



СТАНОВЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ ПАРЛАМЕНТСКОГО ОМБУДСМЕНА УКРАИНЫ

Надежда КРАВЧЕНКО,

соискатель кафедры теории права и международной информации
Открытого международного университета развития человека «Украина»

Summary

In the article examines the stages of formation of functions Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights – Ukrainian Parliamentary Ombudsman – in connection with Ukraine's ratification of international conventions on human rights. Determined by the necessity of theoretical analysis of the process of expanding the functions of the Ombudsman of Ukraine, which may contribute to determining the future direction of this institution.

Key words: ombudsman, conventions, functions of law, protection of human rights.

Аннотация

В статье исследуются этапы становления функций Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека – украинского парламентского омбудсмана – в связи с ратификацией Украиной международных договоров в области защиты прав человека. Определяется необходимость теоретического анализа процесса расширения функций омбудсмана Украины, что может способствовать определению направлений дальнейшего развития этого института.

Ключевые слова: омбудсмен, конвенции, функции права, защита прав человека.

Постановка проблемы. С первых лет независимости Украина определила своим стратегическим курсом сближение с цивилизованным демократическим миром, в котором права человека не только декларируются, но имеют реальную государственно-правовую защиту. Вступление Украины в Совет Европы в ноябре 1995 г. стало важным шагом в присоединении её к механизму защиты прав человека, который существует в этой организации. Этот шаг поставил на повестку дня необходимость создания в стране условий для выполнения обязательств украинского государства, в том числе для принятия предусмотренных Заключением Парламентской Ассамблеи Совета Европы (далее – ПАСЕ) от 26 сентября 1995 г. № 190 рамочных документов о правовой и судебной реформах и о правовой политике Украины в сфере защиты прав человека.

Одним из требований этих документов было принятие новой конституции и закрепление в ней органа, функцией которого является парламентский контроль за соблюдением прав человека и гражданина. Со временем таким органом Конституция Украины определила Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека (далее – Уполномоченный).

Углубляя, хотя противоречиво и непоследовательно, процесс движения в сторону европейских идеалов и ценностей, Украина в последующие годы подписала и ратифицировала ряд международных договоров в сфере защиты

прав человека. Это способствовало значительной конкретизации полномочий и функций ее парламентского омбудсмана.

Актуальность темы исследования определяется необходимостью теоретического анализа процесса расширения функций омбудсмана Украины, что может способствовать определению направлений дальнейшего развития этого института.

Одними из первых среди отечественных теоретиков в изучении правового статуса омбудсмана как элемента на то время некоторых западноевропейских государств были Г. Мурашин и Ю. Шемшученко. Они, проанализировав этот институт еще в 70-е гг. XX века, сделали вывод, что он «создает определенные правовые возможности для борьбы за права и свободы трудящихся» [1, с. 144].

Первое же фундаментальное исследование правового статуса украинского парламентского омбудсмана сделал А. Марцеляк, выделив ряд его основных общетеоретических функций [2, с. 70].

Вопросы функций парламентского омбудсмана Украины в различных аспектах изучались также в работах В. Брилёвой, Ю. Барабаша, А. Георгицы, К. Закоморной, Н. Карпачевой, А. Кушниренко, Н. Наулик, В. Погорилко, А. Теленбаума, И. Терещенко и других украинских и зарубежных исследователей.

Целью и задачей статьи является систематизация функций украинского парламентского омбудсмана и выделе-

ние этапов их становления под влиянием евроинтеграционных процессов.

Изложение основного материала.

Слово «функция» происходит от латинского «functio», что означает выполнение, свершение, деятельность, обязанность, назначение.

Функция, как и многие другие общетеоретические понятия, не является только юридическим. Оно широко используется и в других науках. Так, например, «Толковый словарь» В. Даля содержит такое определение: «Функция – это значение действия над количеством» [3].

В биологии «функцию» понимают как самодостаточную специфическую деятельность организма или отдельного органа, а в математике понятие функции выражает зависимость изменений одной величины от изменений другой [4, с. 375].

В общетеоретической литературе под функциями права понимают направления правового воздействия, которые отражают роль права в организации (упорядочении) общественных отношений [5, с. 192]. Так, по мнению Н. Онищенко, в юридической науке понятие «функция» характеризует социальную роль государства и права [6, с. 318].

Российский теоретик А. Венгеров отмечал, что функция в теории государства и права означает направление, предмет деятельности того или иного политико-правового института, содержание его деятельности и ее обеспечение [7, с. 141].



В связи с тем, что в украинской политико-правовой мысли пока отсутствует однозначное определение сущности понятия «функция», что связано «с одной стороны, с многообразием направлений влияния политических (и правовых – К. Н.) институтов и процессов на общество, а с другой – с отсутствием единого подхода к выделению функций, методологических принципов и методологических приемов их определения» [8, с. 27], мы разделяем взгляд, в соответствии с которым в функциях проявляются сущность и социальное значение права. Именно функции отражают основные направления воздействия права на общественные отношения и поведение людей, что позволяет дать обобщающую характеристику «работы» юридических норм [9, с. 209].

Мы считаем, что эта мысль справедлива не только по отношению к функциям права как к одному из социальных регуляторов, но и по отношению к функциям государственных органов – создателей и применителей правовых норм. Так считает и В. Ковальский, который пишет, что «в правовой науке функция определяется как социальная роль права или государства относительно макро- и микроокружения» [10, с. 10].

Функции любого государственного органа, в том числе и Уполномоченного, являются формой реализации, отражением, воплощением в жизнь его задач и полномочий через главные направления деятельности с целью упорядочения определенных правоотношений. Другими словами, функции есть формы реализации полномочий государственного органа. Именно изучение и определение функций такого органа, анализ этапов их становления способствует конкретизации его общего назначения, роли и места в системе государства.

Подготовительный этап становления системы функций Уполномоченного начинается, на наш взгляд, с принятия Украиной обязательств, предусмотренных указанным заключением ПАСЕ. Вступив в Совет Европы, Украины взяла на себя перечень обязательств, в частности подписание и ратификация ряда международных конвенций в сфере защиты прав человека. В тот же день она подписала Конвен-

цию о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее – Конвенция 1950 г.) и ряд протоколов к ней. Главная особенность этой конвенции – создание реально действующего механизма защиты прав человека, в частности Европейского суда по правам человека, к которому может обратиться каждый житель страны Совета Европы, считающий, что его права, закрепленные в этой конвенции, нарушены.

Первый этап становления системы функций Уполномоченного начинается со дня принятия Конституции Украины, в ст. 101 которой законодатель Украины исторически впервые и наиболее широко определил его функцию: парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Указанная норма получила развитие в Законе Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека» от 23 декабря 1997 г. (далее – Закон), с принятия которого начался *второй этап становления функций Уполномоченного* и который закрепил главные элементы его правового статуса. Так, в соответствии со ст. 1 Закона Уполномоченный на постоянной основе осуществляет парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также защиту прав каждого на территории Украины и в границах ее юрисдикции [11].

Как и омбудсмены других государств, Уполномоченный участвует в четко определенном кругу общественных отношений, которые возникают, с одной стороны, между человеком и гражданином, а с другой – органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными и служебными лицами (ст. 2 Закона). С 13 мая 2014 г. Закон определяет, что его действие распространяется также на отношения, возникающие между юридическими лицами публичного и частного права и физическими лицами, находящимися на территории Украины, в случаях, предусмотренных отдельным законом.

Указанную статью Конституции Украины и Закон можно назвать нормами, которые закрепили *функцию общего порядка* парламентского омбудсмена Украины – осуществление парламентского контроля за соблюдением консти-

туционных прав и свобод человека и гражданина. С точки зрения историзма, эту функцию Уполномоченного можно определить как его функцию «первого поколения».

Следует отметить, что украинский омбудсмен имеет более широкую компетенцию по сравнению с некоторыми иностранными коллегами. Он, например, имеет право влиять и на отношения человека и гражданина с предприятиями, учреждениями, организациями независимо от формы собственности, чего не могут делать его коллеги, например в Российской Федерации и Кыргызстане.

Так, в ч. 1 ст. 16 Закона РФ «Об уполномоченном по правам человека Российской Федерации» определено, что уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих [12]. А в ст. 2 Закона Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» устанавливается, что омбудсмен регулирует отношения, возникающие при реализации прав и свобод человека и гражданина лишь между гражданином Кыргызской Республики, независимо от места его нахождения, иностранцем или лицом без гражданства, находящимся на территории Кыргызской Республики, и органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами [13].

Началом *третьего этапа становления функций Уполномоченного* (и первого этапа конкретизации его функции общего порядка) есть ратификация Украиной 22 октября 1999 г. Конвенции о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями (Конвенция № 156). Следствием этого стало принятие Закона Украины «Об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин» от 8 сентября 2005 г., который направлен на реализацию требований указанной конвенции, а также ст. 14 Конвенции 1950 г. и ст. 24 Конституции Украины, провозглашающей равенство прав женщин и мужчин.

Нормами этого закона Украины Уполномоченный был наделен функцией контроля за обеспечением равных



прав и возможностей женщин и мужчин. Так, согласно ст. 9 этого закона Уполномоченный в рамках осуществления контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина осуществляет контроль за соблюдением равных прав и возможностей женщин и мужчин, рассматривает жалобы о случаях дискриминации по признаку пола, в ежегодном докладе освещает вопросы соблюдения равных прав и возможностей женщин и мужчин [14].

Тем самым законодатель в рамках функции общего порядка Уполномоченного впервые выделил отдельную (частную) его функцию – функцию обеспечения равных прав и возможностей женщин и мужчин, то есть функцию контроля за обеспечением гендерного равенства в Украине. Применение принципа историзма позволяет назвать указанную функцию Уполномоченного его функцией «второго поколения».

Датой начала *следующего этапа становления* функций Уполномоченного вполне можно считать 5 ноября 1998 г. В этот день Верховная Рада Украины отменила оговорки, сделанные при подписании Конвенции ООН против пыток от 10 декабря 1984 г. Тем самым Украина признала компетенцию Комитета против пыток (далее – Комитет), определенную ст. 20 этой конвенции, и действие на своей территории в полном объеме ее ст. ст. 21 и 22, которые регламентируют: а) взаимоотношения между Комитетом и государством, о котором он получил вполне обоснованные данные о систематическом применении пыток на его территории; б) компетенцию Комитета получать и процедуру рассмотрения им заявлений одного государства-участника о том, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств по настоящей конвенции [15].

Парламент Украины, внедряя европейские стандарты в государстве в целях выполнения этой конвенции, 21 июля 2006 г. ратифицировал Факультативный протокол к ней. В соответствии со ст. 3 этого протокола каждое государство-участник создает, назначает или поддерживает на национальном уровне один или несколько органов для посещений в целях предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее

– национальный превентивный механизм – НПМ).

В ст. ст. 17–23 указанного протокола определены обязательства государства по созданию НПМ и обеспечению гарантий его функциональной независимости, а также минимальный перечень полномочий этого механизма. Выполняя эти обязательства перед мировым сообществом, парламент Украины дополнил 2 ноября 2012 г. этот закон статьей 19-1, которую назвал «Выполнение Уполномоченным функций национального превентивного механизма». В результате этого функция НПМ стала еще одним атрибутом Уполномоченного. В соответствии с этой статьей в секретариате Уполномоченного создается отдельное структурное подразделение по вопросам недопущения пыток и других жестоких, нечеловеческих или таких, что унижают достоинство, видов поведения и наказания.

Реализация Уполномоченным возложенной на него функции НПМ направлена на защиту прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных ст. 3 Конвенции 1950 г. и целым рядом норм Конституции Украины, в частности ее ст. ст. 21, 28 и 29. Эта функция также конкретизирует его функцию общего порядка и ее можно определить как функцию «третьего поколения».

Пятый этап становления системы функций парламентского омбудсмана Украины начался, по нашему мнению, 1 января 2014 г. С этого дня Закон Украины «О защите персональных данных» возложил на него еще одну функцию – контроль за соблюдением законодательства Украины о защите персональных данных в границах полномочий, предусмотренных законом. Необходимость принятия этого Закона Украины определялась ратификацией Украиной 6 июля 2010 г. Конвенции о защите лиц в связи с автоматизированной обработкой персональных данных и Дополнительного протокола к ней от 8 ноября 2001 г. [16]. Эти международные акты сформулировали основные принципы защиты персональных данных в связи с их автоматизированной обработкой и обязали государства, их ратифицировавших, создать национальные органы надзора за соблюдением этих принципов.

В соответствии со ст. 23 Закона Украины «О защите персональных данных» для реализации этой функ-

ции омбудсмену Украины предоставлены, среди прочих, такие полномочия: получать предложения, жалобы и иные обращения физических и юридических лиц по вопросам защиты персональных данных и принимать решения по результатам их рассмотрения; проводить на основании обращения или по собственной инициативе выездные и невыездные, плановые, внеплановые проверки владельцев или распорядителей персональных данных; утверждать нормативно-правовые акты в области защиты персональных данных; по итогам проверки, рассмотрения обращения издавать обязательные для выполнения требования (предписания) о предотвращении или устранении нарушений законодательства о защите персональных данных, в том числе по изменению, удалению или уничтожению персональных данных, обеспечения доступа к ним, предоставления или запрета их предоставления третьему лицу, приостановлении или прекращении обработки персональных данных [17].

Выполнение Уполномоченным указанных полномочий направлено на защиту основополагающих прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных ст. 8 Конвенции 1950 г. и ст. ст. 32, 34 Конституции Украины, в особенности права на невмешательство в личную жизнь в связи с обработкой персональных данных. Такое выполнение также является реализацией основной функции Уполномоченного – функции общего порядка. Представляется возможным определить указанные полномочия как содержание функции «четвертого поколения» Уполномоченного.

Таким образом, в рамках осуществления парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина как основной функции Уполномоченного (функции «первого поколения») под влиянием евроинтеграционных процессов на него возложено: а) функция контроля за соблюдением равных прав и возможностей женщин и мужчин (функция «второго поколения»); б) функция национального превентивного механизма (функция «третьего поколения»); в) функция осуществления контроля за соблюдением законодательства о защите персональных данных (функция «четвертого поколения»).



Однако, как отмечают украинские и зарубежные правозащитники, в последние годы осуществление указанных функций желало быть лучшим. Об этом свидетельствует, например, количество обращений к Уполномоченному в 2004 г. и 2013 г. 2013 г. по событиям, происходящим в Украине, напоминает 2004 г. Эти годы характеризуются крайне опасной ситуацией с соблюдением прав человека в Украине. В 2004 г. к Уполномоченному обратилось 169 035 чел., а в 2013 г. – 59 016. По сравнению с предыдущим 2003 г. количество обращений в 2004 г. увеличилась на 103 135 чел., а в 2013 г. по сравнению с 2012 г. сократилась на 33 723 чел. Количество же письменных обращений к омбудсмену в 2004 г. составило 30 817 заявлений, а в 2013 г. – 17 050 заявлений (примерно столько же, сколько он получал в 2000 г.). Даже в относительно спокойном 2010 г. к Уполномоченному поступило 21 810 письменных обращений, то есть на 4 769 больше, чем в бурном 2013 г. [18].

Такие показатели подтверждают объективность отчета от 28 августа 2012 г. эксперта Программы развития ООН в Украине А. Йикса, который с 18 июня по 20 июля 2012 г. проводил оценку потенциала Секретариата омбудсмена Украины и пришел к выводу о его низкой репутации в обществе и органах власти [19].

Вероятнее всего, в 2013 г. парламентский омбудсмен Украины, как и остальные органы государства, стал функционировать таким образом, что потерял доверие многих соотечественников. Причина этого – господствовавшие в Украине беззаконие, глубокая коррупция и безответственность, что в конечном счете привело ее к политической нестабильности и экономической пропасти.

Выводы. Таким образом, можно констатировать, что становление функций парламентского омбудсмена Украины как одного из элементов её правовой системы подтверждает вывод, что «каждая национальная правовая система – это уникальный феномен, становление, формирование, функционирование и развитие которого происходит в конкретно-историческом, культурном и политическом контексте» [20, с. 50]. Надеемся, что под влиянием евроинтеграционных процессов парламентский

омбудсмен Украины получил значительный правовой потенциал, который будет способствовать выполнению им правозащитных функций.

Список использованной литературы:

1. Мурашин Г.О. Институт омбудсмена в современном буржуазном государстве / Г.О. Мурашин, Ю.С. Шемшученко // Советское государство и право. – 1971. – № 1. – С. 139–144.
2. Марцеляк О.В. Институт омбудсмена: теория і практика : [монографія] / О.В. Марцеляк. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 450 с.
3. Толковый словарь русского языка В. Даля [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://slovardalja.net/word.php?wordid=42179>.
4. Новый тлумачний словник української мови : у 3 т. / уклад. В. Яременко, О. Сліпущко. – 2-ге вид., виправ. – К. : Аконті, 2007– . – Т. 3. – 2007. – 862 с.
5. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М., 1981– . – Т. 1. – 1981. – 354 с.
6. Зайчук О.В. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
7. Венгеров А.Б. Теория государства и права : [учебник для юридических вузов] / А.Б. Венгеров. – 3-е изд. – М. : Юриспруденция, 2000. – 528 с.
8. Шляхтун П. П. Політологія (теорія та історія політичної науки) / [підручник] / П.П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2002. – 472 с.
9. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права / : [підручник] / М.С. Кузьман, О.Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2008. – 477 с.
10. Ковальський В.С. Охорона функція права : [монографія] / В.С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 516 с.
11. Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека : Закон Украины от 23 декабря 1997 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/ex-ussr/zakon-ukrainy-ob-upolnomochennom-verhovnoy-rady-ukrainy-po-pravam-cheloveka.
12. Извлечения из текста Федерального конституционного закона «Об

уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (статьи 1–5, 8–36) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://letters.kremlin.ru/acts/20>.

13. Закон Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14437>.

14. Об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин : Закон Украины от 8 сентября 2005 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2866-15>.

15. Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_085.

16. Конвенция о защите лиц в связи с автоматизированной обработкой персональных данных от 8 ноября 2001 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_326.

17. О защите персональных данных : Закон Украины от 1 июня 2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.

18. Ефективність діяльності Секретаріату Уповноваженого Верховної ради України з прав людини : доповідь за 2013 рік // Експертна група з питань моніторингу діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – Х. : Права людини, 2014. – С. 47.

19. ООН раскритиковал Лутковскую [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://glavcom.ua/news/89598.html>.

20. Мурашин О.Г. Проблема ідентичності національних правових систем в умовах глобалізації: теоретико-методологічний аспект / О.Г. Мурашин // Вісник Національної академії правових наук України : зб. наук. пр. / редкол.: В.Я. Тацій та ін. / Х. : Право, 2013. – № 2 (73). – С. 50