

## УПОВНОВАЖЕНИЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ: ДІЯЛЬНІСТЬ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

### THE REPRESENTATIVE OF VERHOVNA RADA OF UKRAINE ON HUMAN RIGHTS: ACTIVITIES IN THE CONDITIONS OF THE MILITARY STATE

Ромців О.І., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри теорії права та конституціоналізму

*Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти  
Національного університету «Львівська політехніка»*

У статті розглянуто питання про проблеми діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в умовах воєнного стану. Проаналізовано законодавство, яке регулює роботу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, його повноваження у сфері забезпечення та захисту прав людини та громадянина.

Встановлено, що сферою діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є відносини між громадянином і державними інституціями, органів місцевого самоврядування, установами, організаціями, об'єднаннями громадян, їх посадовими особами тощо, але найчастіше – це контроль у площині взаємовідносин «громадянин – органи виконавчої влади».

Визначено, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – це незалежний, політично нейтральний, одноособовий орган, що призначається Верховною Радою України, який на постійній основі здійснює контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції, проте він діє неформально на власний розсуд і сила його рішень, на жаль, не має обов'язкового характеру. Зазначено, що інститут омбудсмена належить до недержавних національних правозахисних інститутів, які створюються для контролю та нагляду за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування задля дотримання ними прав та свобод людини і громадянина, а також бере участь у механізмі відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина.

У статті також проаналізовано роботу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері забезпечення та захисту прав і свобод дітей, оскільки вони є найбільш вразливою категорією осіб, які постраждали від збройного конфлікту, і самостійно про себе подбати не можуть. Зокрема, особливу увагу приділено проблемам депортації українських дітей, можливим способам повернення їх в Україну, питанням незаконного всиновлення їх громадянами росії, в тому числі навіть Уповноваженою рф з прав дитини.

**Ключові слова:** Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, омбудсмен, парламентський контроль, порушення прав людини, захист прав людини.

The article deals with the problems of the activity of the Representative of Verhovna Rada of Ukraine on Human Rights in the conditions of the military state.

The legislation that regulates the work of the Representative of Verhovna Rada of Ukraine on Human Rights, his powers in the field of ensuring and protecting human and citizen rights has been analyzed.

It has been established that the sphere of activity of the Representative of Verhovna Rada of Ukraine on Human Rights is the relationship between the citizen and state institutions, local self-government bodies, institutions, organizations, associations of citizens, their officials, etc., but most often it is control in the plane of mutual relations "citizen – bodies executive".

It was determined that the the Representative of Verhovna Rada of Ukraine on Human Rights is an independent, politically neutral, one-person body appointed by the of Verhovna Rada of Ukraine, which on an ongoing basis monitors the observance of the constitutional rights and freedoms of man and citizen and protects the rights of everyone on the territory of Ukraine and in within its jurisdiction, however, he acts informally at his own discretion and the force of his decisions, unfortunately, is not binding. It is noted that the ombudsman institute belongs to the non-state national human rights institutes, which are created to control and supervise the activities of state authorities and local self-government bodies in order to ensure that they observe the rights and freedoms of a person and a citizen, and also participates in the mechanism of restoring violated human rights and freedoms and citizen.

The article also analyzes the work of the Representative of Verhovna Rada of Ukraine on Human Rights in the field of ensuring and protecting the rights and freedoms of children, since they are the most vulnerable category of persons affected by the armed conflict and cannot take care of themselves. In particular, special attention was paid to the problems of deportation of Ukrainian children, possible ways of their return to Ukraine, the issue of their illegal adoption by Russian citizens, including even the Commissioner of the Russian Federation for Children's Rights.

**Key words:** the Representative of Verhovna Rada of Ukraine on Human Rights, ombudsman, parliamentary control, violation of human rights, protection of human rights.

Україна, впроваджуючи позитивний досвід іноземних держав та міжнародно-правові стандарти реалізації і захисту прав та свобод людини, активно розвиває та удосконалює інститут Омбудсмена. Цей інститут народного правозахисника давно став невід'ємною частиною складного механізму захисту демократії у багатьох розвинутих країнах.

Загарбницька війна росії проти України створила сьогодні додаткові умови для масового порушення основних прав і свобод людини та громадянина, адже таких цинічних та безпрецедентних порушень норм міжнародного права, правил ведення війни, порушень прав і свобод людини, Європа і весь цивілізований світ не бачили впродовж десятиків років. Все це відповідно також внесло свої корективи у діяльність усіх органів державної влади, в тому числі і Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Дослідженням захисту прав і свобод людини та громадянина присвятили свої праці багато вчених. Питаннями діяльності безпосередньо Уповноваженого з прав людини у цій сфері займалися: П. Агєєв, С. Банах, В. Барчук, І. Білик, Л. Голяк, І. Грищенко, Є. Давиденко, І. Дідковська, В. Євітов, О. Ждан, К. Закоморна, Н. Карпачова, В. Кирильчук, Л. Коваль, Т. Кузьма, Н. Наулік., С. Несинова, О. Марцеляк, А. Ролганчук, О. Рулік, І. Сіра, Ю. Ткаченко, Л. Усаченко тощо.

Проте на сьогоднішній день залишилось ще багато проблем, які потребують свого якнайшвидшого вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Історія запровадження посадової особи, яка була б уповноважена на здійснення парламентського контролю за дотриманням прав і свобод громадян, бере свій початок у 1809 р. Саме тоді у Швеції відбулася революція, внаслідок якої було трансформовано

форму державного правління з абсолютної монархії у парламентську. Саме тоді до Конституції Швеції було внесено зміни, відповідно до яких парламент наділявся повноваженням обирати Justitieombudsmannen (омбудсмена). До його компетенції належало: захист прав і свобод громадян; здійснення нагляду за дотриманням законів суддями та державними службовцями; заохочувати рівне застосування законів; вказувати на законодавчі неточності та розглядати скарги громадян [1]. І хоч від моменту заснування першого інституту Омбудсмена минуло більше двох сотень років, основне завдання народного правозахисника залишилося незмінним – здійснювати контроль і нагляд за дотриманням владними інституціями держави прав і свобод людини та громадянина, ефективно захищати ці права у випадку їх порушення.

На жаль, запровадження функціонування інституту Омбудсмена на території України відбулося доволі пізно, порівнюючи з іншими європейськими країнами. Насамперед, це було зумовлено тим, що Україна здобула незалежність лише у 1991 р., а до цього її територія перебувала у складі кількох держав. Що стосується перебування України у складі СРСР, то у цей час існування парламентського контролю за дотриманням прав і свобод громадян було неможливо у зв'язку із тогочасним суспільно-політичним ладом та радянською правовою доктриною [2].

Проголошення Україною незалежності та прагнення українського суспільства до її утвердження як правової та демократичної держави призвели до необхідності трансформації способів та засобів здійснення контролю за дотриманням прав і свобод людини у державі. Беручи до уваги позитивний досвід іноземних держав з цього питання, Верховною Радою України було запроваджено спеціальну посадову особу у сфері здійснення парламентського контролю за дотриманням прав людини – Уповноваженого з прав людини (Омбудсмена). І 23 грудня 1997 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [3] (далі – Закон), який визначив конституційно-правовий статус цієї посадової особи.

Однією з характерних рис конституційно-правової природи Омбудсмена є те, що Омбудсмен – це спеціальний контрольно-наглядовий, правозахисний орган державної влади (посадова особа). Його запровадження є реакцією суспільства на недосконалість існуючої в країні правозахисної системи. Суспільство зацікавлене у створенні нового, більш ефективного інституту, який би став доповненням до існуючих форм контролю та нагляду у сфері забезпечення прав людини. Здійснюючи свої контрольно-наглядові та правозахисні повноваження, Омбудсмен виконує роль балансу між громадянами, суспільством і державою. Він не тільки пом'якшує суперечності між державними і громадянськими сферами, але й легітимізує державну владу, яка під впливом цього інституту стає більш чуйною до потреб і запитів членів суспільства [4, с. 12–13].

Важливою рисою інституту Омбудсмена є його незалежність, яка гарантується заборонаю органам державної влади, будь-яким посадовим особам втручатися в його діяльність, наділення омбудсмена свободою вибору дій при розгляді та вирішенні справ і цілим рядом інших гарантій діяльності. Це політично нейтральний орган. Такий статус Омбудсмена не завдає шкоди його суспільному іміджу, а, навпаки, піднімає його, оскільки активна участь омбудсмена у політичному житті країни, безперечно, перетворила б його на знаряддя боротьби за владу і тим самим автоматично позбавила б будь-яких можливостей щодо неупередженого, об'єктивного і незалежного прийняття рішень [4, с. 13].

Відповідно до ст. 4 Закону за Уповноваженим закріплено право недоторканності, що безсумнівно сприяє здійсненню ним посадових обов'язків без остраху стороннього втручання з боку правоохоронних органів. Також

він здійснює свою діяльність на постійній основі, навіть запровадження воєнного чи надзвичайного стану не є підставою для припинення його посадових обов'язків, так само як і розпуск Верховної Ради України [3].

Мета парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, а відповідно і діяльності Уповноваженого, полягає у захисті прав і свобод людини, які закріплені Конституцією та міжнародними договорами України; у дотриманні усією вертикаллю влади прав людини; у запобіганні будь-яких проявів дискримінації чи обмежень прав і свобод людини, а також сприянню приведення вітчизняного законодавства у відповідність до Конституції та міжнародних договорів України (ст. 3 Закону).

Компетенція Уповноваженого є доволі широкою за своїм змістом. Фактично він наділений такими повноваженнями, що не належать жодному представникові влади. Відповідно до Закону Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право невідкладного прийому у Президента України, Прем'єр-міністра України, центральних органів виконавчої влади, головами Верховної Ради України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України та Вищих спеціалізованих судів України, інших державних органів та у низці інших інституцій. Таке право зумовлено тим, що у нагальних випадках необхідна пряма комунікація між Уповноваженим та відповідними суб'єктами задля реагування на випадки порушення прав і свобод людини, їх усунення та консолідацію зусиль для забезпечення належного стану дотримання прав і свобод людини на території України. Ще одним важливим його правом є те, що він виступає суб'єктом конституційного подання. І відповідно до п. 3 ст. 13 Закону може звертатися до Конституційного Суду з поданням про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів ВРУ, актів Президента, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина, а також вносити подання про офіційне тлумачення положень Конституції [3]. Надання цього права Уповноваженому гарантує можливість реагування на випадки спроби обмеження конституційних прав і свобод громадян та допомагає більш комплексно розуміти норми Конституції та застосовувати їх окремі положення у житті. Уповноважений також має право вносити пропозиції до законодавства з метою покращення реалізації прав і свобод людини.

Особливої актуальності питання забезпечення та захисту прав людини Омбудсменом набуває в умовах воєнного стану. Адже, за словами Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Дмитра Лубінця, «Війна, яку російська федерація веде сьогодні проти України – це війна проти прав людини. Мирне населення українських міст та селищ стає головною мішенню російської армії, снаряди якої хочуть знищити загальнолюдські цінності, свободу та демократію. Не тільки в Україні, в світі [5].

Особлива увага Уповноваженого з прав людини сьогодні звернена на забезпечення та відновлення порушених прав такої категорії осіб як діти, адже саме вони під час війни потребують особливого захисту держави та всіх її інституцій.

За даними Офісу Генпрокурора понад 1579 дітей постраждали в Україні внаслідок повномасштабної збройної агресії РФ. Зокрема, станом на 31 липня 2023 року 498 дітей загинули, ще 1081 дитина зазнала поранення різного ступеню тяжкості, 13 постраждало від сексуального насильства. За даними Національної поліції України зниклими ще вважаються 1037 (15530 знайдені). За інформацією Національного інформаційного бюро 19546 дітей депортовані та/або примусово переміщені (386 повернені). Ці дані звичайно не є остаточними. Триває постійна робота з їх встановлення в місцях ведення бойових дій, на тимчасово окупованих та звільнених територіях [6].

Так, у звіті дитячої омбудсменки РФ Марії Львової-Белової за 2022 рік вказано, що від початку повномасш-

табної війни росія «прийняла» близько 4,8 млн. українців, з них понад 700 тис. – діти. Омбудсменка запевняє, що більшість українських дітей приїхали до Росії з батьками чи іншими родичами.

Зазначається також, що на територію Росії вивезли близько 1,5 тисячі вихованців установ для дітей-сиріт або дітей, які залишилися без піклування. 288 дітей з території Донецької області були віддані в Росії в прийомні сім'ї. Діти з територій Луганської області, як стверджується, повернулися до своїх установ, проте згодом 92 дитини також були «влаштовані» до російських родин. З квітня до жовтня 2022 року в російські прийомні сім'ї «влаштували» ще 380 дітей, які залишилися без піклування батьків, з територій, контрольованих угрупованнями «ДНР» і «ЛНР» [7].

Також у звіті підтверджується, що наприкінці літа - восени 2022 року «у зв'язку з ситуацією на лінії фронту» діти «з Херсонської, Запорізької, Харківської областей та інших територій» були відправлені «в санаторії та організації відпочинку» окупованого Криму та Краснодарського краю рф [7].

За дивним збігом обставин, дитячий омбудсмен рф у жовтні 2022 року також «усиновила» хлопчика, якого російські окупанти незаконно вивезли з Маріуполя.

У відповідь на це Уповноважений Верховної Ради з прав людини Дмитро Лубінець звернувся до спеціального представника генсека ООН з питань дітей та збройних конфліктів Вірджинії Гамби з проханням отримати від російської сторони списки депортованих українських дітей. На його думку, сьогодні Україні терміново необхідні сприяння та допомога третіх країн у питанні повернення вивезених рф дітей, адже з початком повномасштабного вторгнення Україна розірвала дипломатичні відносини з країною-агресоркою [8].

Як наголошує Д. Лубінець, під виглядом «добрих справ», евакуації чи відпочинку Росія вивозить українських дітей на свою територію чи тимчасово окупованого Криму. Станом на сьогодні Офіс Омбудсмена має офіційні дані щодо 365 незаконних всиновлень українських дітей у рф. Проте реальні цифри – не відомі. «Закликаю міжнародну спільноту звернути увагу на злочини, які постійно Росія вчиняє щодо українських дітей та вжити негайних заходів задля припинення грубих порушень норм міжнародного права. Також закликаю сприяти повернення всіх дітей на територію України. Ми будемо працювати, допоки не повернемо кожну дитину додому, а для українських дітей, дім – Україна», – резюмував Лубінець [8].

Посол Великої Британії в Україні Мелінда Сіммонс вважає, що росіяни викрадають українських дітей, щоб винищити під корінь наступне покоління захисників України. Тому, на її думку, перед Україною, постало не одне, а два питання: перше – це необхідність повернути дітей у їхні родини, а друге – це психологічна допомога після промивання мізків росіянами [9].

Омбудсмен реалізує свої повноваження, порушуючи провадження за зверненнями громадян або діючи

за власною ініціативою. Діяльність омбудсмена носить неформальний характер. Неформалізований підхід щодо вирішення скарг громадян на порушення їх прав і свобод вигідно відрізняє цей інститут від інших правових, в тому числі судових способів захисту прав людини. Основним в його діяльності є безкоштовний, простий і зрозумілий для громадян метод роботи. Це полягає в тому, що законодавством не передбачені якісь особливі вимоги щодо поданих громадянами скарг. Як правило, такі вимоги стосуються тільки терміну подачі скарги, інколи її форми [4, с. 13].

І це дуже позитивний момент, адже в умовах збройного конфлікту, громадяни не завжди мають фізичну, матеріальну, часову чи навіть психологічну можливість дотримуватися бюрократичної процедури, щоб захистити своє порушене право. Натомість омбудсмени, ставлячись з розумінням до таких ситуацій, можуть досить гнучко та вільно трактувати встановлені вимоги і приймати скарги до розгляду навіть при недотриманні окремих умов.

Слід зазначити, що згідно з правовою природою цього інституту він не наділений повноваженнями приймати остаточні рішення у справі, а може тільки намагатися переконати той чи інший орган державної влади розглянути оскаржене питання. Завдання Омбудсмена – переконати органи державної влади в необхідності відновити порушені права людини, здійснити певні зміни у механізмі свого функціонування, особливо на тій ділянці, де допускаються масові порушення прав людини [4, с. 14].

На жаль, проблема масових порушень прав людини сьогодні є надзвичайно актуальною в Україні, тому суспільство покладає великі надії на ефективну роботу Уповноваженого з прав людини щодо захисту цих прав.

Підсумовуючи вищевикладене, варто сказати, що важливість ефективного функціонування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в умовах війни полягає, по-перше, у здійсненні нагляду та швидкого реагування за наявними випадками порушення прав і свобод людини на території України. По-друге, його діяльність спрямована на попередження таких порушень та внесення пропозицій щодо покращення правового становища громадян. По-третє, право на звернення про захист свого права гарантується кожній особі незалежно від наявності громадянства, статі, релігії чи політичних переконань, що втілює принцип рівності. Реалізуючи низку покладених на нього завдань, Уповноважений сприяє становленню України як правової держави, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека дійсно визнаються найвищою соціальною цінністю, незалежно чи в мирний час, чи в умовах воєнного стану, з ефективним механізмом захисту цих прав, а не носять декларативний характер. Вважаємо, що забезпечення ефективного та незалежного здійснення покладених на Уповноваженого прав і обов'язків є запорукою швидшої перемоги України над державою-агресоркою та її інтеграції у європейське співтовариство.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. The Office of the Parliamentary Ombudsmen was established in connection with the adoption of the Instrument of Government that came into force in 1809. Riksdagens ombudsman. URL: <https://www.jo.se/en/About-JO/History/>.
2. Інститут омбудсмена. URL: <https://ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/history/institute/>.
3. Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. ст. 99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Марцеляк О. В. Конституційно-правий статус інституту омбудсмена: світовий досвід та українська модель : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02/ Нац. ун-т "Одеська юридична академія". Одеса, 2004. 36 с.
5. Уповноважений взяв участь у другому Саміті перших леді та джентльменів, присвяченому майбутньому України та світу в контексті післявоєнної відбудови. URL: [https://ombudsman.gov.ua/news\\_details](https://ombudsman.gov.ua/news_details)
6. Інформація за даними державного порталу розшуку дітей «Діти війни» станом на 23 серпня 2023 року. URL: <https://ombudsman.gov.ua>
7. Російська омбудсменка Львова-Белова підтвердила вивезення понад 700 тисяч українських дітей до РФ. URL: <https://censor.net/ua/n3434467>
8. Д. Лубінець звернувся до ООН, щоб отримати від Росії списки депортованих дітей. URL: <https://censor.net/ua/n3434512>
9. Росіяни викрадають дітей, щоб винищити під корінь наступне покоління захисників України, – посол Британії Сіммонс. URL: <https://censor.net/ua/n3434189>