

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.3:355.64

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-10/8>

РОЛЬ І МІСЦЕ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

THE ROLE AND PLACE OF THE COMMISSIONER OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE ON HUMAN RIGHTS IN THE FIELD OF ENSURING NATIONAL SECURITY

Барчук В.Б., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Національна академія Служби безпеки України

Логінов О.А., к.ю.н., доцент,
професор кафедри цивільно-правових дисциплін
Національна академія Служби безпеки України

Стаття присвячена дослідженню питань функціонування інституту омбудсмана у сфері національної безпеки України. Зазначається, що хоча вітчизняні науковці розглядали у своїх працях різні теоретичні та практичні аспекти цього інституту, діяльність омбудсмана загалом та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини зокрема саме у зазначеній сфері майже не досліджується. Автори звертають увагу на роль і місце омбудсмана у забезпеченні національної безпеки України. Аналізуючи положення законодавства, що визначає статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також правових актів, що регулюють питання національної безпеки робиться висновок про роль омбудсмана у сфері національної безпеки України. Стосовно ж його місця, автори досліджують систему принципів, що виділяють його серед інших органів, що беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Зокрема, досліджуються різні складові незалежності омбудсмана. Особливо уваги приділено питанню відносин Уповноваженого з Верховною Радою України як з позиції його незалежності, так і з точки зору його діяльності як суб'єкта демократичного цивільного контролю над силами безпеки і оборони. Звертається увага на аспекти діяльності омбудсмана, які роблять його сьогодні одним з найбільш доступних серед державних органів. Уповноваженого також виділяють і його форми та методи діяльності. Зокрема, підкреслюється і його зобов'язання, відповідно до присяги, керуватися справедливістю і власною совістю, що дає йому фактично можливість захищати права, які не закріплені законодавчо в Україні, наприклад, право на належне управління. Важливим принципом діяльності омбудсмана, що зумовлює його місце у забезпеченні національної безпеки, і відповідно до якого визначається необхідність його функціонування є результативність. Остання оцінюється конкретними показниками його роботи відносно органів сектору безпеки і оборони, і доводиться омбудсманом до відома суспільства, шляхом використання лише притаманних йому інструментів.

Ключові слова: права людини, парламентський контроль, захист прав людини, омбудсман, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, національна безпека, демократичний цивільний контроль.

The article is devoted to the study of issues of functioning of the Ombudsman Institute in the sphere of national security of Ukraine. It is noted that although domestic scientists have considered various theoretical and practical aspects of this Institute in their works, the activity of the Ombudsman in general and the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for human rights in particular in the specified field is almost not investigated. The authors draw attention to the role and place of the Ombudsman in ensuring the national security of Ukraine. Analyzing the provisions of the legislation determining the status of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for human rights, as well as legal acts regulating national security issues, the conclusion is made about the role of the Ombudsman in the sphere of national security of Ukraine. Regarding Ombudsman's place, the authors explore the system of principles that distinguish it from other bodies involved in ensuring national security. In particular, various components of the Ombudsman's independence are investigated. Particular attention is paid to the issue of the Commissioner's relationship with the Verkhovna Rada of Ukraine both from the standpoint of his independence and from the point of view of his activity as a subject of democratic civilian control over the security and defense forces. Attention is drawn to aspects of the Ombudsman's activities that make him one of the most accessible among state bodies today. The Ombudsman is also distinguished by his forms and methods of activity. In particular, it is emphasized his obligation, according to the oath, to be guided by justice and his own conscience, which actually gives him the opportunity to protect rights that are not legally enshrined in Ukraine, for example, the right to good governance. Effectiveness is the important principle of the Ombudsman's activity, which determines his place in ensuring national security, and according to which the need for his functioning is determined. The latter is evaluated by specific indicators of his work in relation to security and defense sector bodies, and is brought to the public's attention by the Ombudsman, using only his own tools.

Key words: human rights, parliamentary control, protection of human rights, ombudsperson, ombudsman of Ukraine, national security, democratic civilian control.

Забезпечення національної безпеки є однією з найголовніших умов нормального існування будь-якої країни. Осягнути значення цього питання у мирний час, коли відсутні безпосередні загрози особі, суспільству і державі, не завжди легко, оскільки увага зосереджена в основному на поточних проблемах щоденного життя. Але коли держава стикається із реальною загрозою, що ставить питання про її існування, важливість забезпечення національної безпеки важко переоцінити.

Захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших

національних інтересів України від реальних та потенційних загроз, тобто національної безпеки України досягається за допомогою багатьох факторів [1]. Серед них одним з найголовніших є належна діяльність визначених суб'єктів відповідно до тієї ролі і місця, які відведені для них законодавством. Одним з таких суб'єктів є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Теоретичні та практичні аспекти функціонування інституту омбудсмана є об'єктом наукових досліджень багатьох вчених, серед яких Банах С. В., Закоморна К. О., Марцеляк О. В., Наулік Н. С., Новіков М. М., Радішевська О. Р.,

Семко М. О. та інші. Водночас роль і місце інституту омбудсмана загалом і Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини зокрема у забезпеченні національної безпеки майже не досліджується.

Метою статті є дослідження ролі і місця Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини серед суб'єктів, діяльність яких спрямована на забезпечення національної безпеки України.

Відповідно до статті 101 Конституції України Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина [2]. Стаття 1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» доповнює це положення функцією захисту прав кожного на території України і в межах її юрисдикції [3].

Закон України «Про національну безпеку України» відводить омбудсману роль суб'єкта демократичного цивільного контролю, закріплюючи при цьому лише його основну функцію – здійснення парламентського контролю. З огляду на це можна припустити, що роль Уповноваженого з прав людини у забезпеченні національної безпеки полягає лише у здійсненні парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, а функція захисту прав людини стає другорядною.

Водночас це помилкове твердження. Справа в тому, що обидві функції омбудсмана досить тісно пов'язані і взаємозалежні. Цьому є підтвердження у статті 3 вже згаданого Закону, де захист прав і свобод людини є першою серед складових, що визначають мету парламентського контролю, який здійснює Уповноважений [3].

Таким чином, роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері забезпечення національної безпеки полягає у здійсненні ним парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захисту прав людини як одним з суб'єктів демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони.

Розглядаючи місце омбудсмана серед органів, діяльність яких спрямована на забезпечення національної безпеки, передусім слід звернути увагу на положення, що містяться в статті 4 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [3]. Зокрема, зазначено, що діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не віднімає їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод. Тобто наявність інституту омбудсмана доповнює систему захисту прав людини новим механізмом чим робить її більш цілісною і досконалою. Він є доповнювальним або допоміжним засобом захисту прав людини.

Цей механізм має свої особливості, що виділяють його серед інших елементів системи як захисту прав людини так і системи демократичного цивільного контролю. Зрозуміти ці особливості дають можливість принципи діяльності омбудсмана.

Незалежність. Як свідчить практика, успішне функціонування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, як і інших омбудсманів світу, передусім залежить від того наскільки незалежно від органів, які він покликаний контролювати, цей орган здатен діяти.

Проте важливо зауважити на тому, що незалежність виступає в цьому випадку поняттям відносним. Звичайно, сам факт того, що інституту Уповноваженого надається певна свобода дій, вже відрізняє його від інших державних органів. Водночас незалежність цього інституту зовсім не означає, що не існує зв'язок з державою, її органами. В Україні, як і в інших країнах, де існує подібний інститут, його створення відбувається на основі закону. Закон визначає конкретні зв'язки цієї установи з державою і встановлює

межі, в яких установа повинна функціонувати, тому всі інститути омбудсмана, зокрема національний, неминуче обмежені своїми зв'язками з державою і необхідністю дотримуватися свого законодавчого статусу. До інших факторів, що виключають повну незалежність, належать обов'язкова звітність і відсутність повної фінансової самостійності.

Отже, можна зазначити, що інститут Уповноваженого характеризується певною ступеню незалежності, яка передбачає встановлення деяких меж, але водночас є достатньою і не заважає Уповноваженому ефективно виконувати свої обов'язки.

Незалежність діяльності Уповноваженого полягає в об'єднанні кількох аспектів. По-перше, це юридична незалежність. Її рівень передусім визначається рівнем юридичної сили акту, що регулює діяльність омбудсмана. І прийнятий закон в даному випадку є найкращим варіантом, який здатен забезпечити найвищий ступінь юридичних гарантій діяльності цього інституту.

Юридична незалежність включає також інституційну та організаційну складові.

Інституційна незалежність визначає наскільки омбудсман є незалежним у відносинах з іншими органами влади в тому числі тими, яким він підпорядковується, яким звітує і які сам контролює [4, с. 38].

Закон встановлює гарантії такої незалежності. Зокрема, у статті 4 зазначено, що Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб; стаття 20 встановлює заборону втручання органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб у діяльність Уповноваженого; стаття 22 закріплює обов'язок співпраці зазначених структур з Уповноваженим [3].

Окрім цього, Уповноважений без згоди Верховної Ради України не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий, заарештований; до нього не застосовуються заходи адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку; він не підлягає обшуку, а також особистому огляду. Повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення може бути здійснено Уповноваженому лише Генеральним прокурором (стаття 20 Закону) тощо [3].

Окремо слід звернути увагу на зв'язок омбудсмана з парламентом. Назва посади створює уявлення про належність Уповноваженого до Верховної Ради України. Звичайно парламент має низку повноважень, які стосуються призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого, заслуховування його доповідей та інші. Водночас Закон закріплює гарантії, які виділяють цей інститут в окремий і незалежний від парламенту орган. По-перше, в частині 3 статті 4 Закону наголошується, що повноваження Уповноваженого не можуть бути припинені чи обмежені в разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України або її розпуску (саморозпуску) [3]. По-друге, встановлюється перелік підстав припинення повноважень і дострокового звільнення Уповноваженого з посади. Крім того, сам омбудсман має низку контрольних повноважень щодо Верховної Ради України, які стосуються, наприклад, конституційного звернення Уповноваженого щодо відповідності законів України та інших правових актів парламенту Конституції України тощо.

З іншого боку, необхідно звернути увагу, що Закон України «Про національну безпеку України» визначає Уповноваженого одним з суб'єктів демократичного контролю за сектором безпеки і оборони, що здійснюється Верховною Радою України. Відтак, можна зробити висновок, що хоча статус Уповноваженого передбачає його незалежність і від парламенту, але в системі демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони вони виступають як єдиний механізм.

По-друге, це організаційна незалежність, що включає можливість самостійно призначати і звільняти персонал, а також організувати щоденну роботу.

Діяльність Уповноваженого має конкретні цілі і завдання, що відповідним чином впливає на підбір кадрів. У цьому випадку Уповноважений має можливість самостійно і незалежно визначати умови й вимоги, які застосовуватимуться до персоналу, зокрема, питання щодо методів, критеріїв призначення, строків, питання про те, хто має право звільняти працівників і з яких причин та інше.

Окрім того Закон містить низку таких гарантій організаційної незалежності:

- можливість самостійно розглядати звернення з наданням мінімуму процедурних гарантій;
- можливість доводити до відома суспільства власний погляд, рекомендації, зауваження;
- визначення чіткого терміну дії мандату Уповноваженого;
- надання певних привілеїв і імунітетів Уповноваженому, його представникам і працівникам Секретаріату Уповноваженого;
- деполітизація служби;
- встановлення обов'язку для відповідних органів співпрацювати з Уповноваженим;
- надання достатніх фінансових коштів, передбачених бюджетом;
- встановлення юридичної відповідальності за втручання в діяльність Уповноваженого.

І ще один важливий, на нашу думку, момент: повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини поширюються на всіх основних суб'єктів сектору безпеки і оборони України.

По-третє, це фінансова незалежність (самостійність).

Зв'язок фінансової незалежності з інституційною є очевидним і полягає в тому, що фінансова незалежність дає змогу запобігти впливу з боку інших органів на рішення Уповноваженого. У зв'язку з цим, досить важливим є положення статті 12 Закону, яка вказує, що фінансування діяльності Уповноваженого провадиться за рахунок Державного бюджету України та щорічно передбачається в ньому окремим рядком. Уповноваженому також надається право самому розробляти кошторис своїх витрат [3].

Доступність. Інститут омбудсмана, в порівнянні з іншими наявними засобами захисту прав людини, можна охарактеризувати як найбільш доступний.

Доступність забезпечується шляхом впливу на всі аспекти організації і діяльності Уповноваженого, у зв'язку з чим її забезпечення включає:

1. Інформованість населення про діяльність Уповноваженого. Ця установа не зможе бути доступною, якщо громадяни не знатимуть або будуть погано поінформовані про її існування і функції. Інформованість населення здійснюється шляхом взаємодії з засобами масової інформації, а також за допомогою щорічної та спеціальних доповідей Уповноваженого про стан дотримання прав людини, які підлягають обов'язковому опублікуванню.

2. Безпосередня доступність. Передбачає створення можливості прямого доступу (контакту) до Уповноваженого будь-якої особи незалежно від місця проживання, стану здоров'я та матеріального благополуччя. Відповідно до офіційного веб-сайту Уповноваженого діє достатньо розгалужена система його представників і представництв. Зокрема, 9 представників за напрямками роботи і 25 представників в регіональних представництвах [5].

3. Доступність процедури звернення. Інститут омбудсмана, зокрема й в Україні, характеризується тим, що має максимально просту порівняно з іншими органами процедуру подання скарги, форма якої не є складною для скажника з точки зору її оформлення і, що дуже суттєво для сучасної України, підкріплена принципом безкоштовного провадження.

Ще одним принципом виокремлення місця Уповноваженого з прав людини у сфері забезпечення національної безпеки, на нашу думку, є принцип індивідуалізації форм і методів його діяльності.

Передусім важливим є те, що при вступі на посаду Уповноважений Верховної Ради України з прав людини присягається, між іншим, керуватися справедливістю і власною совістю (стаття 7 Закону) [3]. Це єдина конституційна посадова особа, яка має таке право і обов'язок, що містить моральну складову. Подібне формулювання фактично дозволяє омбудсману оцінювати дії органів і посадових осіб сектору безпеки і оборони з точки зору права на належне (доброякісне) управління, яке формально в Україні не закріплено, але є одним з важливих прав у країнах Європейського Союзу. Що саме має означати на практиці право на належне управління («good governance») закріплено у Європейському кодексі, затвердженому Європейським Парламентом резолюцією від 6 вересня 2001 року [6]. Зокрема, серед основних засад діяльності державних службовців, що визначені цим документом, є багато тих, що наповнені моральним змістом, а саме: пропорційність; недопущення зловживання повноваженнями; об'єктивність; послідовність і надання порад щодо проходження справи; відповідність легітимним очікуванням (принцип правової визначеності); справедливості; ввічливості; розумності строків для прийняття рішень; аргументованість рішень.

Ще однією особливістю є те, що Уповноважений активізує ті види діяльності, яким інші органи забезпечення національної безпеки приділяють мало уваги. Зокрема, в багатьох випадках Уповноважений використовує такий вид правової допомоги, як надання кваліфікованих юридичних консультацій, а також порад щодо використання альтернативних засобів захисту в кожній конкретній ситуації. Таким способом Уповноважений намагається зрозуміти проблеми конкретної людини, чого досить часто бракує іншим державним органам, але так необхідно в сучасних умовах.

Крім того, отримуючи велику кількість звернень, український омбудсман, як ніякий інший орган, має можливість здійснювати всебічний аналіз ситуації з правами людини, яка склалася в Україні, виявляти причини порушень прав людини і порушників серед органів сектору безпеки і оборони. У цьому випадку важливо зазначити також і те, що в рамках своїх повноважень український омбудсман має можливість аналізувати не тільки звернення, які надходять безпосередньо до нього, а й ті, що надходять до органів сектору безпеки і оборони, оцінювати при цьому, крім зазначених вище положень, і саму роботу зі зверненнями, яка проводиться в цих органах та формувати відповідні пропозиції щодо цього виду діяльності. Це є досить важливим моментом, оскільки такий аналіз показує ставлення органів влади до проблем простих громадян.

Використання зазначених вище можливостей безумовно сприяє здійсненню Уповноваженим моніторингу щодо забезпечення прав і свобод людини в Україні, результати якого, на нашу думку, покликані і повинні стати однією з основ розробки державної політики у сфері забезпечення безпеки особи в Україні.

Результативність. Для того, щоб існування інституту Уповноваженого з прав людини було виправдано з погляду забезпечення безпеки особи як складової національної безпеки, його діяльність повинна бути результативною. Водночас для того, щоб держава не витратила зайві гроші на утримання цього органу рівень його результативності у справі забезпечення прав і свобод людини повинен бути досить високим.

Основним критерієм оцінки результативності діяльності Уповноваженого у сфері забезпечення національної безпеки є ті показники, які визначають ступінь позитивного впливу на ситуацію щодо додержання прав людини

органами сектору безпеки і оборони. Найбільш вагомими серед таких показників є кількість поновлених індивідуальних прав людини та кількість випадків надання Уповноваженим правової допомоги у вигляді юридичних консультацій, а також порад щодо використання громадянами альтернативних засобів захисту.

Статистичні дані такого характеру містять щорічні доповіді Уповноваженого з прав людини – ще один важливий притаманний тільки омбудсману інструмент позитивного впливу на дотримання прав людини органами сектору безпеки і оборони, за допомогою якого громадяни можуть дізнатись про результати його діяльності.

Отже, з урахуванням викладеного, можна зробити висновок про те, що основними принципами, характеристика яких дає можливість визначити місце Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у забезпеченні національної безпеки є: незалежність; доступність; принцип індивідуалізації форм і методів його діяльності; результативність.

Разом з тим, ми вважаємо за необхідне підкреслити, що перелік цих принципів не претендує на вичерпність і може бути доповнений і змінений.

Висновки:

1. Роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері забезпечення національної безпеки полягає у здійсненні ним парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захисту прав людини як одним з суб'єктів демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони.

2. Місце Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини серед інших органів у сфері забезпечення національної безпеки можна визначити такими принципами, як: незалежність; доступність; принцип індивідуалізації форм і методів його діяльності; результативність.

3. Незалежність інституту Уповноваженого не є абсолютною, має певний ступінь і передбачає встановлення деяких меж, але водночас є достатньою і не заважає Уповноваженому ефективно виконувати свої обов'язки.

4. Хоча статус Уповноваженого передбачає його незалежність і від Верховної Ради України, в системі демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони вони виступають як єдиний механізм.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. 2469-VIII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996 р. №30. Ст. 141.
3. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. 776/97-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.
4. Бакленд Б., МакДермотт В. Інститути омбудсмена у справах збройних сил: практичний посібник. Женева : ДКЗС, 2015. 178 с. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Ombudsman_book_Ukrainian.pdf. (дата звернення: 20.10.2024).
5. Офіційний веб-сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: <https://ombudsman.gov.ua/report-2022/struktura-ofisu>. (дата звернення: 10.10.2024).
6. The European Code of Good Administrative Behaviour. URL: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/document/en/3510> (дата звернення: 20.10.2024).