

Васильев Е. Е. Организационно-правовые аспекты построения гражданского общества в Украине.

В статье проведен анализ современного состояния и управленческих мероприятий относительно формирования гражданского общества в современном украинском обществе.

Ключевые слова: гражданское общество, демократия, социальное правовое государство, эгалитарное право, частная собственность, права человека, гражданская культура, национальная идея, средний класс.

Vasiliiev E. E. Organizational and legal aspects of construction of civil society are in Ukraine.

In the article the analysis of the modern state and administrative measures is conducted in relation to forming of civil society in modern Ukrainian society.

Keywords: civil society, democracy, social legal state, universal equal right, peculiar, human rights, civil culture, national idea, middle class.

Вишковська В. І.

Національна академія внутрішніх справ

ІНСТИТУТ ОМБУДСМАНА У МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

У статті охарактеризовано інститут омбудсмана у механізмі захисту прав і свобод людини та громадянина, а також досліджуються характерні риси та особливості його діяльності. Сформульовані авторські пропозиції щодо вдосконалення інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Ключові слова: права і свободи людини та громадянина; захист прав людини; омбудсман; парламентський контроль; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Права і свободи людини та громадянина сьогодні стали однією із ключових наукових проблем в аспекті сутності, змісту та механізму їх захисту. Важливість та актуальність даної теми очевидна, оскільки права і свободи людини та громадянина є основним компонентом правової системи сучасності. У зв'язку з цим у правовій, демократичній державі повинні створюватися усі умови для покращення стану дотримання прав людини та удосконалення процедур захисту порушених прав, а також максимальне їх спрощення. Втілення у життя цих тез та реальний захист прав людини повинні підкріплюватись наявністю в державі системи відповідних органів, невід'ємною частиною яких є омбудсман.

Важливим кроком в цьому напрямку стало запровадження в Україні інституту омбудсмана – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який знаходиться значною мірою в стадії формування. Сьогодні очевидно, що даний інститут потребує удосконалення механізмів реалізації своїх функцій і повноважень, що можливо шляхом детального аналізу позитивних та негативних моментів функціонування відповідного інституту.

Саме виходячи з наведених підстав, проблема захисту прав і свобод людини в діяльності омбудсмана є дуже актуальною і потребує ретельного дослідження, хоча їй приділяли увагу багато дослідників, зокрема такі як В. Б. Барчук, К. О. Закоморна, О. О. Майданник, О. В. Марцеляк, О. О. Миронов, В. Ф. Погорілко, А. О. Ткач,

В. Л. Федоренко, В. Е. Чиркін, Ю. С. Шемшученко та інші вчені. Необхідно зазначити, що окреслена проблема не втрачає своєї актуальності сьогодні, а навпаки, в умовах проведення правової реформи набуває нового значення.

Метою статті є здійснити загальнотеоретичну характеристику діяльності омбудсмана щодо захисту прав і свобод людини та громадянина, визначити його місце і роль у правовій системі України.

Втім, розгляд питань, пов'язаних із специфікою функціонування окремих органів державної влади в галузі забезпечення і захисту прав людини, передбачає не лише фіксацію факту дотичності цілей і завдань того чи іншого органу до захисту прав людини, а й безпосередній аналіз тих механізмів, що дають змогу їм ефективно виконувати конституційний припис про те, що права і свободи людини та їх гарантії повинні визначати зміст, спрямованість діяльності держави. Також до ретельнішого аналізу практики захисту прав людини українським омбудсманом нас підштовхує й те, що за даними соціологічних досліджень значна частина громадян України не вважає діяльність омбудсмана ефективним способом захисту їхніх прав і свобод (красномовним фактом, який про це свідчить, є те, що лише 2% опитаних експертами Інституту соціології НАН України громадян України, які знають про існування цього органу, вважають, що він здатен реально захистити їхні права) [1, с. 47].

У наш час в кожній державі існує певний механізм захисту прав і свобод людини та громадянина. Він включає в себе інституційні структури – парламент, президента, уряд, судову систему, прокуратуру та інші правозахисні органи. Але діяльність зазначеного механізму виявляється недостатньо ефективною у розв'язанні проблеми захисту прав людини. Тому виникає потреба у запровадженні оригінальних та більш прогресивних у цьому плані інструментів правозахисту. Одним з них є інститут парламентського уповноваженого з прав людини, що відомий у світі під назвою “омбудсмен”. “Омбудсмен” – слово шведського походження, що означає “представник чийхось інтересів”. Вперше цей інститут виник у Швеції, але протягом ХХ ст. поширився в багатьох країнах: Фінляндії, Норвегії, Данії, Великобританії та ін. Тепер цей інститут на національному, регіональному і місцевому рівнях діє більш як у 100 державах світу [2, с. 7].

Необхідно зазначити, що з початку ХХ століття посади омбудсманів почали з'являтися і в інших країнах, однак він належить до тих державно-правових інституцій, які отримали широке розповсюдження після Другої світової війни, коли питання захисту прав людини уперше в історії набуло неабиякого значення. Учасники конференції Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) 1959 р. запропонували поширити цей інститут на всі держави світу [3, с. 12].

Нині у світі існують дві моделі інституту омбудсмана – шведська та англійська. Вони обидві спрямовані на захист прав громадян, але різниця їх полягає в тому, що в Англії існує механізм так званого “парламентського фільтру”, тобто громадяни спочатку звертаються до представників омбудсмана, а вже потім до нього. Квазіомбудсмани існують у країнах, що мають більш – менш сильну виконавчу владу. Найяскравішим прикладом цього є інститут медіатора – посередника у Франції, який належить до категорії адміністративних органів, оскільки діє в рамках виконавчої гілки влади: він призначається Декретом Міністрів. Різні варіанти цієї інституції, різні

назви у кожній країні: у Швеції, Фінляндії і Данії – омбудсман, Франції – посередник (медіатор), Греції – захисник громадян, Польщі – уповноважений з прав громадян, Литві – контролер сейму, Молдові – парламентський адвокат, Україні й Російській Федерації – уповноважений парламенту з прав людини викликані різним історичним середовищем, неоднаковою правовою культурою, впливом конституційно-правових систем [4, с. 32]. Отже, кожна держава обирає найбільш прийнятні моделі омбудсмана для захисту прав і свобод своїх громадян.

Загалом, історичний досвід свідчить, що необхідність утворення інституту омбудсмана постає тоді, коли наявні інститути захисту прав людини недостатньо ефективні, внаслідок чого й виникає потреба в додаткових механізмах їх захисту. Цей інститут, поєднуючи в собі риси інституту держави й інституту громадянського суспільства, погоджує інтереси між ними та пом'якшує соціальні суперечності. Діяльність омбудсмана демократизує суспільство, розвиває правову свідомість [5, с. 294-295].

Таким чином, спробуємо охарактеризувати роль та значення омбудсмана в системі захисту прав людини в Україні, окреслити перспективи розвитку цього органу відповідно до вимог підвищення рівня гарантованості прав громадян.

Фактично вже перше звернення до аналізу чинного законодавства дає можливість дійти висновку про надзвичайно важливу роль вітчизняного омбудсмана у процесі захисту прав людини. Так, у ст. 101 Конституції України чітко зазначається, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини [6]. Це ж саме положення підтверджується у Законі України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” (далі – Закон) від 23 грудня 1997 р. [7]. Зокрема, в ст. 3 Закону зазначено, що метою парламентського контролю, який здійснюється омбудсманом є: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина органами державної влади і місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Таким чином, про реалізацію в Україні “сильної” моделі омбудсмана свідчать такі факти: а) високий конституційний статус омбудсмана; б) його широка юрисдикція, що поширюється на органи державної влади і місцевого самоврядування; в) запровадження єдиної моделі омбудсмана на національному рівні; г) гарантії незалежності омбудсмана; г) повноваження щодо проведення проваджень і перевірок, у тому числі з власної ініціативи; д) можливість безпосереднього звернення до омбудсмана широких верств населення.

Зрозуміло, що подібний статус омбудсмана у механізмі захисту прав людини і

громадянина передбачає і надання йому доволі широких повноважень. Так, згідно зі ст. 13 Закону, омбудсман має право: 1) невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, головами Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором України, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами; 2) бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегії прокуратури України та інших колегіальних органів; 3) звертатися до Конституційного Суду України з поданням: про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина; про офіційне тлумачення Конституції України та законів України; 4) безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях; 5) на ознайомлення з документами, у тому числі і секретними (таємними), та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах; 6) вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків; 7) запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі; 8) відвідувати у будь-який час місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи відбування засудженими покарань та установи примусового лікування і перевиховання, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх тримання; 9) бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим; 10) звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом; 11) направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів; 12) перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

Таким чином, практична діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з

прав людини (далі – Уповноважений) та порівняння його статусу із зарубіжними моделями омбудсманів свідчать, що потенціал українського Уповноваженого у сфері захисту прав людини на сьогодні належно не реалізований. Це відбулося з причини не врахування українським законодавцем при прийнятті Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” світового досвіду врегулювання статусу омбудсманів в зарубіжних країнах, де вони зарекомендували себе як ефективні правозахисні інституції, а також те, що не взято до уваги вироблені вітчизняними науковцями пропозиції щодо законодавчого оформлення моделі Уповноваженого. Такий стан справ загрожує нівелізації омбусменівської ідеї в Україні, його ролі у сфері захисту прав людини і потребує якнайскорішого вирішення питання удосконалення існуючої в нашій країні схеми омбудсмана [8, с. 97].

Практика свідчить, що існуюча державна система захисту прав людини сьогодні не відповідає своєму призначенню повною мірою. Вважаємо, що модернізація статусу Уповноваженого має відбутися як шляхом коригування його моделі, так і шляхом удосконалення Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

По-перше, необхідно доповнити ст. 5 Закону, а саме встановити вимогу до кандидатів на посаду Уповноваженого мати вищу юридичну освіту, оскільки при виконанні своїх функцій він бере участь у правозастосуванні, дає правову оцінку актам органів державної влади і місцевого самоврядування. Така практика запроваджена в більшості держав. Так, у Польщі омбудсманом може бути обрана особа, яка молодіє знаннями у галузі права, професійним досвідом і має високий авторитет за свої моральні якості та соціальну чутливість. У Російській Федерації передбачено, що Уповноважений повинен мати знання в галузі прав і свобод людини та громадянина й досвід їх захисту. Законодавством Республіки Словенії закріплено, що кандидат на посаду Уповноваженого повинен відповідати вимогам, які висувуються до претендентів на посаду суддів Конституційного суду, така ж норма діє стосовно омбудсмана Румунії. У Данії кандидату на місце омбудсмана необхідна кваліфікація, яка відповідає вимогам, що пред’являються до суддів загальних судів, а в Норвегії – до суддів Верховного суду (вік, не менший ніж 30 років, університетський диплом юриста з відзнакою) [8, с. 99].

По-друге, вважаємо доцільним розширити повноваження українського омбудсмана, наділивши його самостійним правом у разі необхідності звертатися з заявою щодо відновлення порушених прав громадян до Верховного Суду України та міжнародних правозахисних організацій. Це відповідало б рекомендаціям Комітету з прав людини ООН, підтриманих Генеральною Асамблеєю ООН з розвитку і вдосконалення інституту омбудсмана, які були вироблені в жовтні 1991 року в Парижі, де відбулася перша Міжнародна нарада з питань розвитку національних установ, що займаються захистом прав людини.

По-третє, враховуючи досвід багатьох країн треба наділити Уповноваженого правом законодавчої ініціативи, а отже, надати йому ефективну можливість впливати на правотворчість у державі: законодавчо ініціювати певні реформи у сфері прав людини, удосконалювати законодавство України в цій галузі відповідно до міжнародних стандартів. Важливою частиною його повноважень повинно бути право

вносити до Верховної Ради України пропозиції щодо зміни певних законів чи прийняття нових законодавчих актів, які б сприяли ефективній реалізації, охороні й захисту прав і свобод людини та громадянина.

Таким чином, можна стверджувати, що розвиток в Україні інституту омбудсмана став логічним наслідком конституційно визначеної орієнтації на побудову правової, демократичної держави. Завдяки специфічним повноваженням, що виокремлюють цей орган державної влади з-поміж інших правозахисних органів, його запровадження дало змогу значно посилити гарантії захисту прав людини, надати кожній особі можливості щодо захисту порушених прав [9, с. 65-66]. Завдяки таким своїм властивостям, як незалежність, відкритість та доступність, інститут омбудсмана посів чинне місце в системі правозахисних органів державної влади України. При цьому органічне поєднання формально-процедурних моментів з вимогами керуватися власною совістю і справедливістю (як це зазначено у присязі омбудсмана) робить цей інститут значно ближчим до громадян, сприяє підвищенню його авторитету, формує його образ як надійного захисника прав людини від свавілля та зловживань представників державної влади.

Щоправда, аналіз тієї ситуації, яка складається в Україні, змушує нас визнати й те, що неусталеність у самій системі державної влади, наявність численних прогалин у законодавстві, а також відсутність імперативних правових засобів впливу омбудсмана на відповідні органи державної влади, суттєво ускладнюють здійснюваний вітчизняним омбудсманом захист прав людини. До того ж слід відзначити, що протягом останнього часу досить рельєфно проявилась ще одна вкрай небезпечна і неприпустима, з нашої точки зору, тенденція до політизації функціонування цього інституту, коли на нього здійснюється системний тиск з боку окремих політичних партій та політичних сил.

Використані джерела:

1. *Саєнко Ю. М.* Права людини та підзвітність органів влади в Україні. – К. : ПЦ “Фоліант”, 2003. – 184 с.
2. *Коваль Л.* Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. / Харківська правозахисна група. – Харків : Права людини, 2010. – 240 с.
3. *Майданник О. О.* Інститут омбудсмана у механізмі забезпечення прав людини в Україні // Адвокат. – 2010. – № 7. – С. 12-16.
4. *Хальота А. І.* Щодо захисту конституційних прав людини шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини // Право України. – 2000. – № 3. – С. 31-34.
5. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підручник / О. С. Захарова, В. С. Ковальський, В. С. Лукомський. – 3-є вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р.: станом на 8 квітня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/card2#Card>.
7. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р.: станом на 8 квітня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр>.
8. *Марцеляк О.* Удосконалення моделі українського омбудсмана: державно-правові проблеми // Сучасний конституціоналізм: досвід нових демократій: матеріали першого засідання Українсько-польського клубу конституціоналістів. (грудень, 2006) / за ред. В. Шаповалова. – Київ-Львів : Юриспруденція, 2008. – 140 с.

9. Правові гарантії прав і свобод людини та громадянина у сфері діяльності міліції / Є. В. Білозьоров. – К. : ТОВ “Видавничий будинок “Аванпост-прим”, 2009. – 190 с.

Вышковская В. И. Институт омбудсмана в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина в Украине.

В статье охарактеризовано институт омбудсмана в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина, а также исследуются характерные черты и особенности его деятельности. Сформулированы авторские предложения по совершенствованию института Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека.

Ключевые слова: права и свободы человека и гражданина, защита прав человека; омбудсман; парламентский контроль; Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека.

V. Vyshkovska. The Ombudsman institution in the mechanism of protection of rights and freedoms of man and citizen in Ukraine.

The article described the ombudsman institution in the mechanism of protection of rights and freedoms of citizens, and investigated the characteristics and features of its activities. Author formulated proposals for improvement of the Representative of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights.

Keywords: human rights and freedoms and citizen, protection of human rights, ombudsman, parliamentary oversight, the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human.

Геєць І. В.

**Національний педагогічний університет
імені М. П. Драгоманова**

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИЩОЇ ПЕДАГОГІЧНОЇ ОСВІТИ В КИЇВСЬКІЙ ТА ЧЕРНІГІВСЬКІЙ ГУБЕРНІЯХ У ПЕРІОД РЕФОРМ ТА КОНТРРЕФОРМ (1863–1884 РР.)

У статті розкрито особливості правового регулювання вищої педагогічної освіти в Київській та Чернігівській губерніях у період реформ та контрреформ у 1863–1884 рр.

Ключові слова: правове регулювання освіти, статут, реформи, контрреформи (60–80-і рр. XIX ст.).

Під тиском необхідності соціально-економічних перетворень в умовах утвердження капіталістичних відносин уряд започаткував широкомасштабну реформаторську діяльність, провівши селянську (1861 р.), земську (1864 р.), судову (1864 р.) й інші буржуазні реформи. Зростання темпів суспільного поступу, зумовленого скасуванням кріпосного права, новий етап функціонування державної системи, технічний переворот і переростання мануфактурного виробництва у промислове висунули нові вимоги до підготовки інтелігенції: державних службовців, юристів, медиків, учителів, інженерів, фахівців сільськогосподарської галузі. Розвиток промисловості і, як наслідок, суспільства в цілому, потребував добре освічених робітників, а разом з цим і кваліфікованих учителів, які б могли їх підготувати. Тому підготовці вчителів приділялася особлива увага як з боку держави, так і суспільства.

Питання правового регулювання вищої педагогічної освіти в Київській та Чернігівській губерніях у період реформ та контрреформ (1863–1884 р.р.) не були