

УДК 342.951

DOI: 10.36550/2522-9230-2023-14-163-166

Стеценко Дмитро Юрійович,
аспірант кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: stetsenko.d.y@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0004-2484-204X>

ОМБУДСМАН ЯК СУБ'ЄКТ ГАРАНТУВАННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

У статті на підставі аналізу нормативно-правових актів та наукових праць висвітлено роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у системі гарантування дотримання прав і свобод людини і громадянина в період дії воєнного стану, встановлено коло його основних повноважень та типові напрямки його діяльності.

Окреслено специфіку функціонування омбудсмана в умовах воєнного стану, наголошено на необхідності його швидкого реагування на виклики, що постають у сфері гарантування прав і свобод громадян, а також адаптації його діяльності до умов, що склалися.

Акцентовано увагу на важливості такого напрямку діяльності омбудсмана, як розгляд звернень громадян, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їх інтересах щодо порушених прав. Констатовано високий рівень доступності отримання допомоги з відновлення порушених прав внаслідок варіативності способів подачі звернень до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. З'ясовано коло осіб, забезпеченню прав яких приділяється особлива увага в умовах повномасштабного вторгнення військ російської федерації на територію України.

Встановлено тенденції щодо виникнення нових векторів діяльності омбудсмана в умовах воєнного стану, зокрема пов'язаних з розробкою ним новітніх програм, спрямованих на захист прав громадян, участю у приверненні уваги міжнародних організацій до подій в Україні, онлайн-консультуванням, проведенням зустрічей з представниками громадянського суспільства та засобами масової інформації тощо. Вивчено останні, найактуальніші досягнення омбудсмана у сфері гарантування прав і свобод громадян в умовах воєнного стану. Надано оцінку актуальності таких новацій, їх відповідності запитам суспільства, що знаходиться в умовах війни. Водночас, наголошується на недосконалості чинного вітчизняного законодавства, яке регулює діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, виявлено ряд недоліків такого інституту, що мають бути вирішені найближчим часом, зокрема шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів.

Ключові слова: права і свободи, омбудсман, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, адміністративно-правові гарантії, воєнний стан, повномасштабне вторгнення.

Stetsenko D. THE OMBUDSMAN AS A SUBJECT OF GUARANTEEING THE OBSERVANCE OF HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS UNDER MARTIAL LAW

In the article, on the basis of the analysis of legal acts and scientific works, the role of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights in the system of guaranteeing the observance of human and civil rights and freedoms during martial law is highlighted, and the scope of its main powers and typical areas of its activities are established.

The specifics of the Ombudsman's functioning under martial law are outlined, and the need for his/her prompt response to the challenges arising in the field of guaranteeing the rights and freedoms of citizens, as well as adaptation of his/her activities to the current conditions, is emphasized.

Attention is focused on the importance of such an area of the Ombudsman's activity as consideration of appeals from citizens, foreigners, stateless individuals or persons acting in their interests regarding violated rights. The article notes the high level of accessibility of assistance in obtaining restoration of violated rights due to the variety of ways of filing appeals to the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights. Also, the article identifies the circle of persons whose rights are given special attention in the context of the full-scale invasion of the territory of Ukraine by the Russian Federation.

Tendencies in the emergence of new vectors of the Ombudsman's activities under martial law are identified, in particular, those related to the development of new programs aimed at protecting the rights of citizens, participation in drawing the attention of international organizations to events in Ukraine, online consulting, meetings with representatives of civil society and the media, etc. The article examines the latest, most relevant achievements of the Ombudsman in the field of guaranteeing the rights and freedoms of citizens under martial law. An assessment is made of the relevance of such innovations and their relevance to the needs of a society at war. At the same time, the imperfection of the current domestic legislation regulating the activities of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights is emphasized, and a number of shortcomings of such an institution are identified which should be addressed in the near future, in particular by amending the current legal acts.

Key words: rights and freedoms, ombudsman, Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, administrative legal guarantees, martial law, full-scale invasion.

Постановка проблеми. З прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року Україною було визначено основні принципи її політики в галузі забезпечення прав людини і громадянина. Зокрема, задекларовано положення про те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення

прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Водночас, безсумнівним є те, що декларування прав на папері є недостатнім для їх дійсного виконання. Натомість, необхідний комплексний механізм юридичних гарантій їх забезпечення. Однією з адміністративно-правових гарантій, що покликана забезпечити дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні, є інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, відомий також як інститут омбудсмана.

При цьому реалії сьогодення, зумовлені вторгненням російської федерації на територію нашої держави, веденням повномасштабних бойових дій та частковою окупацією, призводять до численних викликів у сфері захисту прав людини, а тому і до активізації і без того надважливої ролі омбудсмана як суб'єкта гарантування прав і свобод громадян та осіб, що проживають на території України. Так, протягом 2022 року до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надійшло 42 485 звернень, частина з яких порушувала проблеми, що вимагали впровадження новітніх інструментів захисту прав людини [2]. З огляду на це значний інтерес для юридичної науки становить висвітлення основних напрямків роботи омбудсмана в умовах воєнного стану, дослідження ефективності його реагування на факти порушення прав і свобод в сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі питання функціонування інституту омбудсмана в Україні були предметом дослідження низки вітчизняних науковців, серед яких О.О. Майданник, В.В. Бойцова, Б.В. Мелех, Л.В. Голяк, В.Я. Тацій, О.О. Пунда, М.П. Вавринчук, О.В. Марцеляк та ін. Водночас, не відкидаючи важливість здобутків зазначених праць, необхідно зауважити, що окремі їх аспекти є такими, що наразі втрачають свою актуальність, оскільки характеризують діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини суто у мирний час, а тому, виникає потреба у подальшому науковому опрацюванні окресленого питання та актуалізації здобутих знань у досліджуваній сфері.

Метою статті є з'ясування пріоритетних напрямків діяльності омбудсмана як гаранта дотримання прав і свобод людини та громадянина в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ведучи мову про інститут омбудсмана варто зазначити, що сучасні правові, демократичні держави приділяють значну увагу функціонуванню вказаного інституту, делегуючи йому значне коло повноважень у сфері парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина. Україна в даному контексті не стала виключенням та відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 року № 776/97-ВР наділила його правами, зокрема, стосовно внесення пропозицій щодо вдосконалення законодавства України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина; перевірки стану додержання прав і свобод людини і громадянина державними органами; направлення актів реагування у відповідні органи у разі виявлення порушень ними прав і свобод людини і громадянина; звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням тощо [3].

Разом з тим, ідеї необхідності запровадження інституту омбудсмана протягом тривалого часу не знаходили підтримки цивілізованих держав. Так, незважаючи на те, що вказаний інститут вперше було запроваджено у Швеції ще в першій половині XIX століття, широкого розповсюдження серед інших країн він не набув. Показовим є те, що такі інституції почали засновуватись по всьому світу лише після Другої світової війни, коли питання захисту прав людини уперше в історії набуло неабиякого міжнародного звучання [4, с. 12]. Саме тому, сьогодні в умовах ведення повномасштабної війни на території України, діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має надважливе значення, зважаючи на те, що життя, здоров'я, права і свободи людини і громадянина є тими цінностями, які страждають першочергово.

На сьогодні, як в мирний, так і у воєнний час, найефективнішим напрямком діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини залишається розгляд звернень громадян, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їх інтересах щодо порушених прав. В результаті відкриття проваджень за такими скаргами омбудсман має змогу особисто вивчити обставини порушення прав кожної особи, встановити відповідальних осіб, які перешкоджають реалізації прав і свобод людини і громадянина, а також сприяти якнайшвидшому усуненню таких перешкод шляхом направлення актів реагування з тим, щоб кожна особа могла реалізувати свої права.

Позитивними сучасними тенденціями в роботі омбудсмана зі зверненнями громадян є запровадження альтернативних способів подання зазначених скарг. Так, окрім особистого подання звернення за адресою фактичного місця знаходження громадської приймальні Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, існує можливість подання скарг шляхом їх направлення на поштову, або ж електронну адресу. Крім того, звернутись до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини можна через регіональні громадські приймальні, які функціонують по всій території України. Суттєвим здобутком за часи впровадження воєнного стану стало і оновлення гарячої лінії омбудсмана, яка фіксує всі усні звернення та надає можливість опрацювати кожен вхідний дзвінок і надати фахову консультацію. Вважаємо, що така широка варіативність способів звернення до омбудсмана дає можливість наблизити до громадян послуги із консультування з питань прав людини та забезпечує високий рівень доступності отримання допомоги з відновлення порушених прав.

Загалом, за результатами розгляду скарг громадян за 2022-2023 роки особлива увага наразі

приділяється забезпеченню прав внутрішньо-переміщених осіб; дотриманню прав і свобод громадян, які проживають на тимчасово-окупованих територіях; виявленню порушень міжнародного гуманітарного права і прав людини в ході бойових дій; забезпеченню прав громадян, які виїхали за межі території України; а також недопущенню депортації і примусового переміщення осіб до російської федерації і тимчасово-окупованих територій [5].

Ще одним важливим напрямком діяльності омбудсмена є його участь у міжнародному співробітництві. В умовах воєнного стану міжнародний напрям роботи Уповноваженого Верховної ради України з прав людини значно активізувався. Зокрема, на теперішній час він включає створення нових майданчиків захисту прав громадян України на міжнародній арені, донесення об'єктивної інформації щодо грубих порушень прав людини та воєнних злочинів держави-агресора до міжнародної аудиторії, залучення неурядових організацій до захисту прав громадян України, які вимушено покинули територію України та перебувають у третіх країнах. Крім того на омбудсмена було покладено завдання щодо мобілізації міжнародних зусиль задля документування військових злочинів для подальшого притягнення винних до відповідальності. Так, упродовж 2022 року омбудсманом проведено 178 двосторонніх зустрічей на високому рівні з міжнародними партнерами [3].

Надважливим напрямком роботи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в рамках міжнародного співробітництва в умовах воєнного стану стало ведення перемовин з омбудсманом російської федерації, що покликані вирішити питання повернення військовополонених та цивільних осіб, які були примусово вивезені на територію держави-агресора.

У січні 2023 року Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини було запроваджено новий інструмент пошуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Відповідно, на офіційному веб-сайті омбудсмена з'явився новий розділ інформації, під назвою «Розшук осіб», в якому було розміщено дорожню карту першочергових дій з розшуку людей. Метою такої ініціативи стала допомога громадянам, які втратили зв'язок із рідними та близькими людьми у зв'язку із збройним конфліктом, воєнними діями та тимчасовою окупацією частини території України. Завдяки такому новітньому напрямку діяльності омбудсмена, громадяни змогли отримувати інформацію щодо зниклих осіб шляхом здійснення дзвінка на телефонний номер гарячої лінії. За результатами комунікації з російською стороною Офіс омбудсмена України надає відповіді громадянам України, громадським об'єднанням та всім, хто звернувся за допомогою.

В умовах запровадження воєнного стану не втрачає своєї актуальності і такий інструмент реагування на порушення прав громадян, як робота Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з нормативно-правовою базою. Так, він має право вносити в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина. Крім того, ним здійснюється аналіз, а також експертиза проектів нормативно-правових актів. До прикладу, при розгляді законопроекту (реєстр. № 8081) від 28.09.2022, яким передбачалася можливість надання військовослужбовцям під час дії воєнного стану частини основної щорічної відпустки, Уповноваженим були надані до профільного Комітету парламенту зауваження щодо необхідності збереження також і відпустки за сімейними обставинами. Вказані зауваження були враховані при прийнятті вказаного законопроекту [3]. Разом з тим, протягом тривалого часу багатьма науковцями порушувалось питання, щодо наділення омбудсмана законодавчою ініціативою, однак вимушені констатувати, що і дотепер вказана проблема залишається невирішеною.

Актуальною за будь-яких умов залишається і діяльність омбудсмена щодо представлення ним щорічних та спеціальних доповідей, важливою частиною яких є надання ним рекомендацій щодо вдосконалення механізму захисту прав і свобод громадян, а також оцінка виконання рекомендацій за попередні роки. При цьому необхідно зауважити, що такі рекомендації не є обов'язковими для виконання, а тому не мають жодних правових наслідків їх невиконання. У зв'язку з цим, стан виконання рекомендацій омбудсмена залишається на доволі низькому рівні. Відповідно до інформації, повідомленої Уповноваженими у щорічній доповіді, за 2022 рік було виконано лише 27 % таких рекомендацій, ще 11% перебувають в процесі виконання, решта ж залишились такими, що не знайшли своєї підтримки та втілення у реальність [2].

Велика увага омбудсмена наразі приділяється і зв'язкам із громадським суспільством та засобами масової інформації, що сприяє утвердженню принципів відкритості та гласності його діяльності. Такий напрям роботи проявляється у систематичному проведенні засідань Консультативної ради при Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини та Консультативної ради національного превентивного механізму при Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, де Уповноважений співголоує разом із представниками неурядового сектору. При цьому члени Консультативної ради не лише обговорюють проблеми у сфері захисту прав людини, а й надають власні пропозиції щодо їх вирішення. Крім того, представники громадського контролю залучаються до моніторингу місць несвободи, проведення моніторингових візитів у регіони, а також до спільної участі в проведенні конференцій, презентацій та публічних заходів.

Водночас, запровадження воєнного стану зумовило виникнення нових векторів діяльності омбудсмена. Зокрема, за його сприяння починаючи від 10.05.2023 року було запроваджено програму «Відновлення», що покликана забезпечити грошову компенсацію громадянам, чії помешкання

постраждали внаслідок збройної агресії.

Важливою ініціативою омбудсмана стало і відкриття Консультаційного центру на базі Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у межах інформаційно-комунікаційного порталу «Діти війни». З початку 2023 року такі консультаційні центри почали відкриватися і в обласних центрах. Метою їх створення стало надання допомоги у сфері забезпечення прав дітей. Така допомога реалізується шляхом надання роз'яснень щодо шляхів повернення дитини або сімей із дітьми з тимчасово окупованих територій; офлайн та онлайн-підтримки щодо отримання свідоцтва про народження дитини в умовах воєнного стану або його легалізації; встановлення контакту з дитиною, яку вивіз один із батьків за кордон; заповнення форми розшуку дитини або заявки на отримання допомоги дітям, які зазнали травмувань внаслідок війни та інших питань, пов'язаних з порушеннями прав людини тощо.

Висновки. З урахуванням вищевикладеного варто зробити висновок про те, що запровадження інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини стало важливим кроком у формуванні і розвитку механізму гарантування прав і свобод людини громадянина. В умовах ведення повномасштабної війни на території України його роль невпинно посилюється та трансформується у відповідності до новітніх викликів воєнного часу. Варто констатувати, що на сьогодні діяльність омбудсмана є прогресивною, гнучкою та такою, що в цілому відповідає запиту суспільства воюючої країни. Позитивними тенденціями його діяльності є вихід за межі усталених напрямків діяльності, що реалізовувались протягом попередніх років. Розвиток новітніх програм, онлайн-комунікація, привертання міжнародної уваги до подій в Україні, проведення прес-конференцій з інформування громадян стали новими векторами діяльності омбудсмана, що свідчать про швидкість реагування вказаного інституту у боротьбі за права людини і громадянина.

Водночас, ряд недоліків у функціонуванні такого інституту, зокрема щодо ефективності впровадження рекомендацій омбудсмана, залишаються невирішеними, а тому вимагають подальшого вдосконалення та вироблення дієвих механізмів на законодавчому рівні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>.
2. Доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2022 році : Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 05.04.2023 р. URL: <https://ombudsman.gov.ua/report-2022>
3. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text>
4. Майданник О.О. Інститут омбудсмана у механізмі забезпечення прав людини в Україні. *Адвокат*. 2010. № 7. С. 12-16.
5. Щодо додержання прав осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України за період 24 лютого – 31 жовтня 2022 року : Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. 2022. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/Доповіді/Доповідь.pdf>.

REFERENCES:

1. Konstytutsiia Ukrainy. (1996, June 28). [Constitution of Ukraine]. *Zakon Ukrainy № 254k/96-VR*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> [in Ukrainian].
2. Dopovid pro stan doderzhannia ta zakhystu prav i svobod liudyny i hromadianyna v Ukraini u 2022 rotsi. (2023, April 5). [Report on the state of observance and protection of human and civil rights and freedoms in Ukraine in 2022]. *Shchorichna dopovid Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny*. Retrieved from: <https://ombudsman.gov.ua/report-2022> [in Ukrainian].
3. Pro Upovnovazhenogo Verhovnoyi Radi Ukrayini z prav lyudini. (1997, December 23). [On the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights]. *Zakon Ukrayini № 776/97-VR*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text> [in Ukrainian].
4. Majdannik O.O. (2010) Institut ombudsmána u mehanizmi zabezpečennya prav lyudini v Ukrayini. [The Ombudsman Institution in the mechanism of human rights protection in Ukraine]. *Advokat*. No 7. 12-16. [in Ukrainian].
5. Shodo doderzhannya prav osib, yaki postrazhdali vnaslidok zbrojnoyi agresiyi Rosijskoyi Federaciyi proti Ukrayini za period 24 lyutogo – 31 zhovtnya 2022 roku. (2022). [On the observance of the rights of persons affected by the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine in the period from February 24 to October 31, 2022]. *Specialna dopovid Upovnovazhenoho Verhovnoyi Radi Ukrayini z prav lyudini*. Retrieved from: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/Доповіді/Доповідь.pdf> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 20.05.2023