

## РОЗДІЛ 7

### АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347.998.85(477)

#### УПОВНОВАЖЕНИЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК СУБ'ЄКТ АПЕЛЯЦІЙНОГО ОСКАРЖЕННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

#### THE HUMAN RIGHTS COMMISSIONER OF VERKHOVNA RADA OF UKRAINE AS THE SUBJECT OF APPEALING JUDGMENTS WITHIN ADMINISTRATIVE JUDICIARY OF UKRAINE

**Вікторчук М.В.,**  
к.ю.н., асистент кафедри міжнародного права  
та юридичної журналістики

*Навчально-науковий інститут права  
Національного університету водного господарства та природокористування*

У статті з'ясовано місце і роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в адміністративному процесі України. Розглянуто питання забезпечення Уповноваженим Верховної Ради з прав людини охорони та захисту прав і свобод суб'єктів апеляційного оскарження судових рішень в адміністративному судочинстві України. Визначено напрямки вдосконалення вітчизняного законодавства, що регулює участь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в адміністративному судочинстві.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, апеляційне оскарження, омбудсман, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

В статье выяснено место и роль Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека в административном процессе Украины. Рассмотрены вопросы обеспечения Уполномоченным Верховной Рады по правам человека охраны и защиты прав и свобод субъектов апелляционного обжалования судебных решений в административном судопроизводстве Украины. Определены направления совершенствования отечественного законодательства, регулирующего участие Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека в административном судопроизводстве.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, апелляционное обжалование, омбудсман, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека.

The author of the article has clarified the place and role of the Human Rights Commissioner of Verkhovna Rada of Ukraine within administrative procedure of Ukraine. Issues related to the problem of guaranteeing the protection of the rights and freedoms of the subjects of appealing judgments within administrative judiciary of Ukraine by the Human Rights Commissioner of Verkhovna Rada have been considered.

The activity of the Human Rights Commissioner of Verkhovna Rada of Ukraine as a representative within administrative procedure has been researched. In particular, the author has characterized the procedural status as a participant in the appeal proceedings in administrative judiciary.

The author has analyzed the problems of implementing the powers of the Human Rights Commissioner of Verkhovna Rada of Ukraine according to the persons whose interests he represents in the case. It has been noted that according to the current legislation, an ombudsman may be the respondent within administrative procedure and simultaneously a participant of administrative procedure and can exercise the procedural rights of the plaintiff. In order to ensure the implementation of the human rights function by the Human Rights Commissioner of Verkhovna Rada of Ukraine, the author has suggested to amend the domestic legislation and to provide a reservation regarding the procedure for appealing against an administrative appeal filed by the ombudsman only within an appeal procedure.

It has been stressed that the legislation does not contain criteria for determining the person's inability to carry out protection independently. Taking into account this fact, the indicated criteria in practice can be arbitrarily determined by the Human Rights Commissioner of Verkhovna Rada of Ukraine. The author has suggested to consolidate in the legislation the duty of the Human Rights Commissioner of Verkhovna Rada of Ukraine to substantiate to the administrative court the impossibility of a person to independently protect own rights and freedoms and legitimate interests due to physical conditions, non-adulthood, old age, incapacity or limited active ability.

The directions of improving the domestic legislation regulating the participation of the Human Rights Commissioner of Verkhovna Rada of Ukraine in administrative legal proceedings have been determined.

**Key words:** appealing judgments, administrative judiciary, ombudsman, Human Rights Commissioner of Verkhovna Rada.

Євроінтеграційні процеси в Україні, а також передбачені Конституцією України основоположні принципи поділу державної влади, законності, верховенства права, захисту прав і свобод людини і громадянина сприяють докорінному перетворенню більшості існуючих в Україні та впровадженню нових державно-правових і соціальних інститутів.

Україна як правова держава зобов'язується створити сприятливі умови для охорони закріплених в вітчизняному законодавстві прав і свобод від можливих протиправних посягань та захисту у випадку їх порушення. Тому, зважаючи на важливість інститутів охорони прав і свобод особи в Україні, сьогодні є актуальними питання ді-

яльності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини в адміністративному процесі.

Цій проблемі приділяли увагу такі науковці, як Л.Д. Будзан, Д.С. Волкова, О.Б. Карпінська, Л.М.Коваль, О.В. Марцеляк, Н.Ю. Хаманева та інші. Так, теоретичне значення мають дослідження взаємодії Уповноваженого Верховної Ради з прав людини як суб'єкта правозахисної діяльності. Практичний характер мають дослідження питань функціональної взаємодії Уповноваженого Верховної Ради з прав людини з національними судовими інституціями. Проте для нашого законодавства цей інститут захисту прав і свобод людини є новим, тому варто звернути детальну увагу на положення вітчизняного законодавства,

що регулюють інститут омбудсмана в Україні, зокрема питання його участі в адміністративному процесі на стадії оскарження судових рішень.

Світовий досвід становлення і розвитку інституту омбудсмана свідчить про те, що він є ефективним інструментом правової демократичної держави. Основна його роль полягає в контролі за дотриманням законності органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових особами.

Згідно з положеннями, закріпленими в Конституції України, до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини особа має право звернутися для здійснення ним позасудового захисту. Так, відповідно до ч. 2 ст. 55 Конституції України кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

У ст. 101 Конституції України зазначається, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина [1]. Відповідно до пп. 2 ст. 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами [2]. Однак варто звернути увагу на поняття «додержання», адже вбачається, що в зазначеному контексті воно звує зміст діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Як слушно зауважує Л.Д. Будзан, із точки зору теорії права додержання права являє собою реалізацію заборон, а для забезпечення прав і свобод необхідно також реалізовувати обов'язки щодо громадянина з боку державних організацій [3, с. 148]. У Великому тлумачному словнику української мови поняття «додержувати» визначається як «без відхилень виконувати, здійснювати» [4, с. 311]. Але зауважимо, що особа самостійно здійснює свої права і свободи. У свою чергу, органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові та службові особи зобов'язані сприяти цьому. Відмітимо, що в ст. 58 проекту Конституції України від 10.10.1993 р. № 3494-12 мета діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Народного правозахисника) була сформульована дещо інакше – як державний контроль за законністю дій посадових осіб, що стосуються прав і свобод громадян [5]. Тому вбачається, що слово «додержання» в ст. 1, 3, 13, 18 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» необхідно змінити на «забезпечення».

Разом із тим в аб. 2 ч. 1 ст. 60 КАС України встановлено, що з метою захисту прав і свобод людини і громадянина у випадках, встановлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може особисто або через свого представника звертатися до адміністративного суду з адміністративним позовом (заявою), брати участь у розгляді справ за його адміністративним позовом (заявою), а також на будь-якій стадії розгляду вступати у справу, провадження в якій відкрито за адміністративними позовами (заявами) інших осіб, подавати апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, в тому числі в справі, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом (заявою) іншої особи [6]. Вказане положення є новелою законодавства, спрямованою на розширення компетенції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Так, в Пояснювальній Записці до Проекту Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII вказано, що пропозиції щодо розширення компетенції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є доцільною, оскільки за європейськими стандартами омбудсман

розглядається як набагато кращий інститут для представництва інтересів громадян, ніж прокуратура [7].

Однак згідно з Паризькими принципами інститут Уповноваженого з прав людини належить до правозахисних інститутів, основними функціями яких є розгляд індивідуальних скарг громадян; інформаційна діяльність; надання консультацій з питань, що стосуються прав людини; вивчення і стеження за станом законодавства, судовими рішеннями, адміністративними розпорядженнями, які стосуються питань до тримання, захисту та заохочення прав людини; підготовка доповідей з питань дотримання прав людини для відповідних органів [8].

Уповноважений Верховної Ради з прав людини здійснює позасудовий захист прав людини і, згідно з Рекомендацією ПАРЕ, його основною функцією є роль посередника між особою і владою. Головною запорукою успішного виконання посередницької функції є нейтральність омбудсмана і повага, якою він користується як у скаржників, так і у влади, завдяки загальноновизначим високим моральним якостям особи, що обіймає посаду Уповноваженого. Відповідно до Рекомендацій ПАРЕ омбудсман не повинен брати участь у судовому розгляді, виступати стороною в адміністративних і кримінальних справах проти органів державної влади або окремих службовців, адже це створює конфлікт інтересів між органами державної влади і є загрозою для об'єктивності судочинства [9, с. 89].

Зауважимо, що ПАРЕ у 2003 році прийняла Резолюцію № 1615, яка стосується уточнення ролі омбудсмана в сучасних національних механізмах захисту прав людини. ПАРЕ відзначила, що омбудсман має важливе значення на всіх рівнях публічного управління, впровадженні верховенства права та в забезпеченні належної поведінки органів публічної влади. Але розширюючи повноваження омбудсманів, слід пам'ятати, що центральною його функцією є роль посередника між особою та владою [10].

Варто зауважити, що, на думку деяких юристів-практиків, процесуальний статус омбудсмана необхідно прирівняти до статусу адвоката, зокрема в частині отримання права на захист в суді, право на професійну таємницю, ознайомлення з матеріалами справи тощо. Тобто замість переважно експертно-аналітичної роботи омбудсману пропонується надати досить широке поле для активної діяльності в правозахисній сфері [11].

Варто відмітити, що положення аб. 2 ч. 1 ст. 60 КАС України не містять критеріїв визначення неможливості особи самостійно здійснювати захист. Зважаючи на це, зазначені критерії на практиці можуть доволіно визначитись Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини [6].

Разом із тим у п. 10 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини надано право, з метою захисту прав і свобод людини і громадянина, особисто або через свого представника в установленому законом порядку звертатися до суду про захист прав і свобод осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, неієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права і свободи [2].

Тому враховуючи міжнародні рекомендації та колізії вітчизняного законодавства, вбачається, що необхідно вдосконалити повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та викласти аб. 2 ч. 1 ст. 60 КАС України в такій редакції: «З метою захисту прав і свобод людини і громадянина у випадках, встановлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може особисто або через свого представника звертатися до адміністративного суду з адміністративним позовом (заявою), брати участь у розгляді справ за його адміністративним позовом (заявою), а також на будь-якій стадії розгляду вступати у справу, провадження в якій від-

крито за адміністративними позовами (заявами) інших осіб, подавати апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, в тому числі в справі, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом (заявою) іншої особи. При цьому Уповноважений Верховної Ради України з прав людини повинен обґрунтувати адміністративному суду неможливість особи через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність, неспроможність самостійно захищати свої права, свободи та законні інтереси. Невиконання Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини вимог щодо надання зазначеного обґрунтування має наслідком застосування положень, передбачених статтею 108 цього Кодексу».

Досліджуючи питання участі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в адміністративному судочинстві, необхідно звернути увагу, що відповідно до чинного законодавства омбудсман може бути відповідачем в адміністративному судочинстві та одночасно учасником адміністративного процесу, який може реалізовувати процесуальні права позивача. Так, наприклад, звернення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з адміністративним позовом до суду в інтересах іншої особи може бути оскаржено як дія суб'єкта владних повноважень. Хоча в КАС України не передбачено можливості подання зустрічного адміністративного позову, однак законодавець допускає можливість оскарження в порядку позовного впровадження адміністративного позову, поданого до суду Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Тому з метою забезпечення виконання правозахисної функції Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини доцільно внести зміни у вітчизняне законодавство та передбачити застереження щодо порядку оскарження поданого омбудсманом адміністративного позову лише в апеляційному порядку.

Аналізуючи Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», варто відмітити, що механізм його впливу на органи державної влади незначний, зокрема, через недосконалу правову регламентацію його прав та обов'язків. Так, цей закон не встановлює обов'язковості розгляду подань Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до органів державної влади; не передбачає можливості їх оскарження; не ви-

значає порядок скасування незаконних рішень органів державної влади; не містить положень про поновлення порушених прав громадян та притягнення винних до відповідальності.

Зауважимо, що сьогодні не існує загальноприйнятих критеріїв оцінки ефективності роботи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, проте можна виділити ряд індикаторів, котрі дозволяють зробити приблизну оцінку ефективності роботи омбудсмана. Серед них: кількість скарг і звернень, що надходять до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; виконання органами державної влади рекомендацій омбудсмана щодо відновлення порушених прав та свобод осіб; ініціативи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, спрямовані на вдосконалення законодавства в сфері прав і свобод людини; ступінь інформативності суспільства про діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Тому для вдосконалення ефективності інституту омбудсмана в Україні необхідно підвищити ефективність роботи із заявами громадян за рахунок використання досвіду недержавних правозахисних організацій і взаємодії з ними, покращити комунікації з суспільством через розвиток і поглиблення співпраці із засобами масової інформації і громадськими організаціями, запровадити інститут спеціалізованих Уповноважених через внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини», забезпечити прозорість і відкритість його діяльності; визначити порядок скасування незаконних рішень органів державної влади і поновлення порушених прав громадян; передбачити посилення відповідальності посадових осіб за реагування на подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [9, с. 95].

Отже, інститут омбудсмана, як і судова система, покликаний захищати права громадянина від свавілля органів державної влади та їх посадових осіб, є необхідними в демократичному суспільстві. Основою діяльності Уповноваженого з прав людини є його високий авторитет. Однак омбудсман, що не наділений реальними владними повноваженнями, не має права давати обов'язкові розпорядження органам державної влади суб'єкта і органам місцевого самоврядування, тобто у випадку конкретних порушень прав і свобод людини Уповноважений не може змусити органи влади вжити заходів для відновлення прав громадянина.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
  2. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р., № 776/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.
  3. Будзан Л.Д. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як представник в адміністративному процесі / Л.Д. Будзан // Право і безпека. – 2011. – № 3(40). – С. 147–151.
  4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. : Ірпінь ; Перун, 2005. – 1728 с.
  5. Конституція України (проект опублікований у пресі 26 жовтня) 1993 / Конституанта: сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://constituanta.blogspot.com/2012/10/1993.html>.
  6. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
  7. Пояснювальна Записка до Проекту Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р., № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=48935](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935).
  8. Додаток до резолюції 48/134 Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993 року / Офіційний веб-сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/international-cooperation/international-instruments/paris-principles.html>.
  9. Коваль Людмила. Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Людмила Коваль / Харківська правозахисна група. – Харків: Права людини, 2010. – 240 с.
  10. Рекомендація ПАРЕ стосовно інституції омбудсмена (рекомендація № 1615 (2003) / Інформаційний портал Харківської правозахисної групи: сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khpg.org.ua/index.php?id=1168593186>.
  11. Штыкина Алиса. Омбудсмен и адвокат.
- Правозащита Уполномоченным по защите прав предпринимателей разрешат защищать бизнесменов в судах / Алиса Штыкина // Общество. Журнал. – 2015. – № 232(2249) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ru/newspaper/2015/12/16/56bc8a049a7947299f72b772>.