

УДК 342.5, 342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.03.31>

ЗМІСТ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА, В ТОМУ ЧИСЛІ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

Медвідь Л.П.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри правового забезпечення

Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського

<http://orcid.org/0000-0002-0035-9748>

Медвідь Л.П. Зміст та характеристика парламентського контролю за додержанням прав та свобод людини і громадянина, в тому числі військовослужбовців.

У статті з'ясований зміст та проведена характеристика парламентського контролю за додержанням прав та свобод людини і громадянина, в тому числі військовослужбовців. Визначено, що парламентський контроль за додержанням прав і свобод людини і громадянина в Україні здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини. В процесі дослідження проаналізовано виникнення такої інституції в світі та Україні. З'ясована мета здійснення парламентського контролю за дотримання прав і свобод людини і громадянина. Визначено, що Уповноважений може призначати своїх представників та констатовано, що в Україні функціонують представники з різних напрямків та конкретних питань, а також регіональні представництва. Запропоновано розширити спеціалізовані представництва задля посилення захисту певних соціальних груп. Акцентовано увагу на тому, що запровадження представника Уповноваженого з прав людини в системі органів сектору безпеки й оборони та процесуальних прав є важливим та актуальним. Однак зауважено, що таке представництво передбачає здійснення парламентського контролю в двох різних сферах правового регулювання, а також включає дуже широке коло контролю суб'єктів сектору безпеки і оборони. При цьому засвідчено, що за останні два роки кількість звернень військовослужбовців до Уповноваженого значно зменшилось. Запропоновано створити представництво Уповноваженого у справах захисту прав військовослужбовців задля належного забезпечення дієвого захисту цієї категорії осіб за прикладом функціонування військових омбудсменів у зарубіжних країнах. Проведений аналіз інструментів, способів та актів реагування, серед яких: право приймати звернення та відкривати провадження у справі; подавати щорічні та спеціальні Доповіді, а також конституційне подання до Конституційного Суду та подання до органів державної влади та інших органів та посадових осіб. Однак зауважено, що

законодавство України має недоліки, що впливають на діяльність омбудсмена, а саме те, що акти реагування мають рекомендаційний характер та не визначені юридичних наслідків на результат реагування. Крім того, підтримана думка щодо надання Уповноваженому Верховної Ради з прав людини права законодавчої ініціативи. На основі проведеного вивчення порушеної проблеми зроблено висновок, що інституція омбудсмена є важливим механізмом захисту порушених прав і свобод людини і громадянина, в тому числі військовослужбовців, водночас вона має ряд недоліків та проблемних питань та потребує подальшого вивчення та вдосконалення.

Ключові слова. Уповноважений Верховної Ради з прав людини, парламентський контроль, омбудсмен, права і свободи, військовослужбовець.

Medvid L.P. Content and characteristics of parliamentary control over observance of human and citizen rights and liberties, including military personnel.

The article explains the content and characterizes the parliamentary control over the observance of the rights and liberties of human and citizen, including military personnel. It is determined that parliamentary control over the observance of human and civil rights and liberties in Ukraine is provided by the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights. The study analyzes the emergence of such an institution in the world and Ukraine. The goal of parliamentary control over the observance of the rights and liberties of human citizen has been established. It is determined that the Commissioner can appoint its representatives and states that representatives from different directions and specific issues, as well as regional representative offices, operate in Ukraine. It is proposed to expand specialized representative offices in order to strengthen the protection of certain social groups. Attention is focused on the fact that the introduction of a representative of the Human Rights Ombudsman in the system of security and defense and procedural rights is important and relevant. However, it is

noted that such representation provides for the implementation of parliamentary control in two different areas of legal regulation, and also includes a very wide range of control over the subjects of the security and defense sector. At the same time, it is certified that over the past two years, the number of applications of military to the Commissioner has decreased significantly. It is proposed to create a representative office of the Commissioner for the Protection of the Rights of Military Personnel in order to properly ensure the effective protection of this category of people following the example of the functioning of military ombudsmen in foreign countries. The analysis of instruments, methods and acts of response, including: the right to accept appeals and open proceedings in the case; submit annual and special reports, as well as constitutional submission to the Constitutional Court and submissions to public authorities and other government bodies and officials. However, it is noted that the legislation of Ukraine has shortcomings affecting the activities of the Ombudsman, namely that the response acts are advisory in nature and do not determine the legal consequences of the response. In addition, the opinion on granting the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights the right of legislative initiative was supported. Based on the study of the problem raised, it was concluded that the Ombudsman's institution is an important mechanism for protecting the violated rights and liberties of human and citizen, including military personnel, at the same time it has a number of shortcomings and problematic issues and needs further study and improvement.

Keywords. Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, Parliamentary Control, Ombudsman, Rights and Liberties, Military Personnel.

Постановка проблеми. Права людини і громадянина на сучасному етапі розвитку держави є загально визнаною найвищою соціальною цінністю. Основні права і свободи закріплені в Конституції України. Однак, при всій важливості закріплення прав і свобод, а також відповідності їх міжнародним стандартам, найголовнішим є встановлення механізмів їх реалізації та закріплення дієвих гарантій. Права і свободи неможливо реалізувати без відповідних суб'єктів, які створюють умови, захищають від порушень, а також беруть участь у відновленні порушених прав та свобод людини і громадянина. Серед системи державних органів, що здійснюють таку діяльність вагоме значення займає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Запровадження такої інституції є важливим кроком в процесі демократичних змін будь-якої держави і підвищує ефективність роботи державних органів та посадових осіб, сприяє забезпеченню прав і свобод людини.

Особливо актуальним питанням в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України набуває гарантування прав такої категорії громадян, як військовослужбовці, де важливе місце займає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Однак, слід констатувати, що на сьогоднішній день в системі гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина, в тому числі військовослужбовців, є низка проблемних питань та недоліків. Тому є необхідність дослідження такої інституції як Уповноважений Верховної Ради з прав людини.

Аналіз наукових досліджень. Теоретичною основою для осмислення окресленої теми стали наукові праці таких вітчизняних вчених як: С.В. Банаха, А.М. Колодія, А.Ю. Олійника, О.О. Майданник, О.В. Марцеляка, В.Я. Тація, Ю.С. Шемшученка та інших. Окремі питання парламентського контролю за додержанням прав і свобод військовослужбовців розглянуті в працях В.В. Богуцького, В.Й. Пашинського, Б.М. Шамрая та інших. Однак чимало аспектів порушеної проблематики потребують подальшого наукового дослідження.

Метою статті є з'ясування сутності, висвітлення та аналіз діяльності, а також виявлення недоліків у діяльності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, як суб'єкта гарантування прав і свобод людини і громадянина, а також військовослужбовців, як окремої категорії суспільства.

Виклад основного матеріалу. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав та свобод людини і громадянина, у тому числі військовослужбовців, та захист їх прав здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який у багатьох країнах світу називається омбудсменом. Засновником інституції омбудсмена є Швеція (1809р.). Ідея інституції парламентського омбудсмена досить довго не знаходила підтримки в інших державах. Пізніше така посада була запроваджена в Фінляндії (1919 р.), а згодом заснована в Норвегії та Данії (в 50-х р.). І вже із 60-х років ХХ століття такі інституції почали засновуватись по всьому світі. На даний час посади омбудсменів запроваджені у більш ніж 100 країнах світу.

В Україні інституція омбудсмена запроваджена Конституцією України 1996 року, де зазначено, що «парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини» [1]. А у квітні 1998 року інституція запрацювала в Україні, було обрано першого Уповноваженого. Це був важливий крок в розбудові демократичної держави та забезпеченні прав і свобод людини і громадянина. Правовий статус та організація діяльності Уповноваженого визначені Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 груд-

ня 1997 році. Метою парламентського контролю є: захист прав та свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією, законами України та міжнародними договорами України; додержання та повага до прав та свобод людини і громадянина органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; сприяння приведенню законодавства України про права та свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій сфері та ін. [2, ст. 3].

Відповідно до чинного законодавства Уповноважений має право призначати своїх представників у межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України [2, ст. 11]. На сьогоднішній день такі представництва в Україні функціонують з різних напрямків та конкретних питань. Крім того, запроваджені і регіональні представники. Однак, система представництва Уповноваженого потребує вдосконалення, наприклад, розширенням спеціалізованих представництв задля посилення захисту певних соціальних груп населення (освітяни, пенсіонери, зниклі безвісти та ін.). Звернення громадян, у тому числі військовослужбовців, до Уповноваженого з прав людини та представників вказують на те, що в роботі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб підприємств, організацій та установ усіх форм власності є суттєві недоліки, що призводять до масових та систематичних порушень прав та свобод людини і громадянина (військовослужбовців). Важливим у цій сфері є запровадження представника Уповноваженого з дотримання прав людини в системі органів сектору безпеки й оборони та процесуальних прав, що є дуже необхідним. Однак, варто відмітити два важливих моменти. По-перше, виходячи із назви самого представництва, воно передбачає здійснення парламентського контролю у двох сферах: 1) сектору безпеки і оборони; 2) процесуальних прав. На нашу думку, це різні сфери правового регулювання, і як наслідок, буде впливати на результат діяльності щодо забезпечення прав і свобод військовослужбовців. По-друге, сфера сектору безпеки і оборони відповідно до законодавства України це «система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також

громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України» [3, ст.1]. Це дуже широке коло суб'єктів, (в тому числі і цивільні, і військові), що неможливо охопити повноваженнями представника. Як пропозиція, було б доцільним створити представництво Уповноваженого у справах захисту прав військовослужбовців за аналогією функціонування такого представництва в зарубіжних країнах.

Військовий омбудсмен у ФРН був введений у правову систему Німеччини в результаті внесення змін до Конституції. Це було викликано прагненням бундестагу при створенні нового військового законодавства поставити бундесвер у рамки демократичного парламентаризму на основі ідеї "громадянина у військовій формі". Як наслідок, були передбачені такі інститути парламентського контролю над бундесвером, як комітет у справах оборони і уповноважений бундестагу з оборони (військовий омбудсман) [4]. Завдяки цьому інституту бундестагу та уряду ФРН вдалося подолати чимало проблем в армії, що відіграло значну роль у зміцненні боєздатності бундесверу, в тому числі суттєво збільшити грошове забезпечення. Також військовий омбудсмен запроваджений в Нідерландах, Чехії, Швеції, Норвегії та інших країнах. Слушною є думка, що враховуючи повноваження, якими наділений військовий омбудсмен в зарубіжних країнах світу, та високий авторитет цього інституту, гарантування й реалізація прав та свобод військовослужбовців є його єдиним і пріоритетним завданням [5, с.32]. Заснування інституту військового омбудсмена сприятиме більш ефективному розв'язанню проблем, що накопичилися у сфері захисту прав військовослужбовців, забезпеченню більш дієвого й ефективного контролю за дотриманням тут прав людини [6, с.15].

Аналіз статистичних даних за 2020-2021 рр. щодо звернень військовослужбовців до омбудсмена свідчить про зменшення кількості скарг. В продовж 2020 р. надійшло 1272 персональних звернень військовослужбовців про порушення їхніх прав [7, с. 230], в 2021 році – лише 495 [8, с.262], що на 61 % менше показників попереднього року. Більшість скарг стосувалися умов проходження служби, своєчасного отримання грошових виплат, в тому числі належного грошового забезпечення сім'ям загиблих військовослужбовців, перерахунку пенсій та невиконання державними органами рішень судів, спрямованих на поновлення прав військовослужбовців, військових пенсіонерів та членів їх сімей. Зменшення кількості скарг до Уповноваженого, можливо, свідчить про зменшення довіри до цієї інституції. Тому необхідним є подальше вирішення проблем у вказаній сфері, що дасть змогу успішно розв'язувати проблеми армії, сприятиме усуненню причин та переду-

мов порушення прав людини у Збройних Силах України та інших військових формуваннях. Особливої актуальності інститут омбудсмена набуває в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України. Проте, на жаль, в умовах сьогодення існують проблемні питання щодо організації гуманітарних коридорів, захисту та обміну полонених, протидії депортації людей та дітей з окупованих територій, іншої правозахисної діяльності, що необхідна в цих умовах.

Український омбудсмен наділений широкою юрисдикцією, оскільки має право приймати звернення громадян і реагувати на порушення їхніх прав і свобод з боку будь-яких органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб. Найбільш ефективним та дійовим способом реагування Уповноваженого на звернення є відкриття провадження у справі, завдяки якому з'ясовується: чи мало місце порушення прав людини у кожному конкретному випадку, який державний орган, службова або посадова особа має нести відповідальність за порушені права, а також яких заходів необхідно вжити для відновлення порушених прав. В інших випадках український омбудсмен може роз'яснити заходи, що їх має право вжити заявник, або ж направити звернення за належністю в орган, до компетенції якого належить розгляд справи, та проконтролювати розгляд цього звернення [9, с.25]. У минулому році до Уповноваженого звернулось 67 тисяч громадян – на 20 тисяч більше, ніж у 2020 році (48 тисяч). З початку 2022 року – вже понад 41 тисяча, з них 33,5 тисяч після 24 лютого. [8, с.16]. Способом реагування на порушення прав і свобод є розгляд письмових звернень до Уповноваженого. На сьогоднішній день існує ряд способів звернення. Серед них: онлайн звернення, електронна пошта, скринька або пошта, гаряча лінія секретаріату Уповноваженого, громадська приймальня Уповноваженого Верховної Ради. Зазначені форми вказані на офіційному вебсайті. Дуже актуальними в умовах широкомасштабної війни з Україною є: цілодобовий телефон безкоштовної гарячої лінії Уповноваженого, спеціальний телеграм-канал для збору інформації про порушення прав людини, а також зосередження працівників на фіксації фактів воєнних злочинів країни-агресора та порушень прав людини. Однак слід відмітити, що на практиці існують труднощі щодо окремих способів комунікації, наприклад, таких, як гаряча лінія.

Масштабним інструментом реагування на порушення прав громадян є щорічні та спеціальні Доповіді Уповноваженого. В них відображаються результати моніторингу дотримання прав людини в Україні, аналіз недоліків законодавства щодо захисту прав та відповідні рекомендації. Сам

Уповноважений визначає Доповідь, як узагальнений акт реагування на порушення прав громадян. Позитивним моментом є те, що в Доповідях окремим розділом висвітлюються права військовослужбовців.

Актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого до Конституційного Суду України та подання Уповноваженого до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб [2]. Варто відмітити, що серйозною прогалиною в законодавстві є те, що акти реагування Уповноваженого мають рекомендаційний характер і законодавством не встановлено юридичних наслідків на результати діяльності Уповноваженого.

Ще однією проблемою, що негативно впливає на діяльність омбудсмена є недосконалість законодавства, що здійснює правове регулювання його діяльності. А саме, щодо наділення Уповноваженого правом законодавчої ініціативи. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року передбачає, що Уповноважений може вносити в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина [2]. Водночас відповідно до Конституції України Уповноважений не є суб'єктом законодавчої ініціативи. Тому, поділяємо слушну пропозицію С.В. Банаха: «доцільним є внесення змін до Конституції України, якими наділити Уповноваженого з прав людини правом законодавчої ініціативи з питань, пов'язаних із забезпеченням реалізації й захисту прав і свобод людини і громадянина (а не можливістю звернення до Верховної Ради та до суб'єктів даного права)» [10, с.147].

Висновки.

Створення та розвиток інституції Уповноваженого Верховної Ради з прав людини стало важливим кроком в розвитку сучасного демократичного суспільства. Україна пройшла довгий шлях розвитку та вдосконалення цієї інституції. Майже за чверть століття діяльності цієї інституції напрацьовано ряд інструментів для захисту прав громадян, доступу до їх послуг, інформування суспільства про стан дотримання прав людини, в тому числі військовослужбовців. На сьогоднішній день є важливим організаційно-правовим механізмом захисту порушених прав людини і громадянина, в тому числі військовослужбовців. Варто відмітити, що в умовах війни з Російською Федерацією Уповноважений Верховної ради з прав людини має відігравати ключову роль у дотриманні та захисті прав людини в державі. Однак, система

парламентського контролю має ряд недоліків та проблемних питань та потребує подальшого вивчення, вдосконалення, вироблення дієвих механізмів реагування на порушення та врахування міжнародного досвіду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 20. Ст. 99.
3. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 31. Ст. 241.
4. Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г., ст. 45 Б / Федеративная Республика Германия : Конституция и законодательные акты / под ред. Ю.П. Урьяса. М. : Прогресс, 1991. С. 181–234.
5. Шамрай Б.В. Окремі питання парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод військовослужбовців Збройних Сил та інших військових формувань України. Прикарпатський юридичний вісник. 2021. № 6(41). С. 32–35.
6. Майданник О. О. Інститут омбудсмана у механізмі забезпечення прав людини в Україні. Адвокат. 2010. № 7(118). С. 12–16.
7. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. К., 2021. 355 с. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schorichadopovid-2020.pdf>.
8. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. К., 2022. 428 с. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schorichadopovid-2021.pdf>.
9. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2004. 36 с.
10. Банах С.В. Функції омбудсманів у сучасному світі: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2016. 196 с.