

ДІЯЛЬНІСТЬ ОМБУДСМЕНІВ В УКРАЇНІ ЯК ГАРАНТІЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

ACTIVITIES OF OMBUDSMEN IN UKRAINE AS GUARANTEES OF CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS OF HUMAN AND CITIZEN

Вавринчук М.П., к.п.н., доцент, заслужений працівник освіти України,
завідувач кафедри права
Хмельницький національний університет

Пунда О.О., д.ю.н., доцент,
доцент кафедри права
Хмельницький національний університет

У статті розглянуто питання діяльності омбудсменів в Україні як гарантії конституційних прав і свобод людини і громадянина. Наголошено, що цінність основних прав і свобод людини полягає у можливості їх здійснення (реалізації) та захисту, що можливе лише через сформовану систему гарантій. Об'єктами правовідносин у сфері правових гарантій конституційних прав і свобод людини і громадянина виступають три елементи: права, свободи та правові інтереси людини та громадянина. Аналізуючи питання правових гарантій конституційних прав і свобод людини і громадянина, йдеться про гарантії реалізації та гарантії захисту зазначених прав, свобод та правових інтересів. Наголошено, що у сучасному світі права людини та основоположні свободи повинні однаковою мірою забезпечуватися як в «офф-лайн», так і «он-лайн». Підкреслено, що гарантії конституційних прав та свобод людини і громадянина – це умови, засоби і способи дії суспільства та держави і похідних від неї інститутів влади, які забезпечують фактичну реалізацію, охорону та захист прав і свобод.

Наголошено, що ефективним механізмом гарантування прав та свобод людини і громадянина виступає інститут омбудсмена. Ця система має бути доповнена новими елементами: омбудсменом з прав людини та «цифровим» омбудсменом. *Омбудсмен з прав пацієнта* – це спеціалізований омбудсмен, який займається питаннями дотримання прав певної групи громадян – пацієнтів або прав у певній визначеній сфері – сфері охорони здоров'я. Він має на меті діяльність з урегулювання проблем у національній системі охорони здоров'я на підставі скарг потерпілих пацієнтів. Іншим важливим елементом системи гарантування прав людини і громадянина у сучасну цифрову епоху має бути уповноважений із захисту «цифрових» прав.

Ключові слова: основні права та свободи, людина, громадянин, Конституція України, гарантії, забезпечення, омбудсмен.

The paper is dedicated to issues on activities of ombudsmen in Ukraine as guarantees of Constitutional rights and freedoms of human and citizen. Value of main Human Rights and Freedoms includes opportunities to implement its and to be protected. These are possible in the way of using of formed guarantees system only. Three pieces are objects of legal relationships in the field of legal guarantees of human and citizen Constitutional Rights and Freedoms. These pieces are rights, freedoms, and legal interests of human and citizen. We talk about guarantees for implementation and guarantees for protection of mentioned rights, freedoms, and legal interests, analyzing the issue on legal guarantees of human and citizen Constitutional Rights and Freedoms. Human Rights and basic Freedoms have to be provided equally both in "offline" and "online".

Guaranties of human and citizen Constitutional Rights and Freedoms are circumstances, means, and manners of society, state, and institutions of authority that provide actual implementation, protection, and defense of rights and freedoms.

There is stressed, the institution of ombudsman has to be an effective mechanism of guarantees of rights and freedoms of human and citizen. Such new elements as Human Rights Ombudsman and "Digital" Ombudsman have to be included into this system. *Patient Rights Ombudsman* is a specialized ombudsman who deals with the issues of observance of the rights of a certain group of citizens – patients, or rights in a certain specific area – the field of health care. His or her aim is an activity for regulation of problems in national health care system on the base of complaints of injured patients. Other significant part of human and citizen rights guarantees system has to be ombudsman for defense of "digital" rights.

Key words: main rights and freedoms, human, citizen, Constitution of Ukraine, guarantees, providing, ombudsman.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Конституція України увібрала в себе здобутки багатоміжкової філософської, теоретико-правової думки про права і свободи людини та громадянина, передові досягнення правової вітчизняної науки і практики, досвід демократичних країн світу. Значну частину положень Основного Закону держави присвячено правам і свободам людини та громадянина. Так, у ст. 3 Конституції України визначено головний зміст та спрямованість діяльності держави – права і свободи людини та їх гарантії [1]. За допомогою гарантованості права і свободи людини та громадянина набувають реального змісту. Головною цінністю, що захищається державою, є людина та її права. Конституція України закріплює права, свободи та обов'язки людини і громадянина, що відображені на рівні конституційно-правових норм та виступають правовою основою сучасної держави. В основних правах людини втілюються загальні цінності людської гідності, свободи, рівності та моральності.

Особливої значущості ця тема набуває у сучасний період радикальних реформ персоніцентричного спрямування, формування засад державності виходячи з позицій демократії та правової держави.

Водночас наголосимо, що сучасний стан охорони особистих прав людини в Україні характеризує декілька тенденцій: продовження інформаційної науково-технічної революції, масштабна трудова міграція працездатного населення, демографічна криза, негативний стан репродуктивного здоров'я, відсутність належного механізму гарантування ефективного захисту життя, недоторканності та безпеки громадян, комплексні реформи органів публічної влади, тривала стагнація інституцій системи охорони здоров'я. Держава через інститути публічної влади неналежно виконує свої зобов'язання щодо охорони та захисту основоположних прав людини. Так, 2015 р. до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини було направлено 19 030 звернень [2], а станом на початок 2016 р. – 08 лютого 2017 р. таких звернень було вже 23 925 [3], у 2018 р. – 25 410 [4], а 2019 р. – уже 47 393 звернення [5].

У 2020 р. звернень щодо порушень прав надійшло до Уповноваженого ВРУ з прав людини вже 48 405, що демонструє істотне збільшення як спроб використати допомогу Уповноваженого ВРУ з прав людини, так і зростаючу кількість порушень, які їх викликали [6].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які опираються автори, виділення невирішених раніше частин загальної

проблеми, котрим присвячується стаття. Інститут омбудсмена в Україні перебуває на стадії активного впровадження, а становлення й функціонування спеціалізованих омбудсменів та їх правове забезпечення набувають особливої актуальності. Серед науковців, які активно досліджують історію та становлення спеціалізованих омбудсменів, своїми напрацюваннями вирізняються: В.В. Баштанник, Л.В. Голяк, М.А. Доспаєв, В.С. Закриницька, С.А. Косінов, Л.О. Лазарєва, К.М. Магомедов, К.В. Мануїлова, О.В. Марцеляк, Н.С. Наулік, Я.Н. Неділько, О.П. Пономарьова, Н.І. Петрецька, Ю.М. Рижук, М.М. Тхаркахо, І.Ю. Хомишин.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою дослідження є аналіз перспектив удосконалення діяльності омбудсменів в Україні як гарантії конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Виклад основного матеріалу дослідження з новим обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Безперечно, визнання і закріплення інституту омбудсмена носить знаковий характер, оскільки так утверджуються реальні цінності держави. Важливу роль інституту омбудсмена підтверджує й те, що він закріплений і на наддержавному рівні – Європейським Союзом. Посада європейського омбудсмена запроваджена Договором про Європейський Союз. Сьогодні інститут омбудсмена набув самостійного юридичного статусу в багатьох державах світу. Подібним за функціями омбудсмена є Верховний Комісар з прав людини, який призначається Генеральною Асамблеєю ООН.

Ефективність функціонування даного інституту, звичайно ж, досягається за рахунок спрямованості на забезпечення захисту прав і свобод людини. Разом із тим омбудсмени зобов'язані працювати в тісному взаємозв'язку з іншими інститутами захисту прав людини, оскільки чим більше існує в державі способів захисту прав людини, тим більше суспільство має людиноцентристський характер. У зв'язку із цим інститут омбудсмена слід розглядати як додатковий засіб правового захисту в системі державних механізмів, які здійснюють цю діяльність.

На тлі розширення повноважень сучасних держав, виникнення у них нових функцій, що зумовило розширення кола питань посадових осіб, котрі вони мають самостійно вирішувати, зростає ймовірність порушень прав людини без формального порушення закону, концентрація уваги політико-правових інститутів міжнародної спільноти на дотриманні прав людини, що спонукає кожну державу прагнути до дотримання міжнародних стандартів у цій царині [7, с. 12].

23 грудня 1997 р. ВРУ було прийнято Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». [8]. На відміну від сфери поширення повноважень омбудсмена в багатьох інших країнах сфера впливу повноважень українського омбудсмена, відповідно до Закону, поширюється не лише на громадян України як під час перебування на території держави, так і за її межами, а й на осіб у всіх громадянських станах за умови перебування на території України.

До функціонального навантаження Уповноваженого додався також парламентський контроль над дотриманням права на доступ до публічної інформації, регулювання відносин, що виникають між юридичними особами публічного та приватного права, а також фізичними особами, які перебувають на території України [9].

Пізніше для виконання міжнародно-правових рекомендацій в Україні було запроваджено інститут Уповноваженого з прав дитини шляхом прийняття 11 серпня 2011 р. «Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини» № 811/2011 та введено посаду бізнес-омбудсмена. Рада бізнес-омбудсмена є зовсім новим постійно діючим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України. Окрім того, велике значення у правовому регулюванні бізнес-омбудсмена відіграє Регламент,

прийнятий відповідно до Постанови КМУ від 26 листопада 2014 р. № 691 «Про утворення Ради бізнес-омбудсмена» [10] та Меморандуму про взаєморозуміння для української антикорупційної ініціативи від 12 травня 2014 р. [11].

У 2006 р. було засновано інституцію Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю. Вона сформувалася не лише під впливом зовнішніх чинників, як-от необхідність урахувати вимоги Конвенції про права осіб з інвалідністю [12], а й під впливом внутрішньодержавних чинників, зокрема інтервенції Росії у частину території України та проведення так званої антитерористичної операції, у процесі котрої постраждало та зазнало інвалідності чимало українських воїнів. Для адекватного нівелювання цих чинників, а також із метою забезпечення належних умов для реалізації громадянських, соціальних, економічних та культурних прав і законних інтересів людей з інвалідністю, у тому числі тих, які отримали інвалідність у зоні проведення антитерористичної операції, інвалідів війни, недопущення їх дискримінації, виховання поваги до особливостей таких людей, визнаючи пріоритетність міжнародних стандартів з інтеграції людей з інвалідністю у життя суспільства, було затверджено Положення про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю.

Останнім елементом, який доповнив систему забезпечення належних умов для реалізації права особи на освіту в системі освіти, після прийняття Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII став інститут освітнього омбудсмена [13].

Для вдосконалення діяльності всієї системи омбудсменів в Україні та підвищення рівня гарантування прав і свобод громадян необхідно доповнити систему омбудсменів ще двома складниками. По-перше, йдеться про запровадження посади уповноваженого з прав пацієнтів та уповноваженого із захисту «цифрових» прав.

У тій чи іншій формі інститут омбудсмена з прав пацієнта функціонує в Австрії, Фінляндії, Греції, Великій Британії, Норвегії, Хорватії, Польщі, Угорщині, Ізраїлі, Грузії тощо. У кожній із цих країн він має свої характерні ознаки, зумовлені історичними, соціальними й політичними чинниками.

Яскравим прикладом, який заслуговує на увагу в контексті перейняття передового досвіду європейських країн, є досвід діяльності Омбудсмена з прав пацієнтів у Польщі. Омбудсмен з прав пацієнтів (RzPP) – посадова особа (державний адміністративний орган), компетентний захищати права пацієнтів, що визначено у Законі Речі Посполитої від 6 листопада 2008 р. «Про права пацієнтів та Омбудсмена з прав пацієнтів» (Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta) [14].

Метою Омбудсмена з питань пацієнтів є профілактична допомога щодо дотримання прав пацієнтів (передбачених Законом «Про права пацієнтів та Омбудсмена з прав пацієнтів») та реагування в будь-якій ситуації, коли права пацієнта не дотримуються.

Сфера діяльності органу влади включає: ведення провадження у справах, що порушують колективні права пацієнтів; підготовку та подання на розгляд уряду проєктів правових актів щодо захисту прав пацієнтів; звернення до компетентних органів із проханнями прийняти законодавчу ініціативу або видати чи внести зміни до законодавчих актів у галузі захисту прав пацієнтів; розроблення і випуск публікацій та освітніх програм, що популяризують знання про захист прав пацієнтів; співпрацю з державними органами з метою забезпечення дотримання прав пацієнтів, зокрема з міністром, уповноваженим у галузі охорони здоров'я; представлення компетентним державним органам, організаціям та установам, а також органам місцевого самоврядування оцінок медичних професій та висновків, спрямованих на забезпечення ефективного захисту прав пацієнтів; співпрацю з неурядовими, соціальними та професійними організаціями, статутні цілі яких включають захист прав пацієнтів; аналіз скарг

пацієнтів із метою виявлення загроз та сфер у системі охорони здоров'я, які потребують ремонту.

Таким чином, омбудсмен з прав пацієнта – це спеціалізований омбудсмен, який займається питаннями дотримання прав певної групи громадян – пацієнтів або прав у певній визначеній сфері – сфері охорони здоров'я. Він має на меті діяльність з урегулювання проблем у національній системі охорони здоров'я на підставі скарг потерпілих пацієнтів.

Іншим важливим елементом системи гарантування прав людини і громадянина у сучасну «цифрову» епоху має бути уповноважений із захисту «цифрових» прав.

Сучасна «цифрова» епоха змінює як саме ставлення до суб'єкта користування, так і до його можливостей, залишаючи при цьому незмінною річ, яка була вкладена у розуміння «користувач» ще за часів римського права. Сучасні тенденції в розумінні користування інформацією демонструють значний інтерес до унормування цього процесу, що можливо побачити в ідеях запровадження програми «Держава у смартфоні». Уперше в парламенті був створений комітет із питань цифрової трансформації, який у взаємодії з Міністерством цифрової трансформації формуватиме політику в цій галузі та підсилуватиме вирішення різноманітних питань із приводу діджиталізації у законодавчій сфері. Також показовим є той факт, що у кожному міністерстві передбачено посаду заступника міністра з діджиталізації. Відповідальні за ці питання мають бути передбачені штатними розписами і в обласних держадміністраціях [15].

Практично від самої появи мережі Інтернет засобом регулювання суспільних відносин, пов'язаних із використанням мережі, обігу інформації, створення баз даних, а пізніше використання мережі з комерційною метою було використання норм права як найбільш ефективного регулятора суспільних відносин. Можна стверджувати, що на перших етапах розвитку мережі Інтернет застосування норм права носило характер певної аналогії, яка відсилала учасників суспільних відносин до нормативно визначених правил поведінки, що існували офф-лайн.

Вільне вираження думок у мережі не підлягає прямому чи непрямому обмеженню через цензуру, що забороняє контроль із боку урядів або приватних осіб шляхом перевіроч програмного або апаратного забезпечення, телекомунікаційних інфраструктур, або інших складових частин електронних мереж. Право на приватну недоторканність, анонімність і безпеку включає право на захист від довільного спостереження матеріалів або спілкування в мережі,

також як і право використання таких технологій недоторканності, застосовуваних із метою забезпечити комунікацію, як криптографія. Зусилля, які призводять до розвитку комунікаційної інфраструктури, що дає змогу здійснювати спостереження, збирати дані про окремих користувачів, відстежувати походження даних або перехоплювати мережеву комунікацію в комерційних інтересах або в інтересах стеження, порушують це право [16]. Таким чином, сьогодні відбувається формування нової правової концепції, її назва носить універсальний характер. Йдеться про цифрові права. Це призводить до відповідного висновку про необхідність формування правових гарантій таких прав. Одним з інституційних елементів такої системи гарантій має стати уповноважений із захисту «цифрових» прав.

Висновки із цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Гарантії конституційних прав та свобод людини і громадянина – це умови, засоби і способи суспільства та держави і похідних від неї інститутів влади, які забезпечують фактичну реалізацію, охорону та захист прав і свобод.

Із метою вдосконалення діяльності всієї системи омбудсменів в Україні необхідно здійснити організаційно-управлінську уніфікацію та адміністративне перепідпорядкування омбудсменів з урахуванням тенденцій до децентралізації управління.

Ефективним механізмом гарантування прав та свобод людини і громадянина виступає інститут омбудсмена. У процесах генезису вітчизняного інституту омбудсмена спостерігається тенденція до диверсифікації повноважень омбудсмена та його спеціалізації. Йдеться про виникнення та утвердження в системі інституту омбудсмена таких підсистем, як омбудсмен з прав дитини, Рада бізнес-омбудсмена, Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю, Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини та освітній омбудсмен.

Ця система має бути доповнена новими елементами: омбудсменом з прав людини та «цифровим» омбудсменом. *Омбудсмен з прав пацієнта* – це спеціалізований омбудсмен, який займається питаннями дотримання прав певної групи громадян – пацієнтів або прав у певній визначеній сфері – сфері охорони здоров'я. Він має на меті діяльність з урегулювання проблем у національній системі охорони здоров'я на підставі скарг потерпілих пацієнтів. Іншим важливим елементом системи гарантування прав людини і громадянина у сучасну «цифрову» епоху має бути *уповноважений із захисту «цифрових» прав*.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Законодавство України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/961> (дата звернення: 20.09.2021).
2. Статистична інформація про звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у 2015 році. URL: <https://ombudsman.gov.ua/ua/page/applicant/statistics/> (дата звернення: 20.09.2021).
3. Статистична інформація про звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у 2017 році. URL: <https://ombudsman.gov.ua/ua/page/applicant/statistics/> (дата звернення: 20.09.2021).
4. Статистична інформація про звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у 2018 році. URL: [https://ombudsman.gov.ua/ua/page/applicant/statistics.](https://ombudsman.gov.ua/ua/page/applicant/statistics/) (дата звернення: 20.09.2021).
5. Статистична інформація про звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у 2019 році. URL: [https://ombudsman.gov.ua/ua/page/applicant/statistics.](https://ombudsman.gov.ua/ua/page/applicant/statistics/) (дата звернення: 20.09.2021).
6. Щорічна доповідь Уповноваженого ВРУ з прав людини за 2020 рік. URL: <https://ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/&page=5> (дата звернення: 20.09.2021).
7. Майданник О.О. Інститут омбудсмена у механізмі забезпечення прав людини в Україні. *Адвокат*. 2010. № 7(118). С. 12–16.
8. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України № 776/97-ВР від 23.12.1997. *Законодавство України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/776/97-vr/ed19971223/> (дата звернення: 20.09.2021).
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації» : Закон України № 1170-VII від 27.03.2014. *Законодавство України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1170-18> (дата звернення: 20.09.2021).
10. Про утворення Ради бізнес-омбудсмена : Постанова Кабінету міністрів України № 691 від 26.11.2014. *Законодавство України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/691-2014-p> (дата звернення: 20.09.2021).
11. Меморандум про взаєморозуміння для української антикорупційної ініціативи від 12 травня 2014 р. URL: <http://www.ebrd.com/downloads/news/mou-ukraine-aci.pdf> (дата звернення: 20.09.2021).
12. Про права осіб з інвалідністю : Міжнародна конвенція від 13.12.2006. *Законодавство України*. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_071. (дата звернення: 20.09.2021).
13. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. *Законодавство України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/print1476721393064655> (дата звернення: 20.09.2021).
14. Закон про права пацієнтів та Омбудсмена з прав пацієнта. URL: http://www.bpp.gov.pl/gfx/bpp/userfiles/_public/akty_prawne/ustawa06112008-pr.p.2013.pdf (дата звернення: 20.09.2021).
15. Перші цифрові послуги «Держава в смартфоні» скоро запрацюють (23.10.2019). *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/pershi-cifrovi-poslugi-derzhava-v-smartfoni-skoro-zapracyuyut> (дата звернення: 20.09.2021).
16. Tactical Reality Dictionary: Cultural Intelligence and Social Control, Vienna: Selene, and New York : Autonomedia, 2002. 131 p.