

DOI 10.18524/2304-1587.2019.1(34).167313
УДК 342.31.07:343.4

Т. Л. Грибова

аспірантка

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,
кафедра конституційного права та правосуддя
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

МІСЦЕ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ У РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ

Стаття присвячена розгляду повноважень і діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у реалізації функції національного превентивного механізму. У ході проведеного дослідження висвітлено перелік місць примусового тримання осіб згідно Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань, які мають право відвідувати працівники національного превентивного механізму. Особливу увагу приділено відшкодуванню витрат моніторам національного превентивного механізму, розкриттю діяльності регіональних представників, регіональних координаторів та Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Ключові слова: національний превентивний механізм, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Факультативний протокол, Конвенція ООН проти катувань, Омбудсман.

Постановка проблеми. Доступ громадськості до місць примусового тримання осіб в Україні цілком залежить від розсуду адміністрації установи, яка, відповідно до законодавства, має право дати дозвіл на доступ або відмовити в ньому. З цієї причини відвідування місць несвободи представниками національного превентивного механізму в більшості своїй носять разовий або епізодичний характер, а більш-менш системні моніторинги, на жаль, охоплюють закриті установи тільки в окремих регіонах.

Важливим питанням є навчання посадових осіб – персоналу відвідуваних установ і співробітників контролюючих державних органів, а також представників неурядових організацій – учасників національного превентивного механізму.

Виходячи з вищевказаного, дана категорія осіб, як і раніше, має недостатньо високий рівень обізнаності щодо мандату учасників національного превентивного механізму, своїх прав та обов'язків. Тому більш детальний аналіз продемонструє діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, окреслить перспективи подальшого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання щодо розкриття повноважень і діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини досліджували такі вітчизняні науковці, як Барчук В. Б., Саблін Д. А., Майданник О. О. та ін. Деякі правові аспекти протидії катуванням були об'єктом дослідження у роботах вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: Давидовича І. І., Удалової Л. Д., Денисової О. В.,

Катеринчук К. В., Книженко О. О., Левківської О. П., Михайленка Д. Г., Поліщука Ю. О., Ковалю Ю. С. Незважаючи на це, широке коло питань, пов'язаних із проблемами реалізації та розвитку функції національного превентивного механізму, не отримали у науці конституційного права належного висвітлення, чим і зумовлюється актуальність дослідження.

Метою статті є визначення місця Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у реалізації функції національного превентивного механізму.

Виклад основного матеріалу. Важливе місце в діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Омбудсман) упродовж останніх років займає питання реалізації національного превентивного механізму (далі – НПМ) за системою «Омбудсман +», дотримання прав і свобод людини і громадянина, недискримінації та гендерної рівності.

Так, за Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року, на Уповноваженого покладаються функції національного превентивного механізму відповідно Факультативному протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання [1]. Тобто, за Омбудсманом було закріплено право відвідувати без попереднього повідомлення часу і місця заклади, в яких особи примусово тримаються за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу.

Установою Омбудсмана була проведена інвентаризація об'єктів та установ, що підлягають моніторингу НПМ. Відповідно до закону, ними є: місця виконання покарання (виправні установи, слідчі ізолятори, гауптвахти гарнізонів, відділення гарнізонних гауптвахт), організації для примусових заходів медичного характеру (протитуберкульозні, наркологічні, психіатричні), спеціальні установи та приміщення, які забезпечують тимчасову ізоляцію від суспільства (ізолятори тимчасового тримання, будь-які приміщення поліцейських ділянок), центри адаптації неповнолітніх, спеціальні організації освіти, організації, утворені з особливим режимом утримання.

Діяльність Омбудсмана доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміння їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод [1, ст. 4]. Інститут Омбудсмана покликаний захищати права і свободи людини і громадянина, забезпечувати розвиток законодавства і правозастосовної практики, розробляти і впроваджувати просвітницькі програми.

Уся діяльність Омбудсмана будується у відповідності до міжнародних зобов'язань України за ратифікованими конвенціями ООН та з посиланням на практику роботи подібних установ. Повноваження і діяльність Омбудсмана повністю відповідають Паризьким принципам щодо статусу національних інститутів, які займаються заохоченням і захистом прав людини, затвердженим Резолюцією 48/134 Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993 р. [2].

Омбудсман у своїй діяльності має право: здійснювати регулярні відвідування місць примусового тримання; проводити опитування осіб, які перебувають у місцях несвободи; вносити пропозиції щодо попередження катувань; залучати на договірних засадах представників громадських організацій, експертів, фахівців, у тому числі іноземних [1, ст. 19–1].

Омбудсман у процесі реалізації НПМ тісно співпрацює з неурядовими організаціями, засобами масової інформації, Підкомітетом ООН з недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, Комітетом Ради Європи проти катувань, міжнародними організаціями та відповідними органами іноземних держав. Принципами роботи Омбудсмана є гласність, нейтральність, об'єктивність і доступність; вони дозволяють глибше розкрити характер взаємовідносин Омбудсмана з громадянами та державними органами, а також сукупність прав та обов'язків Омбудсмана й умови їх реалізації. Серед зазначених принципів слід розкрити принципи гласності, нейтральності та доступності, які освітлюються в роботі НПМ.

Принцип гласності в діяльності Омбудсмана реалізується при його взаємодії з засобами масової інформації, проведенні ним різноманітних семінарів, спілкуванні з населенням на місцях, здійсненні експертних поїздок в окремі регіони країни, ознайомленні громадськості з результатами роботи Омбудсмана та специфікою діяльності національних і міжнародних правозахисних організацій.

Принцип нейтральності передбачає збереження неупередженості, об'єктивності та політичної лояльності при здійсненні своєї професійної діяльності, щоб уникнути конфлікту інтересів з громадянами і чиновниками для успішного виконання своїх функцій.

Принцип доступності полягає в такій організації діяльності Омбудсмана та його апарату, яка забезпечувала б зручність громадянам звертатися зі скаргами на дії (бездіяльність) або рішення державних органів та їх посадових осіб.

Омбудсман координує діяльність учасників НПМ та надає доручення моніторам на право здійснення моніторингових візитів до місць несвободи. Учасниками НПМ є особи, які беруть безпосередню участь у моніторингових візитах. Також Омбудсман вживає заходів для забезпечення необхідного потенціалу і професійних знань учасників НПМ. Що стосується відшкодування витрат учасників НПМ на превентивні відвідування місць несвободи, то вони відшкодовуються відповідно до «Порядку здійснення відшкодування фактичних (понесених) витрат монітору національного превентивного механізму під час здійснення моніторингового візиту НПМ» від 16.02.2019 року, затвердженого рішенням Громадської організації «Україна без тортур» [3]. Відшкодування фактичних витрат монітору НПМ за результатами моніторингового візиту здійснюється за рахунок обігових коштів ГО «Україна без тортур» [3, п. 2]. З 2012 року Омбудсманом не було прийнято жодного порядку стосовно відшкодування витрат, тому дане питання на законодавчому рівні не вирішено, а вирішено тільки на рівні громадської організації.

Що стосується діяльності регіональних представників Омбудсмана, то вона регламентується Положенням «Про регіональні представництва Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [4].

Сьогодні регіональні представництва існують в 24-х областях України: Дніпропетровській, Житомирській, Закарпатській, Івано-Франківській, Одеській, Львівській, Рівненській, Харківській, Херсонській, Чернівецькій та в інших. Регіональні представництва утворюються для забезпечення ефективної діяльності Омбудсмана та для здійснення прийому громадян у віддалених від м. Києва регіонах.

З метою забезпечення взаємодії Омбудсмана з громадянами та представниками інститутів громадянського суспільства на регіональному рівні, за підтримки донорських та міжнародних організацій створено мережу Регіональних координаторів взаємодії з громадськістю з числа місцевих громадських активістів. Створення мережі регіональних координаторів взаємодії з громадськістю обумовлено необхідністю оперативно реагувати на порушення прав та свобод людини і громадянина [5]. Наразі в Україні існує 18 регіональних координаторів у Житомирській, Рівненській, Чернігівській, Сумській, Львівській, Волинській, Івано-Франківській, Чернівецькій, Вінницькій, Тернопільській, Хмельницькій, Черкаській, Дніпропетровській, Полтавській, Запорізькій, Херсонській, Кіровоградській та Луганській областях [6].

Головними функціями регіонального координатора є координація зв'язків із громадськістю та загальний моніторинг прав людини в регіоні. Регіональні координатори значно підвищують рівень довіри до моніторингових візитів, які проводяться Секретаріатом Омбудсмана.

До учасників НПМ входять і працівники Секретаріату. Основними завданнями Секретаріату є організаційне, правове, науково-консультативне, інформаційно-аналітичне, науково-експертне, контрольне, матеріально-технічне, фінансове та інше забезпечення діяльності Омбудсмана з метою здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина.

На сьогодні в секретаріаті Омбудсмана працює 39 осіб [7]. При Секретаріаті Омбудсмана утворено окремий підрозділ з питань недопущення катувань. До роботи в цьому підрозділі залучаються фахівці різних спеціальностей, які мають належну професійну підготовку.

Протягом першого кварталу кожного року Омбудсман представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами й організаціями, незалежно від форми власності, та їх посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина. У разі необхідності Уповноважений може представити Верховній Раді України спеціальну доповідь (довповіді) з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина [1, ст. 18].

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», за щорічною та спеціальною доповідями Верховна Рада України приймає постанову. Але з 2012 року жодної постанови прийнято не було, тому буде доцільним відновити прийняття постанов за щорічною та спеціальною доповідями, щоб у подальшому їх використовувати як джерела права. На жаль, зараз щорічна та спеціальна доповіді носять тільки інформаційний характер про стан додержання та захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні.

Висновки. Омбудсман здійснює захист конституційних прав і свобод людини і громадянина та забезпечує поновлення порушених прав і свобод. НПМ представляє систему спеціалізованих дій Омбудсмана, спрямованих на формування правомірної поведінки посадових осіб щодо осіб, які примусово тримаються у місцях несвободи, і засобів здійснення регулятив-

ної та правозахисної функцій конституційного права і міжнародного права з прав людини. Ефективність діяльності Омбудсмана в реалізації функції НПМ багато в чому залежить від повноти і визначеності законодавчого закріплення та від поінформованості населення стосовно НПМ.

На сьогоднішній день досягнуто значних результатів в імplementації міжнародно-правових і конституційних зобов'язань України щодо загальної заборони катувань шляхом імplementації Конвенції ООН проти катувань та Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань. Але потрібно і надалі вдосконалювати національне законодавство щодо запобігання катуванням та відновити продиктовані Конституцією України форми офіційного реагування Верховної Ради України на результати діяльності Омбудсмана.

Список літератури:

1. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970776.html (дата звернення: 25.04.2019).
2. Паризькі принципи «Щодо статусу національних інститутів, які займаються заохоченням і захистом прав людини», затверджені Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 48/134 від 20 грудня 1993 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU93312.html (дата звернення: 25.04.2019).
3. Порядок здійснення відшкодування фактичних (понесених) витрат монітору національного превентивного механізму під час здійснення моніторингового візиту НПМ, затверджені рішенням Громадської організації «Україна без тортур» від 16.02.2019 року URL: https://notorture.org.ua/2019/02/18/porjadok-zdijsnennja-vidshkoduvannja-faktichnih-vitrat-monitoru-npm-pid-chas-zdijsnennja-vizitu/?fbclid=IwAR12uLcVtSJOomH8Gh_AJNWy_NORFcfKBVbSGAyIiHKGhkfwfXpmAtB_z4 (дата звернення: 25.04.2019).
4. Положення про регіональних представників Уповноваженого ВРУ з прав людини: Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини № 14/02-13 від 19.02.2013. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v4_02715-13 (дата звернення: 25.04.2019).
5. Руководство Ассоциации по предупреждению пыток (АПП) «Учреждение и назначение национальных превентивных механизмов». Geneva 2, Switzerland, 2006. С. 48.
6. Регіональні представництва Уповноваженого: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/regionalni-predstavnicztva-upovnovazhenogo/> (дата звернення: 25.04.2019).
7. Структура секретаріату: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/struktura-sekretariatu/> (дата звернення: 25.04.2019).

Стаття надійшла до редакції: 27.04.2019 р.

Т. Л. Грибова

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова,
кафедра конституционного права и правосудия
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

МЕСТО УПОЛНОМОЧЕННОГО ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНИЗМА

Резюме

Статья посвящена рассмотрению полномочий и деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека в реализации функции национального превентивного механизма. В ходе проведенного исследования отражен перечень мест принудительного содержания лиц, согласно Факультативному протоколу к Конвенции Организации Объединенных Наций против пыток, которые имеют право посещать работники национального превентивного механизма.

В статье раскрыты основоположные принципы работы Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека (такие как гласность, нейтральность и доступность). Обращается внимание на структуру секретариата Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека и его отдельное подразделение по вопросам недопущения пыток. Впервые на научном уровне раскрыт порядок возмещения расходов участников национального превентивного механизма на превентивные посещения мест несвободы.

Особое внимание уделено раскрытию деятельности региональных представителей, региональных координаторов и секретариата Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека. Назван перечень областей, где уже существуют региональные представители и региональные координаторы. В статье предложено возобновить продиктованную Конституцией Украины форму официального реагирования Верховной Рады Украины на результаты деятельности Омбудсмана (принятие постановлений по ежегодным и специальным докладам).

Ключевые слова: национальный превентивный механизм, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, Факультативный протокол, Конвенция ООН против пыток, Омбудсман.

T. L. Hribova

Odesa I. I. Mechnikov National University,
The Department of Constitutional Law and Justice
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine

**PLACE OF THE COMMISSIONER OF THE VERKHOVNA RADA
OF UKRAINE FOR HUMAN RIGHTS IN THE IMPLEMENTATION
OF THE NATIONAL PREVENTION MECHANISM**

Summary

The article is devoted to the consideration of the powers and activities of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights in the implementation of the function of the national prevention mechanism.

In the research there was identified a list of detention places for persons, which can be visited by the employees of the national prevention mechanism according to the provisions of Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture.

The fundamental principles of the work of the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine (such as publicity, neutrality and accessibility) are disclosed in the article. Attention is drawn to the structure of the secretariat of the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine and its separate unit for the prevention of torture. The expenses reimbursement procedure for the participants of the national prevention mechanism for preventive visits to detention places was disclosed for the first time on a scientific level.

Particular attention is paid to the disclosure of the activities of regional representatives, regional coordinators and the secretariat of the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine. The list of areas where regional representatives and regional coordinators already exist was named. In the article it was proposed to renovate the form of official response by the Verkhovna Rada of Ukraine to the results of the Ombudsman's activity, dictated by the Constitution of Ukraine (adoption of resolutions for annual and special reports).

Key words: national prevention mechanism, Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine, Optional Protocol, UN Convention against Torture, Ombudsman.