОЗ в Законі України

«Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 14 листопада 2019 року № 294-IX за бюджетною програмою за КПКВК 2301400 «Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру» на фінансування заходів у частині забезпечення хворих

затверджено загальну суму видатків 8,1 млрд грн (у проєкті бюджету було передбачено лише 4,9 млрд грн).

1. Додержання права громадян на лікування за кордоном

**Дотримання економічних прав.** На шляху до сталого розвитку та європейської інтеграції в 2019 році в Україні відбувалися динамічні процеси економічного та соціального реформування. З огляду на проголошений Конституцією України принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність органи державної влади зобов’язані забезпечити можливості людини і громадянина реалізувати свої права у сфері власності, підприємництва, житлового забезпечення, безпечного довкілля та споживання, убезпечити людину від наслідків фінансово-економічної або політичної кризи.

За 2019 рік до Уповноваженого надійшло 3 035 повідомлень громадян, здійснено

88 моніторингових візитів та перевірок дотримання прав і свобод людини і громадянина, за результатами яких виявлено систематичні порушення економічних прав громадян. Встановлено випадки обмеження прав громадян у реалізації їх земельних прав органами місцевого самоврядування шляхом визначення окремих умов набуття права власності на землю, що не передбачено чинним законодавством .[27].

Порушуються права громадян на житло внаслідок непроведення реконструкції та капітального ремонту зношеного житлового фонду.

Актуальною є проблема погіршення стану довкілля. Органи місцевого самоврядування та підприємства, які зобов’язані вживати заходів щодо поводження з відходами та забезпечення доступу громадян до якісної питної води здійснюють такі заходи з численними порушеннями або не проводять взагалі.

Уповноваженим встановлено порушення прав фізичних осіб – підприємців (далі

* ФОП) через обов’язок сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування за період, у якому ними не провадилась підприємницька діяльність та фактично не отримано доходу. Така державна політика призвела до масового припинення фізичними особами – підприємцями своєї діяльності (понад 300 тисяч ФОП лише протягом трьох місяців 2017 року прийняли рішення про закриття власного бізнесу).

Під час реалізації своїх повноважень у сфері парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина Уповноваженим встановлено численні факти порушення прав споживачів, значна частка яких стосувалась сфери фінансових послуг. Кричущим прикладом є скарги на дії колекторських компаній, які у своїй діяльності часом вдаються до нехтування людською гідністю, вторгнення в приватне життя, чим порушують права і свободи, що захищені Конституцією.

Не менш актуальним питанням є захист прав споживачів транспортних послуг. Порушення законодавства водіями транспортних засобів, безумовно, становить небезпеку для життя та здоров’я громадян.

Таким чином, аналіз поточної ситуації у сфері дотримання та захисту економічних прав людини і громадянина свідчить про низку проблем, зокрема недосконалість механізму їх реалізації та належного правового захисту. Враховуючи те, що вони стосуються фундаментальних сфер життєдіяльності людини, та у сукупності відображають свободу людини в економічній і соціальній сферах, їх забезпечення та захист повинні становити пріоритет діяльності держави .[27].

**Дотримання прав дитини.** 2019 рік відзначився роком 30-річчя прийняття Конвенції ООН про права дитини. В умовах збройного конфлікту для України Конвенцію варто оцінювати не лише з позиції взятих на себе зобов’язань, а й з точки зору ефективності цього міжнародного документа як інструменту захисту дітей. Адже за статистикою кожен п’ятий громадянин нашої держави є особою у віці до 18 років.

У 2019 році в Україні налічувалось 7 579,7 тисяч дітей. Діяльність Уповноваженого в рамках здійснення контролю за дотриманням прав дітей та повідомлення від громадян (1 006), які надійшли упродовж року до Уповноваженого, виявили порушення прав дітей в Україні:

1. в системі альтернативного догляду (опіка/піклування, прийомні сім’ї, дитячі будинки сімейного типу, інституційні заклади, родини патронатних вихователів);
2. відсутність спроможності територіальних громад забезпечити рівний доступ кожної дитини до реалізації гарантованих Конституцією України і законами України основних прав;
3. недоступність дітей, постраждалих внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів, до якісних послуг, реабілітації та відсутність фінансової підтримки з боку держави.

Також однією із загроз порушення прав дітей є використання засобів електронних комунікацій для вчинення насильства в Інтернет-просторі – **кібербулінгу.**

З метою забезпечення належного контролю за дотриманням прав дітей та сімей за вказаними напрямами протягом року було здійснено 130 моніторингових візитів у 15 областях (Вінницька, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Рівненська, Харківська, Хмельницька, Черкаська області).

За результатами візитів направлено 10 подань і 206 актів реагування Уповноваженого, зокрема, до установ та організацій – 84, до органів державної влади – 67, до органів місцевого самоврядування – 45 з метою вжиття заходів для усунення виявлених порушень прав дитини та недопущення їх у подальшому.

**Права дитини в системі альтернативного догляду.** З метою моніторингу дотримання прав дитини в системі альтернативного догляду візитами було охоплено 8 регіонів (Донецька, Житомирська, Запорізька, Київська, Луганська, Львівська, Одеська, Харківська області), під час яких вивчалась діяльність служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді, закладів, в яких перебувають діти .[27].

Під час моніторингу, який здійснювався в рамках багатостороннього меморандуму про взаєморозуміння між Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Представництвом Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) в Україні, Мінсоцполітики та Громадською спілкою «Українська мережа за права дитини», встановлено факти

бездіяльності працівників служб у справах дітей і центрів соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді, незаконного відібрання дітей у батьків, несвоєчасного надання статусу дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, відсутності контролю за дотриманням прав дітей, які влаштовані до сімей опікунів, піклувальників, прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу, інтернатних закладів тощо.

За результатами візитів направлено 7 подань та 163 акти реагування Уповноваженого до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ та організацій.

Результати моніторингу та проблемні питання, виявлені під час моніторингових візитів, були предметом обговорення на Міжрегіональному форумі щодо стану дотримання прав дитини, який відбувся за ініціативи Уповноваженого та підтримки Представництва Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ)

в Україні та Громадської спілки «Українська мережа за права дитини» 15 травня 2019 року1. 3.2. Права дитини і сімей із дітьми в умовах децентралізації влади .[27]

**Право на освіту.** За результатами аналізу повідомлень громадян, які надійшли до Уповноваженого у 2019 році, даних, отриманих під час здійснення 41 моніторингового візиту до об’єднаних територіальних громад виявлено низку системних проблем у забезпеченні права дітей на освіту. Серед основних – відсутність інклюзивної складової, недостатність місць у закладах дошкільної освіти, дискримінаційний підхід при наданні освітніх послуг, відвідування закладів освіти дітьми, у яких відсутні щеплення, питання організації харчування у закладах дошкільної освіти тощо.

Так, незважаючи на активне впровадження інклюзії в освіті, переважна більшість закладів освіти на сьогодні не пристосовані для дітей з особливими освітніми потребами. Здебільшого причиною цього є архітектурна недоступність. Крім того, у зверненнях батьки скаржаться на відсутність асистента вчителя, непристосованість до потреб дитини класного приміщення, некваліфіковану роботу психолога/соціального педагога, внаслідок чого не виконуються рекомендації інклюзивно-ресурсних центрів. Ці факти, серед іншого, свідчать про недостатню підготовку та кваліфікацію спеціалістів, які працюють з дітьми. 2019 року відкрито 610 центрів), вони не задовольняють потреби дітей у забезпеченні послугами в повному обсязі.

Також виявлено низку проблем у забезпеченні права на освіту в умовах децентралізації влади, переходу від фінансування освітніх послуг з державного бюджету

на рівень місцевого бюджету. Органи місцевого самоврядування приймають рішення, що обмежують права або пільги для дітей, які здобувають освіту у закладах не за місцем реєстрації місця проживання дитини, та вимагають від батьків компенсацію витрат, пов’язаних із наданням освітніх послуг таким дітям.

Одним із найпоширеніших питань залишається порушення права дітей на освіту через відсутність щеплень не за медичними показниками. Зокрема, такі звернення до Уповноваженого надійшли з Вінницької, Житомирської, Дніпропетровської, Полтавської, Черкаської, Одеської областей. Вказана проблема є наслідком того, що законодавством чітко не передбачена необхідність та не визначена форма подачі до виховних, навчальних, оздоровчих та інших дитячих закладів документа, що містить інформацію про проведення профілактичних щеплень.

З приводу зазначеного у листопаді 2019 р. направлено листа Прем’єр-міністру України та наголошено на необхідності удосконалення законодавства з метою визначення чіткого порядку надання документів, що містять інформацію про стан здоров’я дитини при зарахуванні її до закладів освіти. Наразі за дорученням Прем’єр- міністра України МОЗ вносяться зміни до форми первинної облікової документації № 086-1/о «Довідка учня загальноосвітнього навчального закладу про результати обов’язкового медичного профілактичного огляду».

**Права дитини в умовах збройного конфлікту.** Збройний конфлікт на сході України продовжує впливати на стан дотримання прав дітей. За даними Мінсоцполітики, станом на 31.12.2019 зареєстровано 197 414 дітей, які отримали статус внутрішньо переміщених осіб. Водночас статус дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів, станом на кінець 2019 року отримали 39 063 дитини, що становить лише 20% від кількості внутрішньо переміщених дітей .[27].

Моніторинг Уповноваженого засвідчив, що незначний рівень отримання дітьми статусу, постраждалих внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів, пов’язаний з низьким рівнем поінформованості батьків (інших законних представників) та самих дітей про можливість отримання такого статусу. Наприклад, діти – учасники Міжнародної конференції з питань забезпечення прав дитини в умовах збройного конфлікту, які проживають на території, наближеній до проведення воєнних дій, не знали про своє право та можливість отримання зазначеного статусу.

Також встановлено випадки, коли, незважаючи на надходження звернень від батьків дітей, районною державною адміністрацією взагалі не розглядались питання

щодо надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів (Сватівська РДА Луганської області) або керівники закладів, в яких виховуються діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, у тому числі переміщені з непідконтрольної території, не ініціювали надання дитині зазначеного статусу (Миколаївська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат № 7 Донецької обласної ради, Луганський обласний будинок дитини № 2).

Згідно зі звітом Моніторингової місії ОБСЄ у період з січня 2018 року по жовтень 2019 року загинула або отримала поранення через спрацювання мін та інших вибухонебезпечних предметів 31 дитина.

Також за даними дослідження «Оцінка потреб дітей, що постраждали від мін або вибухонебезпечних предметiв внаслiдок збройного конфлiкту на Сходi України», підготовленого Данською Радою у справах біженців – Данською Групою з розмінування спільно з Дитячим фондом ООН (ЮНІСЕФ), у період з 2014 по 2018 роки було зафіксовано 39 випадків, в яких діти постраждали від мін або вибухонебезпечних залишків війни у Донецькій та Луганській областях на підконтрольних Уряду України територіях. Результати дослідження презентовано на засіданні Координаційної ради з питань дотримання прав дитини та сім’ї при представникові Уповноваженого та за підсумками направлено рекомендації центральним органам виконавчої влади щодо посилення допомоги дітям, які постраждали від мін або вибухонебезпечних залишків збройного конфлікту. Зокрема, необхідними є збір даних щодо постраждалих дітей, у тому числі за ознакою причини травми та потреб постраждалих, забезпечення права на належну медичну допомогу, забезпечення реабілітації, надання психологічної та психосоціальної, соціальної, економічної підтримки дітям, які постраждали від мін та інших вибухонебезпечних предметів .[27].

Водночас у зоні проведення активних воєнних дій триває освітній процес. За оперативними даними Департаментів освіти і науки Донецької та Луганської обласних державних адміністрацій, у містах та районах на лініях зіткнення з підвищеною бойовою активністю, де проживає більш як 33 тисячі дітей (у Донецькій області – 24 989 дітей, у Луганській області – 8 255 дітей), продовжують працювати 84 школи.

Діти, які проживають на території, наближеній до проведення воєнних дій, зазначають, що однією з найбільш хвилюючих для них тем є безпека освітнього процесу: звертають увагу на відсутність належним чином обладнаних бомбосховищ і присутність військових у школах. У засобах масової інформації продовжують

з’являтись відомості про дислокацію у приміщеннях шкіл на територіях, наближених до лінії розмежування, осіб зі складу Збройних Сил України та інших воєнізованих формувань. Це посилює ризик пошкодження інфраструктури системи освіти та наражає на небезпеку цивільне населення.

У зв’язку з цим Уповноважений вітає приєднання України 20 листопада 2019 року до Декларації безпеки шкіл, яка містить низку вказівок для запобігання та реагування на напади та використання закладів освіти у військових цілях у період збройного конфлікту. На сьогодні підписантами Декларації безпеки шкіл є 101 країна.

З огляду на актуальність теми забезпечення прав дитини в умовах воєнних конфліктів в усьому світі в листопаді 2019 року за ініціативи Уповноваженого в м. Києві було проведено Міжнародну конференцію «Забезпечення прав дитини в умовах збройного конфлікту». У заході взяли участь Омбудсмани та представники офісів із країн, на території яких відбувався збройний конфлікт (Боснія і Герцеговина, Грузія, Республіка Азербайджан, Республіка Албанія, Республіка Молдова, Республіка Хорватія, Республіка Сербія, Республіка Вірменія, Республіка Північна Македонія). Правозахисними інституціями було представлено власний досвід забезпечення та захисту прав дітей в умовах локального збройного конфлікту.

У Конференції активну участь взяли діти, які проживають у зоні проведення Операції об’єднаних сил. Також участь у заході взяли представники міжнародних організацій, зокрема, директор регіонального офісу ЮНІСЕФ у країнах Європи та Центральної Азії, Голова Верховної Ради України, народні депутати України, представники центральних органів виконавчої влади, представники регіонів України, охоплених збройним конфліктом.

За результатами зазначеної вище Конференції було напрацьовано рекомендації щодо заходів та шляхів вирішення найбільш проблемних питань, що потребують негайного реагування з метою захисту прав дітей, які зазнали впливу збройного конфлікту. Рекомендації направлені до Глобального альянсу національних правозахисних установ (GANHRI), Європейської мережі національних правозахисних інституцій (ENNHRI), Європейської мережі Омбудсманів з прав дитини (ENOC), Комітету ООН з прав дитини, Міжнародного Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ), парламенту та Уряду України, а також Урядам країн-учасниць Конференції для врахування при реалізації політики .[27].

**Протидія булінгу та дотримання прав дітей у кіберпросторі**. Наразі в суспільстві спостерігаються численні прояви насильства по відношенню до дітей, у тому числі під час освітнього процесу.

Про поширеність явища булінгу, зокрема в освітньому просторі, свідчить і здійснений аналіз звернень, які надійшли до Уповноваженого з прав людини у 2019 році. Так, із загальної кількості звернень щодо порушень прав дітей на освіту – 34 % стосуються порушення їхнього права на гідне ставлення, а також фізичного та психологічного насилля з боку однолітків, педагогів, батьків інших учнів.

Переважно за захистом прав дитини звертаються батьки, які у зверненнях повідомляють про булінг/цькування дітей у закладах середньої та дошкільної освіти.

**Права осіб, звільнених з військової служби, ветеранів та членів їх сімей.** В умовах військової агресії Російської Федерації проти України, що триває сьомий рік поспіль, державою вжито заходів щодо посилення рівня соціального і правового захисту як військовослужбовців, котрі безпосередньо виконують завдання з збройної відсічі агресору у районі проведення ООС, так і осіб, які звільнилися зі служби в органах сектору безпеки і оборони, учасників бойових дій, ветеранів служби, а також докладаються зусилля з визволення незаконно утримуваних країною-агресором військовослужбовців, забезпечення їх реабілітацією та всебічною підтримкою членів сімей цієї категорії осіб .[27].

Проте, як свідчить моніторинг дотримання прав військовослужбовців, ще не вирішені питання забезпечення їх житлом, поліпшення умов служби, збільшення розміру грошового забезпечення, зокрема і для військовослужбовців, які несуть службу в районі проведення ООС, урегулювання питань з їх відпустками під час дії особливого періоду.

Тому здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина стосовно військовослужбовців і ветеранів служби, членів їх сімей залишається пріоритетним напрямом роботи Уповноваженого.

Так, протягом 2019 року було розглянуто 461 звернення громадян, в тому числі 998 повідомлень, які проходять службу у військових формуваннях та правоохоронних органах, ветеранів війни та служби, пенсіонерів з числа звільнених з неї осіб, призовників, а також членів їх сімей, здійснено моніторингові візити до 107 органів військового управління, пенсійного фонду та спеціалізованих підрозділів органів

сектору безпеки і оборони (з яких 40 – до зони ООС), за результатами яких виявлено низку системних порушень прав і свобод цієї категорії громадян.

# Дотримання прав і свобод осіб, які постраждали від тимчасової окупації та збройного конфлікту .[27].

У зв’язку зі збройним конфліктом на сході та окупацією частини території України перед державою постало завдання стратегічного планування дій у сфері захисту прав осіб, які постраждали від тимчасової окупації.

Через військову агресію Російської Федерації в Україні найбільше страждає цивільне населення – зазнають поранень чи інших ушкоджень здоров’я або помирають внаслідок поранень під час проживання/перебування у районах бойових дій; зникли безвісти за особливих обставин; незаконно позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України; стали внутрішньо переміщеними особами.

Від початку збройного конфлікту на сході України загинуло понад 3 тис. цивільних осіб, більш ніж 7 тис. осіб було поранено, близько 4,5 тис. зниклих безвісти з числа цивільного населення та понад 1 млн 400 тис. – внутрішньо переміщені особи.

Секретаріатом Уповноваженого та відокремленими підрозділами отримано 848 повідомлень від ВПО, здійснено 88 моніторингових візитів щодо дотримання прав ВПО та 13 моніторингових візитів на КПВВ.

**Дотримання верховенства права при здійсненні правосуддя.** Одним із основних механізмів захисту прав людини в Україні є право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади. Водночас головною гарантією судового захисту прав людини є принцип верховенства права. В Україні система правосуддя не є ідеально врегульованою та не забезпечує дотримання основних прав учасників на всіх стадіях кримінального, цивільного та адміністративного процесів, а також на стадії виконання судових рішень, що підтверджується наявністю 4 069 звернень громадян, в тому числі 6 399 повідомлень, які надійшли до Уповноваженого у звітному році від громадян, офіційних представників та адвокатів щодо порушення процесуальних прав .[27].

Про істотні недоліки у функціонуванні правосуддя свідчить також значна кількість звернень суддів щодо незабезпеченості приміщень судів, наявність значної кількості вакантних посад або взагалі відсутність суддів у судах, що призводить до порушення конституційного права кожного на судовий захист.

Усі ці питання не залишилися поза увагою Уповноваженого, тому протягом 2019 року було вжито заходів спрямованих на відновлення порушених прав громадян, виявлення системних проблем функціонування системи правосуддя та направлення листів реагування, здійснення моніторингу дотримання процесуальних прав усіх учасників процесу у 303 відкритих засіданнях з метою запобігання таким порушенням у майбутньому.

# Дотримання права людини не бути підданим катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує її гідність, поводженню чи покаранню.

Протягом року тривало проведення в державі структурних реформ, що стосувались майже всіх сфер суспільного життя, зокрема, медицини, освіти, соціального захисту, децентралізації влади, функціонування правоохоронних органів .[27].

Водночас у зв’язку із відсутністю у положеннях про міністерства, затверджених Кабінетом Міністрів України, та інших нормативно-правових актах функцій міністерств щодо відомчого контролю за діяльністю закладів і установ, в тому числі місць несвободи різних типів, у сфері їх правового регулювання, оцінка впливу реформ безпосередньо на осіб, які перебувають у таких закладах, ними не здійснюється.

У зв’язку з цим питання деінституалізації окремих типів місць несвободи, зокрема тих, що перебувають на стадії реформування, та зміни підходів у їх роботі впродовж 2019 року перебували під особливим контролем Уповноваженого в ході реалізації функції національного превентивного механізму. У 2019 році було проведено 711 моніторингових візитів до місць несвободи (станом на 1 січня 2019 року в Україні налічувалося 5 044 установ). Кількість громадських моніторів, залучених до таких візитів протягом 2019 року, зросла до 175 осіб, що свідчить про збільшення рівня відкритості у здійсненні зазначеної функції Уповноваженим для суспільства.

Також було розглянуто 1 775 повідомлень громадян, які перебували у місцях несвободи, та членів їх сімей щодо порушень прав таких громадян. За результатами моніторингових візитів правоохоронними органами було розпочато досудове розслідування у 63 кримінальних провадженнях за фактами незаконних дій працівників правоохоронних органів, прокуратури, нанесення тілесних ушкоджень, катувань, зловживання службовим становищем, залишення в небезпеці, в тому числі 40 проваджень розпочато органами ДБР.

Зазначені заходи, здійснені Уповноваженим, дали змогу виявити основні порушення прав людини в місцях несвободи, зокрема: катування, жорстоке, нелюдське

або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання; порушення прав на свободу та особисту безпеку; достатній життєвий рівень, що включає достатнє харчування, одяг, житло; охорону здоров’я та медичну допомогу; професійну правничу допомогу.

Питання усунення та мінімізації у подальшому таких порушень потребують активних дій центральних органів виконавчої влади, відповідальних за формування та реалізацію державної політики в сферах функціонування місць несвободи, у тому числі через врахування рекомендацій, наданих Уповноваженим під час реалізації функції національного превентивного механізму .[27]

**Дотримання прав громадян україни, які перебувають у місцях несвободи за кордоном та на тимчасово окупованій території.** Одним із напрямів діяльності Уповноваженого є захист прав і свобод людини і громадянина незалежно від місця його перебування. На кінець 2019 року у місцях несвободи за кордоном та на тимчасово окупованих територіях України перебували понад 20 тисяч громадян України і кожен з них потребував піклування та захисту держави. Саме тому Уповноваженим активно здійснювався моніторинг дотримання прав і свобод зазначеної категорії громадян, за результатами якого встановлено найпоширеніші порушення прав людини: катування, право на справедливий суд, права на спілкування ув’язнених з їх сім’ями, близькими особами та дипломатичними представниками України, право на свободу віросповідання, невідповідність умов тримання санітарно-гігієнічним і санітарно-технічним нормам та ненадання утримуваним особам належної медичної допомоги.

Завдяки спільним зусиллям Президента України В. Зеленського та міжнародної спільноти, при безпосередній участі Уповноваженого та представників компетентних органів державної влади України 7 вересня 2019 року повернуто в Україну 35 наших співгромадян, які незаконно утримувалися у місцях несвободи на території Російської Федерації та тимчасово окупованого

Криму, а 29 грудня 2019 року – звільнено 72 громадянина України, які були позбавлені волі на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях.

Крім того, протягом 2019 року Уповноваженим особисто було забезпечено переведення 331 громадянина України з тимчасово окупованої території у Луганській області, які станом на серпень 2014 року відбували кримінальне покарання. У зв’язку з закінченням строку відбування покарання 125 осіб було звільнено .[27].

Також минулого року забезпечено співпрацю на міжнародному рівні за участю представників вітчизняних закордонних дипломатичних установ щодо звільнення і повернення на Батьківщину громадян України, що перебували у пенітенціарних установах за кордоном.

**Дотримання прав на інформацію та звернення.** Сучасна глобальна інформатизація та діджиталізація суспільства зумовила зростання потреб населення в отриманні доступу до якісної, достовірної та своєчасної інформації в цифрових форматах. Наразі держава та суспільство досягли високого рівня цифровізації, що відображається у збільшенні попиту на надання й отримання електронних сервісів і послуг, масовому спілкуванні в соціальних мережах і пов’язаних із цим ризиками.

Право на інформацію та на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів з метою реалізації інших конституційних прав і свобод є важливою умовою існування демократичного суспільства та основним індикатором відкритості та прозорості публічної влади.

Водночас у державі не здійснюється належного контролю за дотриманням цих прав. Так у 2019 році до Уповноваженого надійшло 10 937 повідомлень про порушення прав на звернення та доступ до інформації, за результатами розгляду яких та за активного сприяння громадськості та міжнародної спільноти здійснено 142 моніторингові візити, проведено 107 інформаційно-просвітницьких заходів, складено і направлено на розгляд до суду 286 протоколів про адміністративні правопорушення за результатами виявлених порушень вимог законів України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР та «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI .[27].

Задля належного реагування на звернення громадян та надання вчасних і обґрунтованих відповідей, розширення можливостей громадян в доступі до публічної інформації, поряд з парламентським та громадським контролем передусім повинен ефективно функціонувати державний контроль, який забезпечував би здійснення державної політики у цих сферах

**Дотримання права на приватність.** У 2019 році у зв’язку з продовженням реформи децентралізації в Україні та активним утворенням об’єднаних територіальних громад постало питання забезпечення органами місцевого самоврядування дотримання прав і свобод людини і громадянина, зокрема питання забезпечення захисту права особи на приватність. Тому одним із Стратегічних напрямів діяльності Уповноваженого було

здійснення моніторингу дотримання прав людини у сфері захисту персональних даних під час ведення та адміністрування органами місцевого самоврядування реєстрів об’єднаних територіальних громад.

За результатами перевірок 16 виконавчих органів сільської, селищної, міської ради та центрів надання адміністративних послуг виявлено низку системних порушень щодо реалізації права особи на приватність, у зв’язку із чим Уповноваженим підготовлено Рекомендації щодо застосування законодавства про захист персональних даних для органів реєстрації (виконавчих органів сільської, селищної або міської ради, центрів надання адміністративних послуг) .[27].

Крім того, актуальним питанням є впровадження в Україні цифрової економіки, зокрема цифровізації як її складової. Цифрова економіка ґрунтується на інформаційно- комунікаційних і цифрових технологіях, стрімкий розвиток та поширення яких вже сьогодні впливають на традиційну (фізично-аналогову) економіку, трансформуючи її від такої, що споживає ресурси, до економіки, що створює ресурси. Саме дані є ключовим ресурсом цифрової економіки, вони генеруються та забезпечують електронно- комунікаційну взаємодію завдяки функціонуванню електронно-цифрових пристроїв, засобів та систем.

Ключовим аспектом запровадження будь-яких електронних послуг та шляхів електронної комунікації з державними органами є обробка персональних даних. Зокрема, у другій половині 2019 року Уповноваженим розпочато низку перевірок дотримання права на приватність під час функціонування електронної системи охорони здоров’я та комплексної системи відеоспостереження міста Києва, за результатами яких видано 3 приписи та надано рекомендації в 9 актах реагування щодо належного виконання вимог законодавства в сфері захисту персональних даних. У зв’язку з масштабністю та актуальністю порушених питань, перевірка цих напрямів триватиме у 2020 році.

Загалом протягом 2019 року Уповноваженим розглянуто 1 061 повідомлень. Також складено та передано до суду 10 протоколів про адміністративне правопорушення за частиною четвертою статті 18839 КУпАП. Найбільше порушень права особи на захист персональних даних фіксувались у сферах фінансових і банківських послуг, страхування, житлово-комунальних послуг, охорони здоров’я, соціального захисту, освіти, а також при обробці персональних даних під час здійснення відеоспостереження, обліку адміністративних та кримінальних правопорушень .[27].

Одне з поширених питань, з яким звертались громадяни протягом 2019 року, стосувалось неправомірного визначення підстав обробки персональних даних, зокрема відмови у присвоєнні унікального номера запису у реєстрі та кодів енергетичної ідентифікації суб’єкта ринку природного газу та/або точки комерційного обліку у зв’язку з хибним трактуванням деяких положень Закону України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 року № 2297-VI. У зв’язку з цим на офіційному веб-сайті Уповноваженого розміщено рекомендації володільцям персональних даних щодо застосування окремих положень законодавства у сфері захисту персональних даних.

Загалом у 2019 році спостерігалась тенденція до зменшення типових порушень, які були висвітлені у щорічній доповіді Уповноваженого за 2018 рік, зокрема, зменшились випадки неповідомлення володільцями персональних даних Уповноваженого про обробку персональних даних, яка становить особливий ризик для прав і свобод суб’єктів персональних даних, та невизначення відповідальної особи, що організовує роботу, пов’язану із захистом персональних даних при їх обробці.

**Дотримання принципу недискримінації.** Особлива увага приділялась Уповноваженим питанню забезпечення рівності прав і свобод людини у всіх сферах суспільних відносин, адже дотримання положень міжнародного та національного законодавства, якими гарантовано свободу від дискримінації за будь-якою ознакою, є важливими умовами забезпечення європейської інтеграції України .[27].

Ключовими пріоритетами у звітний період було приведення антидискримінаційного законодавства України до міжнародних стандартів, моніторинг стану дотримання принципу недискримінації у роботі органів державної влади та місцевого самоврядування, а також юридичних осіб приватного права, проведення просвітницької роботи з професійними та цільовими групами щодо підвищення обізнаності з питань запобігання та протидії дискримінації.

Протягом 2019 року Уповноваженим розглянуто 385 звернень громадян, в яких зазначено 422 повідомлень про випадки дискримінації та відкрито 61 провадження за результатами здійснюваного моніторингу стану дотримання принципу недискримінації. З метою усунення виявлених порушень Уповноваженим надсилалися запити до суб’єктів публічного та приватного права, а також надавалися роз’яснення заявникам стосовно шляхів поновлення їхніх порушених прав. Окрім того, направлялися рекомендації до органів державної влади та місцевого самоврядування щодо

необхідності застосування до всього спектру прав людини такі основоположні принципи і норми міжнародного права, як повага до людської гідності, рівність прав і свобод, толерантність, недискримінація.

Уповноваженим здійснюється постійний моніторинг стану виконання Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1393-р (далі – План дій), який містить нагальні заходи, спрямовані на забезпечення рівності прав і свобод людини.

Відтак, потребує прискорення виконання пункту 3 розділу 105 Плану дій, яким передбачено розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроєкту про внесення змін до чинного законодавства України з метою забезпечення покарання за злочини, вчинені з мотивів нетерпимості, за такими ознаками, як раса, колір шкіри, релігійні переконання, сексуальна орієнтація, транссексуальність, інвалідність, мова, (зміни до пункту 3 статті 67, частини другої статей 115, 121, 122, 126, 127, 129, статті 293 КК України).

Окрім того, законодавчого врегулювання потребує питання притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення дискримінаційних дій, що сприятиме забезпеченню ефективного захисту від дискримінації відповідно до міжнародних стандартів та зміцнення спроможності відповідальних органів у сфері антидискримінаційної політики .[27].

Уповноваженим було надано зауваження щодо внесення до другого читання проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу)» (реєстр. № 0931 від 29.08.2019) поправок, які суперечать антидискримінаційному законодавству та можуть призвести до нівелювання решти положень закону. Завдяки реагуванню Уповноваженого дискримінаційні поправки було відхилено. З метою підвищення рівня толерантності, запобігання проявам дискримінації, ксенофобії та нетерпимості в Україні Уповноваженим проведено низку навчальних заходів, спрямованих на підвищення обізнаності громадян у сфері запобігання та протидії дискримінації. Так, у співпраці з Представництвом фонду імені Фрідріха Еберта в Україні у містах Вінниця, Черкаси та Чернігів проведено 3 навчальні тренінги (75 осіб) для працівників поліції (слідчих та патрульних) «Розпізнавання та протидія дискримінації. Злочини на ґрунті ненависті як крайня форма дискримінації».

Просвітницькі заходи з питань запобігання та протидії дискримінації проводилися серед учнів шкіл та студентської молоді. Зокрема, для учнів загально- освітньої школи I–III ступенів № 70 Шевченківського району м. Києва проведено лекцію «Рівні права та можливості» та для студентів Київського університету ім. Б. Грінченка тренінг «Дискримінація: від усвідомлення до протидії». У межах щорічної акції «16 днів проти насильства» Секретаріатом Уповноваженого проведено 73 навчальні семінари, тренінги, лекції з метою привернення уваги громадськості до актуальних для українського суспільства проблем подолання насильства в сім’ї, протидії торгівлі людьми та жорстокого поводження з дітьми, ґендерного насильства та забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

**Свобода слова в Україні.** Право на свободу вираження поглядів є одним із основних принципів, закріплених у міжнародних і національних нормативних документах. Цьому питанню приділено пріоритетну увагу світової спільноти та громадянського суспільства в Україні.

У Всесвітньому індексі свободи преси Україна у 2019 році посіла 102 місце із

180 держав. Репортери «без кордонів» вказують на погіршення позицій України в рейтингу через вибори, що зумовили збільшення кількості погроз і нападів, порушення права на конфіденційність джерел, стеження за журналістами-розслідувачами, а також зловживання новинами. Упродовж 2019 року Уповноваженим здійснювався всебічний моніторинг дотримання права на

свободу слова і свободу мирних зібрань, у тому числі за стандартами ООН і Ради Європи. За статистичними даними громадської організації «Інститут масової інформації», ситуація з дотриманням свободи думки і слова загалом погіршилася за показниками порівняно з 2018 роком. Протягом звітного року зафіксовано 243 випадки порушень свободи слова в Україні, з яких 172 випадки стосувалися фізичної агресії проти журналістів .[27] .

Відповідно до керівних принципів Ради Європи держава несе відповідальність за захист журналістів і громадських активістів і зобов’язана створити безпечні умови для їх діяльності. Окреме занепокоєння викликає намагання Кабінету Міністрів України ініціювати внесення на розгляд Верховної Ради України законопроєкту щодо запровадження кримінальної відповідальності за поширення дезінформації, незважаючи на те, що у звітному році подано незначну кількість позовів проти громадських активістів і журналістів про захист честі, гідності та ділової репутації.

**Право на життя.** У результаті нападу 20 червня 2019 року в лікарні помер черкаський журналіст Вадим Комаров, який так і не вийшов із медикаментозної коми. Уповноваженим направлено звернення до прокурора Черкаської області з вимогою невідкладно вжити заходів з метою проведення досудового слідства та встановлення осіб, причетних до вчинення злочину. Досудове розслідування триває вже півроку, однак винних і досі не притягнено до відповідальності .[27].

Це питання перебуває на постійному контролі Уповноваженого.

У 2019 році оприлюднено звіт про роботу Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для проведення розслідування відомостей щодо нападів на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів. Робота Тимчасової слідчої комісії сприяла встановленню замовників і виконавців вбивства Катерини Гандзюк, деякі з яких і досі переховуються від слідства. Також Тимчасовою слідчою комісією, в роботі якої брав участь представник Секретаріату Уповноваженого, було виявлено грубі порушення прав та свобод громадян працівниками правоохоронних органів. Так, першим, кого затримали за підозрою у вчиненні нападу на Катерину Гандзюк, був Микола Новіков, який під примусом правоохоронців дав неправдиві покази, від яких потім відмовився та згодом був звільнений з-під варти. На особистому контролі Уповноваженого також перебуває справа вбивства журналіста Павла Шеремета.

Наприкінці 2019 року, за версією слідства, було встановлено підозрюваних у вчиненні вбивства журналіста Павла Шеремета, яке сталося 20 липня 2016 року. Триває досудове розслідування, проводяться всі необхідні процесуальні дії для об’єктивного дослідження всіх обставин і причетних до цього злочину осіб.

# Діяльність регіонального представництва Уповноваженого ВРУ з прав людини в Полтавській області.

За 2019 рік силами регіонального представництва Уповноваженого ВРУ з прав людини в Полтавській області були проведені моніторингові візити у рамках реалізації функцій національного превентивного механізму проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання .[27]:

# Заклади системи МВС:

* + 1. Полтавський РВП ГУНП в Полтавській області;
		2. Новосанжарський РВП Кобеляцького ВП ГУНП в Полтавській області;
		3. Відділення поліції №1 Полтавського відділу поліції ГУНП в Полтавській області;
		4. Відділення поліції №2 Полтавського відділу поліції ГУНП в Полтавській області;
		5. Диканське відділення поліції Миргородського відділу поліції ГУНП в Полтавській області;
		6. Решетилівське відділення поліції Глобинського відділу поліції ГУНП в Полтавській області;

Серед основних порушень, що були виявлені під час моніторингових візитів:

1. Порушення права на професійну правничу допомогу (ст. 59 Конституції України), права на захист (ст. 63 Конституції України). При проведенні візитів постійно виявляються випадки порушення вимог, установлених «Порядком інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 № 1363 (далі – Порядок інформування центрів БВПД), зокрема, щодо невнесення відомостей про підстави затримання особи.
2. Невжиття заходів щодо попередження порушень прав людини в органі поліції. Практично в усіх відділеннях поліції, на дверях службових кабінетах відсутні таблички із зазначенням посад та прізвищ працівників, які в них працюють. Через це, у разі потреби, можуть виникнути складності із встановленням, у яких саме службових приміщеннях перебували затримані чи доставлені особи, в разі надходження скарг на неналежне з ними поводження з боку працівників поліції

# Заклади системи МЮУ:

1. Державна установа «Кременчуцька виховна колонія»;
2. Державна установа «Божковська виправна колонія (№16)»;
3. Державна установа «Машівська виправна колонія (№9)» ;
4. Державна установа «Крюковська виправна колонія (№29)»;
5. Державна установа «Недержинщинська виправна колонія (№65)». Типові порушення:
6. **Порушення права засуджених на повагу до їх гідності (стаття 21, стаття 28 Конституції України, Європейські пенітенціарні правила, Стандарти КЗК)** Згідно з Стандартами Європейського комітету з питань запобігання катуванням і нелюдському або такому, що принижує гідність поводженню чи покаранню, усі медичні обстеження ув’язнених (як одразу по прибутті, так і пізніше) повинні здійснюватися у такий спосіб, щоб немедичний персонал не міг чути, а по

можливості й спостерігати за обстеженнями. Окрім цього, позбавлені волі особи повинні проходити обстеження не групами, а в індивідуальному порядку. Проте фактично в усіх відвідуваних установах відсутня кімната для прийому засуджених медичним персоналом.

1. **Порушення права засуджених на достатній життєвий рівень, що включає достатнє харчування, одяг, житло (Стаття 48 Конституції України, стаття 115 Кримінально-виконавчого кодексу України, Європейські пенітенціарні правила).** Умови перебування засуджених в установах не відповідають вимогам щодо достатнього життєвого рівня, а також міжнародним стандартам (зокрема, пункту 2 розділу «Розподіл та розміщення» Європейських пенітенціарних правил та пункту 10 Мінімальних стандартних правил поводження із ув’язненими, якими передбачено, що усі приміщення, де перебувають засуджені, повинні бути належним чином освітлені, забезпечувати приплив свіжого повітря, питної води, опалення тощо і бути обладнаними з повагою до людської гідності). Фактично всюди (зимовий період) має місце порушення температурного режиму. Надходження свіжого повітря забезпечується відчиненням вікон, що надмірно заґратовані.
2. **Порушення права засуджених на працю та інші (стаття 43 Конституції України, статті 118 та 119 Кримінально-виконавчого кодексу України, пункти 72, 74 Мінімальних стандартних правил поводження із в’язнями, стаття 4 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Конвенція МОП про примусову чи обов'язкову працю № 29).** Відповідно до статті 118 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК) засуджені до позбавлення волі мають право працювати. Праця здійснюється на добровільній основі на підставі договору цивільно-правового характеру або трудового договору, який укладається між засудженим та фізичною особою-підприємцем або юридичною особою, для яких засуджені здійснюють виконання робіт чи надання послуг. Такі договори погоджуються адміністрацією колонії та повинні містити порядок їх виконання. Адміністрація зобов’язана створювати умови для праці засуджених за договорами цивільно-правового характеру та трудовими договорами. Як правило, індивідуальні трудові договори з засудженими не укладаються.
3. **Порушення права на медичну допомогу та охорону здоров’я (стаття 49 Конституції України**). В порушення статті 16 Основ законодавства України про охорону здоров’я, Порядку акредитації закладу охорони здоров’я, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.07.1997 № 765, у медичних частинах відсутній акредитаційний сертифікат.
4. **Інші проблеми питання,** які виявлені в установах. Існує проблема паспортизації осіб, які утримуються в установах. Певна кількість засуджених не забезпечено паспортами та реєстраційними номерами облікової картки платника податків. Тривалий час ведеться збір документів, необхідних для паспортизації осіб.

# Заклади ДСА:

1. Полтавський районний суд Полтавської області;
2. Новосанжарський районний суд Полтавської області;
3. Диканський районний суд Полтавської області;
4. Решетилівський районний суд Полтавської області. Типові порушення, виявлені під час проведення візитів:
5. **Забезпечення доступності споруд для людей з інвалідністю (ст. 9 Конвенції про права осіб з інвалідністю).** В судах не створено умов для забезпечення участі в судових засіданнях особами з інвалідністю: не оснащена відповідними конструкціями для маломобільних груп населення (пандусом, підйомником, двобічними огорожами з поручнями на сходах), передбачених Державними будівельними нормами України В.2.2-40:2018 «Інклюзивність будівель і споруд» *(фото № 3 додатку)*. У туалетах відсутні поручні та інші пристосування для осіб з інвалідністю.
6. **Право на захист (ст.64 Конституції України).** Незважаючи на вимоги ДБН, у судах відсутні приміщення для конфіденційного спілкування з адвокатом (кімната для роботи адвоката з підсудним (засудженим)), а також приміщення для ознайомлення з матеріалами справи. Можливість ознайомлення з матеріалами справ забезпечується у вільних залах для судових засідань.
7. **Порушення права на судовий захист прав і свобод людини і громадянина.** Відповідно до статті 22 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суди, моніторинг яких проводився, є судами першої інстанції та здійснюють правосуддя у порядку, встановленому процесуальним законом та повинен розглядати цивільні, кримінальні, адміністративні справи, а також справи про

адміністративні правопорушення у випадках та порядку, визначених процесуальним законом. Практично всі суди не укомплектовані штатом суддів (закінчились повноваження), відповідно, громадяни не можуть скористатися своїм правом на справедливий суд, що закріплене у ст. 6 [Конвенції про захист](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%BF%D1%80%D0%BE_%D0%B7%D0%B0%D1%85%D0%B8%D1%81%D1%82_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2_%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B8_%D1%96_%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D1%81%D0%B2%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B4) [прав людини і основоположних свобод](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%BF%D1%80%D0%BE_%D0%B7%D0%B0%D1%85%D0%B8%D1%81%D1%82_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2_%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B8_%D1%96_%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D1%81%D0%B2%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B4) та гарантує право на [справедливий](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%BB%D0%B8%D0%B2%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C) і публічний розгляд справи упродовж [розумного строку](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF_%D1%80%D0%BE%D0%B7%D1%83%D0%BC%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96) незалежним і безстороннім судом.

**Заклади МОН:** Полтавський навчально-реабілітаційний центр Полтавської обласної ради

# Заклади МОЗ:

1. Комунальна установа «Горбанівський геріатричний пансіонат ветеранів війни та праці Полтавської обласної ради»;
2. Відділення стаціонарного догляду для постійного або тимчасового проживання Оржицького районного територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг) з метою перевірки дотримання прав осіб, які перебувають в зазначеній установі;
3. Відділення стаціонарного догляду для постійного або тимчасового проживання Диканського районного територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг);
4. Відділення стаціонарного догляду для постійного або тимчасового проживання с.Петрівці Миргородського районного територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг);
5. Відділення стаціонарного догляду для постійного або тимчасового проживання смт.Комишня Миргородського районного територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг);
6. Філія відділення стаціонарного догляду для постійного або тимчасового проживання с.Велика Рублівка Котелевського районного територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг);
7. Відділення стаціонарного догляду для постійного або тимчасового проживання с.М'якеньківка Решетилівського районного територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг);
8. Відділення стаціонарного догляду для постійного або тимчасового проживання с.Шевченкове Решетилівського районного територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг).

За результатами всіх моніторингових візитів складені акти реагування, які разом із звітами спрямовані до керівників відповідних відомств для вжиття заходів щодо усунення виявлених недоліків.

Забезпечено постійний контроль за станом виконання рекомендацій після моніторингових візитів .[27].

Східний регіон приймав активну участь у моніторингу з питань **дотримання виборчих прав громадян** під час виборів Президента України та Народних депутатів України, в т.ч. на спеціальних виборчих дільницях.

# Основні виявлені проблеми:

1. При виборі приміщень для розташування виборчих дільниць необхідно враховувати потреби громадян з обмеженими фізичними можливостями – осіб з інвалідністю, осіб похилого віку, відповідно, виборчі дільниці необхідно облаштовувати в будівлях на перших поверхах, облаштованими пандусами.
2. Виникає гостра потреба в проведенні просвітницької кампанії серед виборців щодо роз’яснення механізмів перевірки себе в списках виборців, можливості внесення змін до списків задля можливості голосування за місцем знаходження в день виборів, вирішення інших питань з метою попередження порушень виборчих прав громадян.

**На виконання доручення** відповідно до плану проведення моніторингових візитів на 4 квартал 2019 року регіональним представництва в Полтавській області Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини було заплановано та проведено протягом жовтня-листопада 2019 року моніторингові візити до об’єднаних територіальних громад щодо з’ясування питань забезпечення **права дитини** на освіту, забезпечення права дитини на охорону здоров’я та отримання медичних послуг, забезпечення права дитини на соціальний захист, а саме: здійснені моніторингові візити до Щербанівської (17.10.2019) та Мачухівської (05.11.2019) об'єднаних територіальних громад Полтавського району Полтавської області з питань дотримання прав дітей на освіту, в т.ч. забезпечення інклюзивного навчання, охорону здоров'я, соціальний захист.

Регіональним представництвом в Полтавській області Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини було заплановано та проведено протягом жовтня-листопада 2019 року моніторингові візити до органів державної влади

та органів місцевого самоврядування щодо розроблення та виконання планів заходів з реалізації **Стратегії** державної політики з питань здорового та активного довголіття населення на період до 2022 року, а саме: здійснено моніторингові візити до Новосанжарської об'єднаної територіальної громади Полтавської області (03.10.2019) та до Полтавської районної державної адміністрації Полтавської області (12.11.2019) щодо розроблення та виконання планів заходів з реалізації Стратегії державної політики з питань здорового та активного довголіття населення на період до 2022 року (далі **–** Стратегія). За результатами візиту до Полтавської районної державної адміністрації складено звіт, який разом із листом реагування спрямований керівництву Полтавської районної державної адміністрації.

За результатами візиту до Новосанжарської об'єднаної територіальної громади складено звіт, який разом із листом реагування спрямовано керівництву Новосанжарської селищної ради для вжиття заходів щодо усунення виявлених недоліків.

Регіональним представництвом в Полтавській області Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини було заплановано та проведено протягом жовтня-листопада 2019 року моніторингові візити до органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення заходів **з екологічної безпеки**, а саме: здійснено моніторингові візити до Новосанжарської ОТГ (03.10.2019) та до Полтавської міської ради (07.11.2019) з питань організації роботи з моніторингу заходів з екологічної безпеки, що здійснюються органами місцевого самоврядування та підприємствами, які надають послуги населенню зі збирання та утилізації побутових відходів .[27].

Регіональним представництвом в Полтавській області Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини було заплановано та проведено моніторингові візити до органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо належного виконання Закону України «**Про доступ до публічної інформації**» та Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835 в порядку, визначеному Алгоритмом моніторингу Єдиного державного веб-порталу відкритих даних, а саме: здійснені моніторингові візити до Супрунівської (02.10.2019) та Терешківської (15.11.2019) сільських рад (далі – Ради) Полтавського району Полтавської області щодо належного виконання Закону України «Про доступ до

публічної інформації» та Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 №835.

Встановлено, що Радами не приведено у відповідність до вимог Закону та відповідних нормативно-правових актів організаційно-розпорядчі документи, які регламентують роботу з цих питань. Зокрема, Радою у порушення вимог статті 3 Закону як розпорядником інформації не визначено посадову особу, яка організовує у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє.

В порушення вимог статті 15 Закону на офіційному веб-сайті Радами не оприлюднена обов’язкова публічна інформація.

За наслідками моніторингового візиту, регіональним представником Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в Полтавській області сільському голові Супрунівської сільської ради направлено лист реагування та звіт з вимогою вжити заходів щодо усунення виявлених недоліків. 29.10.2019 виконавчим комітетом Супрунівської сільської ради Полтавського району розглянуто листа Регіонального представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в Полтавській області, якою рекомендовано керівництву Супрунівської сільської об'єднаної територіальної громади, після проведення виборів, створити офіційний веб- сайт та визначити посадову особу, відповідальну за оприлюднення публічної інформації (рішення №240 від 29.10.2019). Хід усунення недоліків взято на контроль регіональним представником Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в Полтавській області .[27].

Також, за результатами моніторингового візиту складено звіт, який разом із листом реагування спрямовано керівництву Терешківської сільської ради Полтавського району. Хід розгляду документів реагування взято на контроль Регіональним представником Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в Полтавській області.

Загалом регіональним представником Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в Полтавській області з питань дотримання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 №835 здійснено моніторинг 11 розпорядників публічної інформації, а саме: Полтавська обласна державна адміністрація, Полтавська обласна рада, Горішньоплавнівська, Лубенська, Кременчуцька, Полтавська міські ради,

Коломацька, Решетилівська, Терешківська, Супрунівська, Щербанівська ОТГ). За їх результатами надіслано 11 листів реагування та складено 4 протоколи про адміністративні правопорушення за ч.1 ст.212-3 КУпАП відносно 4 керівників органів місцевого самоврядування**.** За наслідками моніторингу складено 4 протоколи про адміністративне правопорушення відносно 4 посадових осіб органів місцевого самоврядування.

# За окремим графіком проведення виїзних перевірок були проведені наступні моніторингові візити:

* 1. У липні Служба у справах дітей Полтавської обласної державної адміністрації№
	2. У жовтні Департамент соціального захисту населення Полтавської обласної державної адміністрації;
	3. У грудні Департамент праці та соціальної політики Полтавської міської ради.

За звітний період східним регіоном складено 55 адміністративних протоколів за ч.1, 2 ст.212-3 КУпАП, ст.188-40 КУпАП, які направлено до суду, розглянуто та отримані рішення .[27].

У cхідному регіоні всього на опрацюванні **1607** звернень, за 11 місяців надійшло **1495** звернень, в тому числі надіслано із Секретаріату **1204** звернень Східним регіоном завершено **1486** звернень. У своїх зверненнях Заявники скаржаться на порушення вимог Закону України «Про звернення громадян» та Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме:

* ненадання відповіді на запит у строк, встановлений Законом України «Про доступ до публічної інформації»;
* відмова в наданні інформації з посиланням на загальнодоступні джерела;
* надання відповіді не по суті запиту;
* відмова у наданні інформації про розпорядження державним або комунальним майном
* невжиття органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об’єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності та їх посадовими особами заходів з метою вирішення питань, порушених у зверненнях;
* порушення строків надання письмових відповідей або ненадання відповідей взагалі;

**-** порушення керівниками та іншими посадовими особами органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності права громадян на проведення особистого прийому, тощо.

У східному регіоні за 2019 рік відкрито 23 провадження, закрито 18 проваджень, станом на 13.12.2019 на розгляді 5 проваджень.

Східним регіоном було проведено 208 прийомів у регіональних громадських приймальнях, з них 49 прийомів на виїзді до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та до місць несвободи.

За результатами проведених прийомів було встановлено порушення права на звернення, права на інформацію, соціальних, економічних прав, захист персональних даних, тощо.

Регіональним представництвом в Полтавській області **організовано та проведено 52 просвітницьких** заходи серед яких 8 просвітницьких засіданнь кіноклубу медіапросвіти з прав людини Docudays UA при ГО «Україна без тортур», Інтерактивні лекції для учнів Полтавських ЗОШ, представників НП, активної молоді, студентства та представників органів державної влади та місцевого самоврядування.

**Основним засобом впливу** Уповноваженого ВРУ з прав людини є право як звернення із пропозиціями внесення змін до законавчих актів так і можливіст подання актів реагування до відповідних міністерств та відомств і органів місцевого самоврядування.

Секретаріатом Уповноваженого та регіональною мережею за 2019 рік було подано та направлено **14010 відповідних актів реагування** на порушення прав людини та подань і пропозицій про внесення змін до національного законодавства.

# 2 конституційні подання.

**Верховній Раді України 7** актів реагування щодо прискорення прийняття Законів України та внесення до них змін.

Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин ініціювати проведення парламентських слухань з питань стану реформування (розвитку) пенітенціарної системи України та організації медичної допомоги і охорони здоров’я в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах відповідно до Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 654- р .[27].

Враховувати при прийнятті законодавчих актів України щодо реформування економіки міжнародні та європейські стандарти, передбачені документами Організації Об’єднаних Націй, Міжнародної організації праці, Ради Європи, сторонами яких є Україна, а також європейськими директивами, передбаченими Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з другої сторони, з метою недопущення порушення економічних, соціальних культурних прав людини і громадянина.

Рекомендовано **Постійній делегації Верховної Ради України у Парламентській асамблеї Організації Чорноморського економічного співробітництва** вжити заходів для проведення консультацій серед членів парламентських делегацій у Парламентській асамблеї Організації Чорноморського економічного співробітництва щодо створення Альянсу національних інституцій з прав людини у межах Організації Чорноморського економічного співробітництва для просування та захисту прав людини в цьому регіоні.

81 відповідні рекомендації **Кабінету Міністрів України** за всіми напрямами діяльності.[27]

Направлено подання та відповідні рекомендації **вищим та центральним органам державної та виконавчої влади** Міністерству соціальної політики України, Міністерству охорони здоров’я України, Міністерству фінансів України, Міністерству освіти і науки України, Міністерству культури, молоді та спорту України, Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру, Міністерству внутрішніх справ України, Міністерству оборони, України Міністерству цифрової трансформації України, Міністерству у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньопереміщених осіб України, Пенсійному фонду України, Міністерству розвитку громад та територій України, Національному банку України, Офісу Генерального прокурора, Верховному Суду, Службі безпеки України, Державному бюро розслідувань, Вищій раді правосуддя, Вищій кваліфікаційній комісії суддів України, Міністерству юстиції України, Державній міграційній службі України, Державної прикордонної служби України, Державній судовій адміністрації України, Міністерству закордонних справ України, Національному агентству України з питань державної служби, Центральній виборчій комісії, Національній поліції України, Державній службі статистики України

**Органам місцевого самоврядування** Київській міській, обласним, місцевим радам, державним адміністраціям та Луганській і Донецькій обласним військово- цивільним направлено 12741 акт реагування.

Високу ефективність діяльності Уповноваженого з прав людини в Україні підтверджено присвоєнням Інституції Уповноваженого ВРУ з прав людини статусу А – найвищого статусу відповідності Паризьким принципам ООН

Зовнішній громадській моніторинг, хоч і виявив низку проблем, однак діяльність Уповноваженого з прав людини була оцінена досить високо. Найбільшим досягненням інституції протягом останніх років є налагодження співпраці з громадськістю, що характеризується відкритістю та прозорістю діяльності.

Отже, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини можна відзначити як дієвий чинник захисту прав людини в Україні.

ВИСНОВКИ

Метою дослідження є розкриття ролі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як чинника захисту прав людини в Україні. Результати дослідження дозволяють зробити наступні узагальнення та висновки, відповідно до поставлених завдань.

Визначено теоретичні та правові основи функціонування інституту омбудсмена, особливості його статусу в системі державного управління.

Інститут омбудсмена діє в інтересах громадян та підвищує довіру населення до влади. Це посередницька діяльність, що допомагає та забезпечує вирішення конфлікту до їх розгляду органами правосуддя. Найбільше досягнення інституції - його доступність для всіх громадян, гнучкість та неформальність процедури звернення, свобода дій щодо відкриття провадження у тій чи іншій справі.

Поняття «омбудсмен» та «Уповноважений з прав людини» рівнозначні терміни. Термін «омбудсмен» застосовують у міжнародній практиці, а термін Уповноважений Верховної Ради України з прав людини закріплений Конституцією України та низкою законів. Необхідно зазначити, що в Україні існують і інші уповноважені, такі як Урядовий уповноважений, Уповноважений з прав дитини, бізнес омбудсмен, страховий омбудсмен.

До основних функцій омбудсмена належать: консультативно-рекомендаційна, що передбачає розробляти й надавати в консультативному порядку уряду, парламенту та будь-якому іншому компетентному органу чи посадовій особі рекомендації, пропозиції міркування, які стосуються захисту прав людини; аналіз чинного законодавства, законопроектів і правозастосовної практики щодо реалізації й дотримання прав людини; інформаційно-просвітницька; комунікативна, таке як співробітництво з міжнародними та внутрішньодержавними інститутами, які займаються безпосередньо або опосередковано захистом прав і законних інтересів людини й громадянина; контрольна.

Здійснено аналіз нормативно-правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та розкрито специфіку його взаємодії з органами виконавчої влади.

У Конституції України зазначені загальні правові підстави для функціонування Уповноваженого з прав людини, при цьому не визначено його місце в системі органів

влади та характер їх відносин. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» визначають правовий статус омбудсмена та можливості, за допомогою яких він може його реалізувати.

Специфіка взаємодії проявляється у наступному: Уповноважений з прав людини здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб; органи державної влади, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, посадові та службові особи, до яких звернувся Уповноважений, зобов'язані співпрацювати з ним і подавати йому необхідну допомогу; фінансова незалежність, оскільки витрати передбачені окремим рядком у річному бюджеті України; безперешкодне відвідування органів державної влади; ознайомлення з документами, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом; відвідання без попереднього повідомлення про час і мету установ, доступ до яких можливий лише за наявності дозволу відповідного органу; звернення до Конституційного суду України з поданням; виконання функцій національного превентивного механізму.

Основні засади взаємодії Уповноваженого з прав людини з іншими органами полягають в тому, що його діяльність не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод людини. Уповноважений діє притаманними лише йому засобами та методами, а рекомендаційний характер його звернень не знижує його можливості впливу на поновлення порушених прав і свобод.

Окреслено і встановлено, що інститут омбудсмена, проявляючи здатність адаптуватися до конкретних соціально-політичних, культурних і правових умов різних країн, отримав розповсюдження в різних правових системах світу. Омбудсмани стали невід’ємною частиною політичної, соціальної і правової системи демократичних країн. Його поява в країнах із різними формами правління свідчить про розвиток реальних демократичних принципів і цінностей та ставить людину і її права на перше місце при здійсненні державними органами та їх посадовими особами владних повноважень. Функції інституту омбудсмена в країнах зі стабільним демократичним режимом полягають, передусім, в оптимізації й удосконаленні діяльності органів управління та сприянні реалізації парламентського контролю за діями органів виконавчої влади, що слугує усуненню прогалин в управлінні й покращенню адміністрування та підвищенню авторитету влади, і в кінцевому результаті – захисті прав і законних інтересів громадян, розвитку демократії та утвердженні верховенства закону. Зазначені функції

формувалися й розвивалися відповідно до історичних і культурних особливостей кожної з країн, системи державної влади, зазнаючи певних модифікацій у зв’язку з викликами часу та розвитком суспільних відносин. Тенденція сучасної спеціалізації функцій омбудсмена полягає у використанні його можливостей у захисті прав людини в окремих сферах життєдіяльності або в якості інституціональної гарантії окремих прав громадян. Наведені прикладі, які найменші діють омбудсмени набагато більший сегмент суспільної дійсності.

Виявлено проблемні аспекти та проведено моніторинг діяльності Уповноваженого з прав людини в Україні. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини наділений такими повноваженнями та компетенцією, що надають йому певні риси, притаманні більшості омбудсманів світу, але, вочевидь, його статус потребує зміцнення.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини сьогодні плідно працює над проблемою приведення чинного законодавства України у відповідність до міжнародних стандартів прав людини. Він наділений правом звернення до Конституційного Суду України з поданням щодо відповідності Конституції України того чи іншого закону, що особливо важливо в умовах проведення судово-правової реформи.

Високу ефективність діяльності Уповноваженого з прав людини в Україні підтверджено присвоєнням Інституції Уповноваженого ВРУ з прав людини статусу А – найвищого статусу відповідності Паризьким принципам ООН

Зовнішній громадській моніторинг, хоч і виявив низку проблем, однак діяльність Уповноваженого з прав людини була оцінена досить високо. Найбільшим досягненням інституції протягом останніх років є налагодження співпраці з громадськістю, що характеризується відкритістю та прозорістю діяльності.

Отже, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини можна відзначити як дієвий чинник захисту прав людини в Україні.

Запропоновано напрями підвищення результативності діяльності Уповноваженого з прав людини в Україні, серед яких: удосконалення нормативно- правової бази функціонування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; розширення мережі регіональних представництв та регіональних координаторів Уповноваженого з прав людини; підвищення рівня правової культури громадян (просвітницька діяльність).

Активізація співпраці з міжнародними організаціями в рамках укладених угод про співробітництво; поглиблення співпраці з урядовими міжнародними організаціями; співробітництво та обмін інформацією з міжнародними неурядовими правозахисними організаціями.

Окреслено основні напрямки та шляхи реформування діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини такі як: забезпечення оперативного реагування на порушення прав і свобод людини і громадянина та попередження таких порушень по всій території України через зміцнення мережі регіональних офісів, що забезпечуватимуть повне покриття всієї території України; покращити співпрацю офісу Уповноваженого з прав людини із громадськими організаціями, правозахисним середовищем на національному та регіональному рівнях; запровадження перехідної моделі, що передбачатиме функціонування регіональних офісів в складі регіонального представника (державного службовця) та регіонального координатора (представника громадськості).

Важливим напрямом підвищення результативності діяльності Уповноваженого з прав людини в Україні може стати створення галузевих уповноважених, які володіючи специфічними знаннями у певних сферах, будуть займатись виключно своєю категорією осіб. До прикладу: омбудсмен по захисту прав осіб, які знаходяться у місцях позбавлення волі, по захисту прав мігрантів, по захисту прав військовослужбовців, права осіб, які перебувають у медичних закладах та інші. У багатьох країнах світу діють спеціалізовані омбудсмани. Спеціалізація омбудсманів допомагає зменшити навантаження на кожного з них та підвищити ефективність їх роботи. Робота за запропонованими напрямами підвищить результативність діяльності та дозволить всебічно і професійно формувати позицію омбудсмена у впливі на державну політику в сфері захисту прав людини.

Таким чином, ми можемо констатувати, що інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, як чинник захисту прав людини в Україні, є важливою та ефективною частиною механізму забезпечення основоположних прав та свобод людини, що потребує постійного динамічного розвитку та вдосконалення. Розбудова даної інституції є важливим кроком європейської інтеграції та створенню правової держави, де права людей дотримуються безумовно.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

Нормативні джерела:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № ЗО. - Ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української PCP. - 1984. - Додаток до № 51. - Ст. 1122.
3. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. - 2001. -

№ 25-26. - Ст. 131.

1. Кримінально-виконавчий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. - 2004. - № 3-4. - Ст. 21.
2. Цивільний процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. - 2004. - № 40-42. - Ст. 492.
3. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. - 2005. - № 35-37. - Ст. 446.
4. Кримінально-процесуальний кодекс України [Електронний ресурс]: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
5. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 93/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - Ст. 256.
6. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовт. 1996 p. № 422/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
7. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 p. № 776/97-BP II Відомості Верховної Ради України. - 1998.

-№20.- Ст. 99

1. Про Вищу Раду юстиції [Електронний ресурс]: Закон України від 15.01.1998 № 22/98-ВР. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>
2. Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 p. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 46. - Ст. 36.
3. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 8 вересня 2005 p. № 2866-IVII Відомості Верховної Ради України. - 2005. -

№ 52. - Ст. 561.

1. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 p. № 3477-IVII Відомості Верховної Ради України. - 2006. - № 30. - Ст. 26
2. Про судоустрій і статус суддів :Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI

//Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41-45. – Ст. 529.

1. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297- VIII Відомості Верховної Ради України. - 2010. - № 34. - Ст. 481
2. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 p. № 2939-VI // Офіційний вісник України. - 2011. - № 10. - Ст. 446
3. Про адвокатуру та адвокатську діяльність [Електронний ресурс]: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>
4. Проблеми удосконалення статусу та діяльності омбудсмана щодо забезпечення захисту прав і свобод людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1484>
5. Принципы, касающиеся статуса и функционирования национальных учреждений по защите и поощ- рению прав человека : Приложение к Резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml>.
6. 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>.
7. Положення про консультативну раду при Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?Option=com\_content&](http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?Option=com_content) view=article&id= 1850:2012-07-10-08-09-59&catid=27:2010-12-08-14-17-05&Itemid=37
8. Положение о комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации от 18.10.1996 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.president-sovet.ru/archive/archive\_of\_normative\_](http://www.president-sovet.ru/archive/archive_of_normative_%20documents_of_the_council/regulations_of_the_commission_on_human_rights_under_president_of_russian_%20federation_to_the_decree_145.php) [documents\_of\_the\_council/regulations\_of\_the\_commission\_on\_human\_rights\_under\_presiden](http://www.president-sovet.ru/archive/archive_of_normative_%20documents_of_the_council/regulations_of_the_commission_on_human_rights_under_president_of_russian_%20federation_to_the_decree_145.php) [t\_of\_russian\_ federation\_to\_the\_decree\_145.php](http://www.president-sovet.ru/archive/archive_of_normative_%20documents_of_the_council/regulations_of_the_commission_on_human_rights_under_president_of_russian_%20federation_to_the_decree_145.php).
9. Стратегічний план діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на 2013-2017 роки // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com\_content&view=](http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view) rticle &id=2235: - 2013 -2017-&catid=228:2012&Itemid=230
10. Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини: Указ Президента України від 11 серп. 2011 р. №811/2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.president.gov.ua/documents/>13858.html
11. Рішення Конституційного Суду України від 23 травня 2001 року № 6- рп/2001 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого, п’ятого статті 248-3 Цивільного процесуального кодексу України та за конституційними зверненнями громадян Будинської Світлани Олександрівни і Ковриги Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положення абзацу четвертого статті 248-3 Цивільного процесуального кодексу України (справа щодо конституційності статті 248-3 ЦПК України) // Офіційний вісник України.

– 2001. – № 22. – С. 89. – Ст.1004.

1. Щорічна доповідь Уповноваженого ВРУ з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні.Київ.- 2019 рік. //Електронне ждерело: <http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/zvit%20za%202019.pdf>

# Основні джерела

1. Барчук В. Б. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як суб’єкт забезпечення національної безпеки України : автореф. дис. канд. юрид. наук :

12.00.02 / В. Б. Барчук ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2006. – 19 с

1. Взаимодействие государственных и общественных институтов защиты прав человека: европейские практики и российский опыт: материалы международного семинара государственных и неправительственных правозащитных организаций субъектов Сибирского федерального округа. Кемерово, 23-24 августа 2005 г. / под ред. Н. А. Волкова, Л. В. Косаревой. - Кемерово : Кузбассвузиздат, 2005. - 101 с
2. Головатий С. П. Верховенство права: монографія. У 3 кн. Кн. 1 / С. П. Головатий. – К., 2006. – 624 с.
3. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации : учеб. пособие / под ред. А. Ю. Сунгурова. - СПб. : Норма, 2003. - 312 с
4. Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : автореф. дис. д-ра юрид. наук : 12.00.02 / О. В.

Марцеляк ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2004. – С. 26 Модель «Омбудсман +» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/npm/model-ombudsman/>

1. ОлейникА.Н. Институциональная экономика: Учебное пособие. - М.: ИНФРА- М, 2002. -416 с.
2. Офіційний сайт Уповноваженого з прав людини України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com> content&view [=article&id=19&Itemid=22.](http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view%20=article&id=19&Itemid=22)
3. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: История, развитие, понятие, соотношение - СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс, 2003. - 303 с
4. Сунгуров А. Ю. Институт омбудсмена: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа) / А. Ю. Сунгуров. - СПб. : Норма, 2005. - 384 с.
5. Харитонов О.І., Харитонова Є.О. Порівняльне право Європи: основи порівняльного правознавства.Європейські традиції. -X., «Одісей». - 2002 - С.365-368

# Додаткові джерела

1. Акульшина С. Е. Институт Уполномоченных по правам человека как один из способов внесудебной защиты прав ребенка / С. Е. Акульшина // Вестник Рязанского гос. унта им. С. А. Есенина. - 2010. - № 28. - С. 97-105.
2. Бабенко К. А. Проблеми взаємодії гілок державної влади в політико-правовій традиції класичного американського конституціоналізму // Держава і право: зб. наук. пр.
* К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – Вип. 18. – С. 133- 139
1. Бойцова В. В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт / В. В. Бойцова. - М. : БЕК, 1996. - 408 c.
2. Васютин Ю. С. Защита прав человека под эгидой омбудсмена: исторический опыт и современная практика / Ю. С. Васютин // Среднерусский вестник общественных наук. - 2009. - № 4. - С. 137-144.
3. Веніславський Ф. В. Взаємодія гілок державної влади як принцип основ конституційного ладу України // Право України. – 1998. – № 1. – С. 34-38.
4. Волков Н. А. Возникновение и особенности функционирования института уполномоченных по правам человека (омбудсменов) в зарубежных странах / Н. А. Волков // Среднерусский вестник общественных наук. - 2009. - № 3. - С. 93-99.
5. Гавриленко В.И. Конституционное развитие России / В.И. Гавриленко. – Саратов : Саратовская гос. акад. права, 1996. – Вып. 2. – С. 79.
6. [Голяк Л. В.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A%3D&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%93%D0%BE%D0%BB%D1%8F%D0%BA%20%D0%9B.%20%D0%92.%24) Інститут спеціалізованого омбудсмана: світовий досвід організації та діяльності: автореф. дис канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л. В. Голяк ; НАН

України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. — К., 2010. — 20 с

1. Голяк Л.В. Інститут спеціалізованого омбудсмена: світовий досвід організації та діяльності: монографія. - Львів, «ЗУКЦ», 2011. - С. 45-46
2. Жузжоный А.Ш. Институт мухтасиба (омбудсмена) в исламе. /В кн.. Омбудсмены мира [С.Ш.Рашидова, М.Енча, Ф.Х.Бакаева и др. под ред. С.Ш.Рашидова] - гос. науч. из-во «Узбекистан миллий энцикпопедияси». -Ташкент, 2006. - С. 11-12,
3. Каляєва Новак-Каляєва Л.М. Деякі аспекти дослідження проблем захисту прав людини в теорії та практиці державного управління / Л. М. Новак-Каляєва // Актуальніпроблеми державного управління : зб. наук.пр. / [голов. ред. М. М. Іжа]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 2 (46). – C. 16–19
4. Комарова В. В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации / В. В. Комарова // Государство и право. - 1999. - № 9. - С. 21-31.
5. Копылов А.С. Об этапах становления комиссий по правам человека в Российской Федерации / А.С. Копылов // Участие власти в защите прав человека: комиссии и Уполномоченные / под ред. А.Ю. Сун- гурова. – СПб. : Норма, 2001. – С. 24
6. Кудрина М. В. Место института Уполномоченного по правам человека в механизме государственно-правового регулирования / М. В. Кудрина // Вестник Поволжской академии государственной службы. - 2007. - № 12. - С. 92-97.
7. Кутафин O.E. Предисловие - В кн.: Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г. Око государево. Российские прокуроры XVIII век. - М., РОССПЭН, 1998. С. 5-8
8. Лохматое Е.А. Генезис и эволюция института Омбудсмена в Швеции II Государство и право: теория и практика: Межвуз. сб. науч. тр. Вып. 4/отв. ред. В. П. Прокопьев. Калининград: Изд во РГУ им. И. Канта, 2005. С. 45-55.
9. Маркелова Е.Г. Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02

«Конституционное право; муниципальное право» / Е.Г. Маркелова. – Саратов, 2003. – 33 с

1. Матвеева Т.Д. Международные и национальные инструменты и механизмы защиты прав человека : [курс лекций] / Т.Д. Матвеева. – М., 1995. – 150 с
2. Мелехин А.В. Специализированные государственные институты защиты прав человека в государствах Британского Содружества : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А.В. Мелехин. – М., 2008. – 27 с.
3. Наулік Н.С. Місцеве самоврядування і управління в зарубіжних країнах / Н.С. Наулік // Юридичний вісник. – 2010. - №3(16). – С.60-73.
4. Национальные институты по правам человека – важные партнеры [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://euro-](http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/international_nco/nacionalnye-instituty-po-pravamcheloveka-vazhnye-partnery) [ombudsman.org/ombudsmen\_activities/international\_nco/nacionalnye-instituty-po-](http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/international_nco/nacionalnye-instituty-po-pravamcheloveka-vazhnye-partnery) [pravamcheloveka-vazhnye-partnery](http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/international_nco/nacionalnye-instituty-po-pravamcheloveka-vazhnye-partnery)
5. Национальные правозащитные учреждения: история, принципы, роль и функции // Серия материалов по вопросам профессиональной подготовки № 4 / Организация Объединенных Наций (Центр по правам человека). – Нью-Йорк ; Женева, 2010. – С. 9-10
6. Национальные учреждения по правам человека: руководство по созданию и укреплению националь- ных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека // Серия материалов по вопросам профессиональной подготовки № 4 / Организация Объединенных Наций (Центр по правам человека). – Нью-Йорк ; Женева, 1995. – С. 149
7. Національні установи, які займаються захистом і заохоченням прав людини: виклад фактів / Харківська правозахисна група. – пер. з англ. з женевського видання Організації Об’єднаних Націй 1993 р. – Х., 2004. – 20 с
8. Оболонский А. В. Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия / А. В. Оболонский // Общественные науки и современность. - 1998. - № 3. - С. 515.
9. Остинг М. Выступление на 7-ой Международной конференции Международного Института Омбудсменов, г. Дурбан, Южная Африка, 30 октября - 2 ноября 2000 г / в кн. Омбудсмены мира /под ред. С.Рашидова/ - «Узбекистан миллий энцикпопедияси»: Ташкент, 2006. - С. 49
10. Оцiнка ефективностi нацiональних iнституцiй з прав людини / Харківська правозахисна група. – Харків: Права людини, 2014 р. – 72 с.
11. Петровський П. М. Гуманітарна парадигма в системі державного управління

: монографія / П. М. Петровський. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – 252 с.

1. Петровський П. М. Гуманітарно-психологічна складова сучасного державного управління / П. М. Петровський // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – № 3. – Режим доступу : http//[www.nbuv.gov.ua/e-jornals/tppd/2008-3/index.html.](http://www.nbuv.gov.ua/e-jornals/tppd/2008-3/index.html)
2. Петровський П. М. Концепція гуманітарного розвитку України: теоретико- методологічні аспекти осмислення / П. М. Петровський // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – К. : НАДУ, 2008. – Вип. 2. – С. 24–31.
3. [Петровський П. М.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A%3D&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9F%D0%B5%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20%D0%9F%24) Гуманітарна складова сучасної адміністративної культури / П. М. Петровський // [Теорія та практика державного управління](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ%3D&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9672481). - 2008. - Вип. 3. - С. 27-35.
4. Пушкар О. Роль органів державного управління у забезпеченні конституційних прав і свобод громадян у контексті європейських традицій публічного врядування / Ольга Пушкар // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1 (1). – С. 35 – 43
5. Пушкіна О.В. Інститути громадянського суспільства в системі захисту прав і свобод людини / О.В. Пушкіна // Юридична Україна. – 2012. – № 1. – С. 4
6. Семенова А. Ю. Уполномоченный по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ...

канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. Ю. Семенова. - Тюмень, 2006. - 246 с.

1. Соколов А.Н. Институт омбудсмена в современном мире/А.Н. Соколов, К.Б. Трумпель, Е.С. Смирнова - Калининград: КЮИ МВД, 2001.-150С.
2. Сунгуров А.Ю. Омбудсмен и другие государственные институты защиты прав человека / А.Ю. Сунгуров II Приложение к журналу «Северная Пальмира». Санкт- Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» - СПб.: Норма, 2004.

- С. 23-54.

1. Удычак Ф. Н. Омбудсменовская концепция в современном мире / Ф. Н. Удычак // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1:

Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. - 2007. - № 1. - С. 309-313

1. Фернандес-Турегано К.П. История возникновения от Гражданского Защитника до За щитника Народа //В кн.. Омбудсмены мира [С.Ш.Рашидова, М.Енча, Ф.Х.Бакаева и др. под ред. С.Ш.Рашидова] - гос. науч. из-во «Узбекистан миллий энцикпопедияси». - Ташкент, 2006 - С.20-21
2. Хаманева Н.Ю. Охрана прав граждан зарубежных стран: институт омбудсмена (Сравнительный аспект) / Н.Ю.Хаманева II Сб. обзоров. - М., 1991,- С. 5- 154
3. Хиль Роблес, Альваро. Хиль Роблес Альваро. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмена) / Альваро Хиль Роблес - М.: Ad Marginem, 1997. - 96 с.
4. Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмена) / А. Хиль-Роблес. - М. : Ad Marginem, 1997. - 335 с.
5. Чуксина В.В. Институт комиссий по правам человека в Российской Федерации: в свете мирового опыта : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02

«Конституционное право; муниципальное право» / В.В. Чуксина. – Иркутск, 2005. – 24 с.

1. Шемшученко Ю. С. Институт омбудсмена в современном буржуазном праве

/ Ю. С. Шемшученко, Г. А. Мурашин // Советское государство и право. - 1971. - № 1. - С. 139-144.

1. Эмих В.В. Компетенция Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации (конститу- ционно-правовое исследование) : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / В.В. Эмих. – Екатеринбург, 2008. – 19 с
2. Эмих В.В. Правовой статус консультативных органов при уполномоченных по правам человека в Российской Федерации / В.В. Эмих // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – №1. – с.12 – 16
3. Advisory Committee – Access mode <http://www.ombudsman.forces.gc.ca/> ac- cc/index-eng.asp
4. Magnette P. Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union / Paul Magnette // Journal of European Public Policy. - 2003. - № 10. - P. 677-694.
5. Mikael J.V.Hiden. Finland’s defender of the law.. - In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution. Ed. by Roy V. Peel. - Philadelphia, American Academy of Political and Social Science, 1968, p. 31-40
6. Stromhoim S. An Introduction to Swedish Law/S. Stromhoim - Norstedts, Stockholm, 1991. - P. 347-521; Введение в шведское право/ [Отв. ред. Б.С. Крылов; пер. с англ. Е.В. Тарасовой, H.A. Шульженко]. - М.: Юридическая литература, 1986. - 335 с.
7. The Veterans Ombudsman Advisory Committee – Access mode: <http://www.ombudsman-veterans.gc.ca/ombudsman/>committee-comite-eng.cfm
8. The Parliamentary and Health Service Ombudsman Advisory Board // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-](http://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-are/governance/advisory-board) [are/governance/advisory-board](http://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-are/governance/advisory-board)

ДОДАТКИ

Додаток 1.



Додаток 2.





Додаток 3.