

## РОЗДІЛ V

### Трибуна молодих учених

УДК 342.72.73

DOI <https://doi.org/10.32782/2409-4544/2020-1/24>

А. Духневич, Д. Фелонюк

#### Роль омбудсмана в захисті прав та свобод громадян України за кордоном

Стаття присвячена аналізу ролі омбудсмана в механізмі забезпечення і захисту прав і свобод громадян України за кордоном. Досліджена нормативно-правова база, яка регламентує діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Звертається увага на необхідність тісної координації дій омбудсмана, вітчизняних і міжнародних правозахисних інститутів щодо попередження та захисту прав і свобод громадян України за кордоном. Інститут омбудсмана розглядається як важлива ланка в адміністративно-правовому механізмі захисту прав і свобод громадян України, які перебувають у іноземних державах. Це забезпечується через реалізацію Уповноваженим Верховної Ради України функції парламентського контролю та координаційної функції, що дозволяє залучати до вирішення проблем міжнародні політичні та правозахисні організації. Постійний моніторинг ситуації, здійснюваний омбудсманом в цій області, сприяє своєчасному виявленню фактів порушення прав і свобод громадян за кордоном, їх вирішення з залученням національних державних, правоохоронних і дипломатичними структур. Інститут омбудсмана являє собою важливе доповнення правозабезпечувального механізму, який діє в державі. Головна місія омбудсмана – парламентський контроль за дотриманням конституційних прав людини й основоположних свобод, пов'язаний із безпосереднім доступом до нього населення та підкріплений принципом безкоштовності провадження. Відповідно інститут омбудсмана перебуває на етапі становлення та формування оптимальної моделі взаємодії з правоохоронними органами, міжнародними правозахисними організаціями та омбудсманом з інших країн. Він залишається складовим та дієвим елементом у системі забезпечення прав та свобод громадян за кордоном.

**Ключові слова:** права, свободи, громадянин, Україна, омбудсман.

**Постановка наукової проблеми та її значення.** Захист прав та свобод громадян України за кордоном в умовах сьогодення мають пріоритетне значення для країни. Це викликане як глобалізаційними викликами так і зовнішніми загрозами. Для їх забезпечення держава не лише ухвалює нові нормативно-правові акти або вносить зміни до чинних, а й створює відповідні інституції, які покликані вирішувати ці питання на міждержавному, загальнодержавному, центральному чи місцевому рівнях. Проте можна стверджувати, що зазначені проблеми далекі від подолання, особливо в умовах інтеграції України до Європейського Союзу. Одним з нових правозахисних інститутів, який нещодавно з'явився, є інститут омбудсмана. Тому як з теоретичної, так і з практичної сторін актуальним є з'ясування його ефективності щодо захисту прав співвітчизників за кордоном.

**Мета статті** полягає у тому, щоб на основі чинного законодавства України та практики його реалізації здійснити аналіз ролі омбудсмана в адміністративно-правовому механізмі забезпечення прав та свобод громадян України за кордоном.

**Завданнями** даної статті є розглянути нормативно-правову базу діяльності омбудсмана, визначити місце і роль даного правового інституту в механізмі захисту прав та свобод громадян України за кордоном; окреслити практичний аспект діяльності омбудсмана.

**Аналіз досліджень проблеми.** Серед вітчизняних дослідників, які аналізували діяльність омбудсмана варто виділити роботу Т. Кадука [1] Вчений акцентував увагу на розкритті сутнісних рис даного інституту, вияснив основні підходи вчених щодо визначення поняття «омбудсман». Роль

омбудсман в механізмі реалізації контрольних функцій парламенту досліджували А. Сунгуров [2], Н. Наулік [3], Ю. Тодика [4] та ін. Водночас в даних роботах більша увага приділяється саме вивченню правової природи інституту омбудсмана. Натомість мало дослідженою залишається його функціональна сторона. Вітчизняні дослідники переважно розглядали омбудсмана в контексті функціонування механізму захисту прав людини та громадянина в Україні.

**Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження.**

Виникнення інституту омбудсмана пов'язане з тим, що він добре зарекомендував себе за кордоном через незалежне становище в системі органів державної влади. В ряді країн він наділений правом законодавчої ініціативи. Його основними рисами є відкритість та доступність для всіх громадян, що потребують захисту своїх прав та свобод; відсутність формалізованих процедур розгляду скарг і звернень, безоплатність надання допомоги тощо [3].

Сам термін «омбудсман» в сучасній інтерпретації означає авторитетний представник інших осіб, захисник інтересів слабких від порушень із боку сильних. Як зазначає А. Сунгуров омбудсман – це «гідна довіри незалежна особа, яка уповноважена парламентом на охорону прав окремих громадян та здійснює та здійснює опосередкований парламентський контроль у формі широкого нагляду за всіма державними посадами, проте без права зміни прийнятих ними рішень» [2, с. 198]. Як бачимо, основна роль омбудсмана полягає в захисті прав та свобод людей, що у свою чергу сприяє зміцненню законності та правової основи діяльності держави.

Будучи формою позасудового контролю омбудсман в європейських країнах приймає скарги від громадян на порушення їх прав, розглядає та готує відповідні висновки. Попри те, що такі висновки носять рекомендаційний характер, переважно їх приймають до виконання. Звичайно, йдеться швидше про порушення прав громадян, пов'язаних скажімо з перевищенням службових повноважень з боку посадових осіб чи іншими грубими порушеннями, що мали наслідком обмеження прав та свобод громадян.

Наведені дефініції, погляди на основне призначення омбудсмана дозволили українському вченому Т. Кадуку сформулювати загальні риси омбудсмана. На його думку, інститут омбудсмана являє собою важливе доповнення правозабезпечувального механізму, який діє в державі. Головна місія омбудсмана – парламентський контроль за дотриманням конституційних прав людини й основоположних свобод. Контрольні заходи омбудсмана спрямовані насамперед на реалізацію прав громадян і виправлення порушень у функціонуванні державної адміністрації. У його розпорядженні немає адміністративних імперативних повноважень. В той же час омбудсман має простий і зрозумілий для громадян спосіб діяльності, пов'язаний із безпосереднім доступом до нього населення та підкріплений принципом безкоштовності провадження [1, с. 88].

В Україні конституційно закріплено право на життя, свободу, вільне пересування, особисту недоторканність, свободу праці та іншу не заборонену законом діяльність. Забезпечувати задекларовані права та свободи покликані окрім державних інституцій правового захисту також інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Становлення даного інституту відбувається в умовах, коли формується адміністративно-правовий механізм захисту прав та свобод громадян України за кордоном, відлагоджується координація дій державних та неурядових структур в цій сфері діяльності. Відповідно інститут омбудсмена теж перебуває на етапі становлення та формування оптимальної моделі взаємодії з правоохоронними органами, міжнародними правозахисними організаціями та омбудсманами з інших країн. Він залишається складовим та дієвим елементом у системі забезпечення прав та свобод громадян за кордоном.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (омбудсман) діє відповідно до ст. 101 Конституції України та Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР (далі Закону) [5]. Закон чітко регламентує повноваження та обов'язки Уповноваженого, його роль в механізмі парламентського контролю за дотриманням прав людини і громадянина, гарантії забезпечення діяльності. Так, у відповідності до ст. 4 Закону Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод.

У своїй діяльності омбудсман здійснює функцію парламентського контролю. Метою такого контролю згідно ст. 3. Закону є захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у статті 2 цього Закону;

запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу [5].

Згідно ст. 15 Закону актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є 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.

Відмітимо, що як в Конституції України так і в Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [5] коли йдеться про захист прав та свобод громадян мається також на увазі і тих, хто тимчасово або постійно проживає за кордоном. Відповідно омбудсман на постійній основі в межах своєї юрисдикції здійснює парламентський контроль щодо дотримання конституційних прав і свобод громадян України, фізичних та юридичних осіб, що перебувають поза межами території країни. В плані забезпечення такої діяльності омбудсмана Закон передбачає створення секретаріату зі статусом юридичної особи (ст. 10). Також з метою надання консультативної підтримки, вивчення пропозицій щодо поліпшення стану захисту прав і свобод людини і громадянина може створюватися консультативна рада (яка може діяти і на громадських засадах) із осіб, що мають досвід роботи в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина. Це дозволяє залучити висококваліфікованих фахівців для збору, систематизації та подання конкретних пропозицій щодо вирішення питань пов'язаних з порушенням прав та свобод громадян України за кордоном.

У відповідності до ст. 11 Закону Уповноважений має право призначати своїх представників. Їх діяльність регламентується Положенням про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [5]. Згідно п.1.5. Положення представник за дорученням Уповноваженого бере участь у здійсненні парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод громадян, захисту прав кожного громадянина, іноземця, особи без громадянства на території України та у межах її юрисдикції [6].

Уповноваженим проводиться постійна робота з удосконалення національної правозастосовної практики в сфері забезпечення реалізації та захисту прав людини і громадянина як в Україні, так і поза її межами. На її основі формулюються пропозиції та рекомендації щодо системного оновлення національного законодавства з метою приведення його у відповідність до міжнародних стандартів.

Важлива роль омбудсмана в координації дій з міжнародними політичними та правозахисними організаціями. Зокрема така співпраця налагоджена з Агентствами ООН в Україні, представництвами Європейського Союзу та Ради Європи в Україні, Офісом Координатора проектів Організації з безпеки та співробітництва в Європі [7]. У контексті розширення міжнародної діяльності Уповноваженим в 2018 р. було підписано угоди про співпрацю з Дитячим фондом ООН (ЮНІСЕФ) в Україні (липень 2018 року), Інституцією Омбудсмана Турецької Республіки (липень 2018 року), Народним Адвокатом Республіки Молдова (вересень 2018 року) та Омбудсменом Сейму Литовської Республіки (грудень 2018 року). Такі контакти і постійна співпраця сприяє посиленню уваги міжнародної спільноти та національних інституцій з прав людини до викликів і проблем, з якими стикнулася Україна у захисті прав і свобод людини і громадянина. Зокрема, у 2018 р. Уповноважений брав активну участь у реалізації проекту Європейської мережі національних інституцій з прав людини (далі – ЄМНПЛ) «Роль НПЛ у конфліктних і постконфліктних ситуаціях». До складу цієї інституції входять НПЛ Грузії, Молдови, Азербайджану, Вірменії, Хорватії, Сербії, Албанії, Боснії та Герцеговини (всього 17 НПЛ). Зазначений проект має на меті підвищувати ефективність та співробітництво НПЛ у просуванні та захисті прав людини у ситуаціях з замороженим конфліктом, міжнародною прикордонною суперечкою, здійсненням терористичних актів тощо.

Діяльність омбудсмана пов'язана з виявленням проблем пов'язаних з захистом прав та свобод громадян за кордоном та наданні їм правової оцінки. Особливо це стосується питань пов'язаних з трудовою міграцією. На жаль, більшість наших співвітчизників перебуває за кордоном у статусі нелегальних трудових мігрантів і належить до найбільш дискримінованої та незахищеної категорії іноземців. Як наслідок, зростає кількість звернень до органів державної влади України від громадян, котрі потрапляють у кризові ситуації за кордоном, з проханням надати їм допомогу та захистити. Багато таких звернень надходить до Уповноваженого з прав людини. В цьому плані важливу роль в механізмі захисту прав та свобод громадян України за кордоном відіграє спеціальна доповідь

уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Її заслуховування народними депутатами регламентована частиною третьою ст. 18 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [5]. В ній узагальнюються проблеми, які виникають в галузі захисту прав громадян в тому числі і тих, що перебувають за кордоном та пропонуються конкретні шляхи її розв'язання.

Трудових мігрантів, які перебувають за кордоном, можна розподілити на кілька категорій. Найбільш захищеними є ті громадяни України, які мають відповідний дозвіл на працевлаштування та постійно або тимчасово перебувають на законних підставах на території іноземної держави. Ці громадяни України, працевлаштовані на основі двосторонніх договорів і угод про працевлаштування. Найбезправніше становище у нелегальних мігрантів. Сам факт перебування цих людей на території іншої держави вже є підставою для їхнього видворення. При цьому нелегальне працевлаштування розглядається як подвійне порушення закону. Тому вони, як правило, уникають контактів з консульськими службами України за кордоном, з Уповноваженим, побоюючись переслідувань за порушення законодавства країни перебування. Все це значно ускладнює можливості надання їм дипломатичного та правового захисту. Важливим напрямом державної політики має стати подальше укладання двосторонніх договорів про працевлаштування та соціальний захист, які забезпечують трудовим мігрантам мінімальні соціальні стандарти та гарантують дотримання їхніх прав. Відповідні органи, передусім Мінпраці та МЗС, мають здійснювати постійний моніторинг чинних двосторонніх та багатосторонніх угод з метою оцінки їх ефективності, адже багато з них практично не діє

Важливою є роль омбудсмана у вирішенні проблемних питань, що стосуються виконання положень Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей. Так Уповноважена Л. Денисова в 2018 р. активно відстоювала позицію щодо врегулювання процесуального порядку розгляду судами справ про повернення дитини відповідно до зазначеної Конвенції та запровадження кримінальної відповідальності за незаконне вивезення або утримування дитини за кордоном [7].

**Висновки.** Таким чином, інститут омбудсмана є важливою ланкою в адміністративно-правовому механізмі захисту прав та свобод громадян України, що перебувають за кордоном.

Це забезпечується через реалізацію Уповноваженим Верховної Ради України функції парламентського контролю та координаційної функції, що дозволяє залучати до вирішення проблем міжнародні політичні та правозахисні організації.

Постійний моніторинг ситуації, яка здійснюється омбудсманом в цій галузі сприяє своєчасному виявленню фактів порушення прав та свобод громадян за кордоном, їх узагальнення та вирішення з залученням національних представницьких, правоохоронних та дипломатичними структур.

### *Джерела та література*

1. Кадук Т. Роль омбудсмана в механізмі реалізації парламентського контролю в зарубіжних країнах / Т. Кадук // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – Ужгород, 2014. – Вип. 21. – Том. 1. – С. 86-91.
2. Сунгуров А. Региональный уполномоченный по правам человека – первые шаги в России / А. Сунгуров // Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах: приложение к журналу «Северная Пальмира» / под ред. А. Сунгурова. – СПб., 1999. – Т. 2: Региональный омбудсмен. – 1999. – С. 180-203.
3. Наулік Н. Інститут омбудсмана: досвід порівняльного аналізу / Н. Наулік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.comparativelaw.org.ua](http://www.comparativelaw.org.ua).
4. Тодика Ю., Марцеляк О. Інститут омбудсмана: світові моделі і досвід / Ю. Тодика, О. Марцеляк // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 2(13). – С. 57-66.
5. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.
6. Про затвердження Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Указ Уповноваженого з прав людини у Верховній Раді України від 26 липня 2012 року N 7/8-12 (у редакції указу від 13 лютого 2018 року N 2/02-18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ips.ligazakon.net/document/view/mus21283?an=1>.

7. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні, 2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ombudsman.gov.ua](http://www.ombudsman.gov.ua).

**Духневич А., Фелонюк Д. Роль омбудсмена в защите прав и свобод граждан Украины за рубежом.** Статья посвящена анализу роли омбудсмена в механизме обеспечения и защиты прав и свобод граждан Украины за рубежом. Исследована нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность Уполномоченного Верховного Совета Украины по правам человека. Обращается внимание на необходимость тесной координации действий омбудсмена, отечественных и международных правозащитных институтов по предупреждению и защите прав и свобод граждан Украины за рубежом. Институт омбудсмена рассматривается как важное звено в административно-правовом механизме защиты прав и свобод граждан Украины, находящихся за рубежом. Это обеспечивается через реализацию Уполномоченным Верховного Совета Украины функции парламентского контроля и координационной функции, что позволяет привлекать к решению проблем международные политические и правозащитные организации. Постоянный мониторинг ситуации, осуществляемый омбудсменом в этой области, способствует своевременному выявлению фактов нарушения прав и свобод граждан за рубежом, их решению с привлечением национальных государственных, правоохранительных и дипломатическими структур. Институт омбудсмена представляет собой важное дополнение правообеспечительного механизма, который действует в государстве. Главная миссия омбудсмена – парламентский контроль за соблюдением конституционных прав человека и основных свобод, связанный с непосредственным доступом к нему населения, подкрепленный принципом бесплатности производства. Институт омбудсмена находится на этапе становления и формирования оптимальной модели взаимодействия с правоохранительными органами, международными правозащитными организациями и омбудсменами из других государств. Омбудсмен оценен как действенный элемент в системе обеспечения прав и свобод граждан за рубежом.

**Ключевые слова:** права, свободы, гражданин, Украина, омбудсман.

**Dukhnevych A., Feloniuk D. The Role of the Ombudsman in Protecting the Ukrainian Citizens' Rights and Freedoms Abroad.** The article analyzes the ombudsman's role in the mechanism of ensuring and protecting the rights and freedoms of Ukrainian citizens abroad, with a focus on the regulatory framework governing the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine Commissioner for Human Rights. Institution of the ombudsman is interpreted as an important link in the administrative and legal mechanism of protecting Ukrainian citizens' rights and freedoms abroad. This is ensured by the Verkhovna Rada of Ukraine Commissioner, who is in charge of the parliamentary control and coordination function, which allows involving international organizations on the political and human rights protection in solving problems in Ukraine. Ombudsman's constant monitoring of the situation in this area facilitates the timely detection of the Ukrainian citizens' rights and freedoms violations abroad and their resolution allowing participation of national representative, law enforcement, and diplomatic structures. The institution of an ombudsman is an important complement to the law enforcement mechanism that operates in the state. The main mission of the ombudsman is parliamentary control over the observance of constitutional human rights and fundamental freedoms, connected with direct access to it by the population and supported by the principle of free proceedings. Accordingly, the ombudsman institution is at the stage of becoming and forming of an optimal model of interaction with law enforcement agencies, international human rights organizations and ombudsmen from other countries. The ombudsman is assessed as effective element in the system of ensuring the rights and freedoms of citizens abroad.

**Key words:** rights, freedoms, citizen, Ukraine, ombudsman