

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНИХ ВИМОГ ДО КАНДИДАТА НА ПОСАДУ ОМБУДСМЕНА В УКРАЇНІ

Інститут парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина є порівняно новим для України, оскільки був сформований після здобуття нею незалежності, й фактично діє з 1998 року.

З огляду на недостатню науково-правову дослідженість, метою цієї статті є виявлення проблемних, як теоретичних, так і практичних питань, пов'язаних із критеріями оцінки кандидатів на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та процедурою його призначення, а також підготовка пропозицій щодо шляхів їх вирішення на законодавчому рівні.

Відповідно до ст. 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [1; с. 55].

Зазначена конституційна норма знайшла свій подальший розвиток у ст. 1 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, якою додатково визначено логічний наслідок (або, принаймні, обов'язкову суміжну функцію) такого контролю – “захист прав кожного”, територіальну юрисдикцію – “на території України і в межах її юрисдикції”, організаційну засаду – “на постійній основі” (на відміну від, наприклад, тимчасових спеціальних чи слідчих комісій Верховної Ради України (ч. ч. 2, 3 ст. 89 Конституції України), а також нормативний інструментарій, яким Уповноважений керується у своїй діяльності – “Конституція України, закони України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України” [2; с. 21].

Видається, що з огляду на засадничий характер згаданої норми закону, вона потребує деякого удосконалення, оскільки захист права особи повинен пов'язуватися не стільки з процедурою здійснення парламентського контролю як такою, скільки з її наслідком – установлення конкретного факту порушення права, а також із наявністю законних підстав для відповідного реагування внаслідок належності питання щодо безпосереднього захисту права або сприяння у такому захисті до компетенції Уповноваженого. Законом повинні бути визначені чіткі вимоги до кандидата на посаду Уповноваженого, дотримання яких можна було б перевірити із найменшою можливістю застосування суб'єктивних підходів з боку відповідного оцінюючого суб'єкта, а також має бути визначено механізм та засоби здійснення такої перевірки.

Чинна редакція ч. ч. 2, 3 ст. 5 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” містять 7 кваліфікаційних вимог:

- належність до громадянства України;
- віковий ценз (не молодше 40 років на день обрання);

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНИХ ВИМОГ ДО КАНДИДАТА НА ПОСАДУ ОМБУДСМЕНА В УКРАЇНІ

---

- володіння державною мовою (якою відповідно до ч. 1 ст. 10 Конституції України є українська мова);
- наявність високих моральних якостей;
- наявність досвіду правозахисної діяльності;
- ценз осілості (проживання в Україні протягом останніх п'яти років);
- відсутність не погашеної та не знятої в установленому законом порядку судимості за вчинення злочину.

Якщо, скажімо, перевірка належності до громадянства України, віку та часу проживання в Україні є технічно простою (для з'ясування цих питань може виявитися достатньо паспортних даних), то встановлення факту володіння державною мовою, наявності високих моральних якостей та досвіду правозахисної діяльності є значно складнішими, ніж може виявитися на перший погляд.

Ні згаданий закон, ні Закон Української РСР “Про мови в Українській РСР” від 28.10.1989 р. № 8312-ХІ не розкривають зміст поняття “володіння державною мовою” та не містять вимог щодо рівня володіння мовою.

Відсутність належного термінологічно-понятійного апарату може призвести до виникнення проблем у практичному застосуванні законодавчих норм, оскільки встановити їх чіткий та однозначний зміст іноді буває вкрай важко.

Частина перша статті 6 Закону Української РСР “Про мови ...” передбачає обов'язок службових осіб державних, партійних, громадських органів, установ і організацій володіти українською й російською мовами, а в разі необхідності – і іншою національною мовою в обсязі, необхідному для виконання службових обов'язків. Аналіз цієї норми свідчить про те, що рівень володіння українською і російською мовами не може бути нижчим від рівня володіння іншою національною мовою (в обсязі, необхідному для виконання службових обов'язків) і повинен бути достатнім для реалізації відповідної компетенції. Частина друга цієї норми шляхом передбачення того, що незнання громадянином, зокрема, української мови не є підставою для відмови йому у прийнятті на роботу, усуває можливість дискримінації за мовною ознакою; разом із цим, на службову особу після прийняття її на роботу покладається обов'язок оволодіти мовою роботи органу чи організації в обсязі, необхідному для виконання службових обов'язків [3; с. 631].

Наряду з цим слід мати на увазі й те, що згідно з п. 1 розділу XV Конституції України закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечать Конституції України, вирішення питань про відповідність згаданих актів Конституції України належить до виключної компетенції Конституційного Суду України (ч. 2 ст. 147, п. 1 ч. 1 ст. 150 Конституції України).

Таким чином, при розгляді питання щодо відповідності кандидата на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини вимозі спеціального закону (Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”) щодо володіння державною мовою необхідно враховувати, що більш лояльний режим кандидату надано загальним законом (Законом Української РСР “Про мови ...”).

Наведене дає підстави для припущення про те, що у разі виникнення сумніву щодо відповідності кандидата на посаду вимозі закону щодо володіння мовою таку

вимогу стосовно нього доведеться знизити до рівня, визначеного загальним законом, що побічно може вказувати на дещо декларативний характер норми спеціального закону.

На користь цього, на думку автора, може свідчити:

- відсутність у Конституції України положень про пріоритет спеціальних законів над загальними;

- наявність конституційної норми про неприпустимість звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (ч. 3 ст. 22 Конституції України);

- відсутність відповідного рішення Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 6 Закону Української РСР “Про мови ...”;

- відсутність законодавчо визначених критеріїв та механізму перевірки рівня володіння державною мовою (як на рівні загального, так і спеціального законів);

- відсутність у Законі України “Про вибори народних депутатів України” від 25.03.2004 р. № 1665-IV такої вимоги до кандидата у народні депутати України (який у разі його обрання братиме безпосередню участь у процедурі призначення Уповноваженого) як володіння державною мовою [4; с. 1098].

Існують певні проблеми і щодо перевірки наявності у кандидата на посаду високих моральних якостей.

Чинне законодавство України не містить визначення поняття “мораль”.

Загалом під ним розуміють систему загальних правил поведінки людини (соціальних норм), заснованих на співвідношенні критеріїв добра і зла, порядності й непорядності, людяності й жорстокості [5; с. 247].

Суть схожої за змістом категорії розкрито у ч. 1 ст. 1 Закону України “Про захист суспільної моралі”, згідно з якою суспільна мораль – це система етичних норм, правил поведінки, що склалися у суспільстві на основі традиційних духовних і культурних цінностей, уявлень про добро, честь, гідність, громадський обов'язок, совість, справедливість [6; с. 69].

Звідси можна зробити висновок про те, що мораль конкретної особи – це набір тих же складових, але які склалися у свідомості такої особи.

Моральність у ціннісному значенні означає відповідність людських дій з істиною й благом кожного; в описовому значенні - комплекс визнаних норм, оцінок і взірців поведінки; різні філософські школи наголошують або незмінність головних принципів моральності, або їх залежність від епохи й середовища [7; с. 888].

Проблемним видається те, що за існуючої в Україні законодавчо визначеної процедури перевірки відповідності кандидатів на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини вимогам закону, оцінка рівня моральних якостей кандидата надається певною групою народних депутатів України-носіїв індивідуальної моралі, які в той же час повинні надавати таку оцінку з точки зору моралі суспільної як виразники останньої.

Не дивно, що за таких умов суб'єктивна оцінка оцінюючими суб'єктами одних і тих же дій кандидата на посаду може розцінюватися по-різному, іноді – діаметрально протилежно.

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНИХ ВИМОГ ДО КАНДИДАТА НА ПОСАДУ ОМБУДСМЕНА В УКРАЇНІ

---

Наприклад, загальновідомий як в Україні, так і за її межами, факт появи у виборчому списку суб'єкта виборчого процесу (а згодом – і отримання статусу народного депутата України) одного з кандидатів на посаду Уповноваженого викликав неоднозначну, переважно критичну реакцію - від натяків із боку співдоповідачів Парламентської Асамблеї Ради Європи на невідповідність кандидата вимогам “високої моральної репутації” та його політичну залежність [8] і “загроз основним принципам діяльності омбудсмена” [9] до “наруги над інститутом уповноваженого з прав людини” [10].

Водночас позицію, викладену у зверненні представників Парламентської Асамблеї Ради Європи, коаліцією депутатських фракцій Верховної Ради України, до складу однієї з яких належав кандидат, було розцінено як “грубе порушення загальновизнаних принципів міжнародного права, зокрема, державного суверенітету і невтручання у внутрішні справи” [11].

На думку автора, наведене може свідчити про те, що вимога закону щодо наявності у кандидата на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини високих моральних якостей є, з одного боку, безумовно виправданою ідеєю та функціональним призначенням цього інституту, однак, з іншого, - сумнівно-доцільною з огляду на ілюзорність надання об'єктивної оцінки щодо її дотримання, а також потенційною неможливістю повноцінної реалізації права на судовий захист особою, якій було б відмовлено у висуненні в якості кандидата на посаду у зв'язку з невідповідністю такій вимозі, та наступним оскарженням цієї особою такого рішення.

Що стосується такої вимоги як наявність досвіду правозахисної діяльності, згадане положення закону, як юридично невизначене та занадто широке, видається таким, що потребує відповідного удосконалення, .

З огляду на відсутність законодавчого визначення поняття “правозахисна діяльність”, у принципі, за певних умов, цьому критерію може відповідати особа, що була піддана кримінальному переслідуванню, у процесі якого захищала себе особисто, і однозначно відповідатиме особа, яка відповідно до ч. 2 ст. 44 Кримінально-процесуального кодексу України в якості близького родича обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, його опікуна або піклувальника була допущена в якості захисника для надання необхідної юридичної допомоги при провадженні у кримінальній справі [12; с. 29].

Тим більше, що закріпивши право будь-якої фізичної особи на правову допомогу, конституційний припис “кожен є вільним у виборі захисника своїх прав” (ч. 1 ст. 59 Конституції України) за своїм змістом є загальним і стосується не лише підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного, а й інших фізичних осіб, яким гарантується право вільного вибору захисника з метою захисту своїх прав та законних інтересів, що виникають із цивільних, трудових, сімейних, адміністративних та інших правовідносин, а не тільки з кримінальних. Право на захист, зокрема, може бути реалізовано фізичною особою у цивільному, господарському, адміністративному й кримінальному судочинстві [13; с. 109].

Україна належить до кола країн, законодавство яких досить лояльно регулює питання щодо освітнього рівня, в т.ч. і фахового, кандидатів на посаду омбудсмена

(так, у законодавстві Швеції, Іспанії, Грузії, Російської Федерації, Узбекистану не висувається жодних спеціальних вимог).

Разом із цим, в ряді країн це питання регулюється більш жорстко.

Наприклад, в Угорщині, відповідно до ч. ч. 1, 2 ст. 3 Закону LIX від 1 червня 1993 року “Про Уповноваженого Державних зборів з громадянських прав”, вимога освітнього рівня кандидата на посаду Уповноваженого передбачає закінчення ним юридичного факультету, належність особи до кола юристів, що мають видатні теоретичні знання, не менш, ніж 10-річну практику роботи за фахом, значний досвід у здійсненні проваджень у справах про захист конституційних прав або наукові досягнення у цій сфері [14; с. 78].

В Румунії, відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону 35 від 13 березня 1997 року про організацію та функціонування Управління Захисника народу (Омбудсмена) зазначено, що на посаду Захисника народу може бути призначена особа, що відповідає кваліфікаційним вимогам, що пред’являються до судді Конституційного суду [15; с. 323].

Згідно зі ст. 3 Закону про парламентських адвокатів від 17 жовтня 1997 року парламентським адвокатом Молдови може бути особа, що має вищу юридичну освіту та знання в галузі захисту прав і свобод людини [16; с. 233].

На думку автора, практика саме другої групи країн заслуговує на увагу.

Невід’ємною складовою легітимності призначення на посаду омбудсмена є дотримання процедури оприлюднення про кандидатів відомостей, які б свідчили не лише про їхню відповідність встановленим законом вимогам, а й ряду інших.

Так, відповідно до ч. ч. 1, 2, 4 ст. 204, ч. 2 ст. 200 Регламенту Верховної Ради України кандидатури на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Верховній Раді пропонує Голова Верховної Ради України. Не пізніше як за десять днів до розгляду питання про призначення в газеті “Голос України” про запропоновані кандидатури публікуються такі відомості: відомості про освіту; фах кандидата на посаду; витяг із трудової книжки про трудову діяльність; про належність до політичної партії; автобіографія, в якій зазначаються найістотніші факти життя та результати трудової діяльності; декларація про доходи, зобов’язання фінансового характеру та майновий стан за попередній рік; відомості стосовно входження до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку; відомості про судимість, в тому числі не погашену і не зняту в установленому законом порядку [16; с. 838].

Видається, що положення Регламенту Верховної Ради України в цій частині повинні бути уніфіковані з положеннями Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

Таким чином, наведене вище дає підстави для висновку про те, що в Україні є не лише передумови, а й підстави для удосконалення національного законодавства, яке визначає кваліфікаційні вимоги до кандидата на посаду омбудсмена.

Разом з цим існують перспективи подальших наукових досліджень у даному напрямку, зокрема, щодо: проблем законодавчого забезпечення політичної нейтральності омбудсмена, правових засад його діяльності, правового статусу актів реагування омбудсмена тощо.

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНИХ ВИМОГ  
ДО КАНДИДАТА НА ПОСАДУ ОМБУДСМЕНА В УКРАЇНІ

---

Список використаних джерел та література:

1. Конституція України. // Міністерство юстиції України (офіційне видання). – К., 2006.
2. Офіційний вісник України, рік 1998, 22.01.1998, № 1.
3. Відомості Верховної Ради УРСР, рік 1989, 09.11.1989, № 45, ст. 631.
4. Відомості Верховної Ради України, рік 2004, 09.07.2004, ст. 366.
5. Популярна юридична енциклопедія. Кол. авт. В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, ... В.С.Ковальський (кер.) та ін.- К.: Юрінком Інтер, 2002.
6. Офіційний вісник України, рік 2003, 09.01.2004, N 52, том 1, ст. 2736.
7. Універсальний словник-енциклопедія. Видавництво “Трина”, К.: 1999.
8. Лист Співдоповідачів Парламентської Асамблеї Ради Європи Г. Северінсен та Р. Вольвенд спікеру Верховної Ради О. Морозу щодо стурбованості питанням призначення Омбудсмена в Україні. <http://www.obkom.net.ua/news/2007-01-10/1300.shtml>
9. Відкрите звернення 18-ти недержавних правозахисних організацій до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 02.12.2005 р. <http://www.helsinki.org.ua/ru/index.php?id=1133544886>
10. Інтерв'ю народного депутата України Порошенка П.О. від 03.12.2005 р. <http://www.glavred.info/archive/2005/12/03/145035-6.html>
11. Заява депутатських фракцій Соціалістичної, Комуністичної партій та Партії регіонів на ім'я Голови Верховної Ради України Мороза О.О. від 10 січня 2007 року <http://www.obkom.net.ua/news/2007-01-12/1315.shtml>
12. Кримінально-процесуальний кодекс України: Офіц. видання. – К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2004.
13. Офіційний вісник України, рік 2000, 08.12.2000, № 47, ст. 2045.
14. Ombudsmeni Krajowi. Zbior regulacji prawnych. // Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa: 1998.
15. Вказана праця.
16. Відомості Верховної Ради України, рік 2006, 09.06.2006, № 23, № 24-25, ст. 202.

Надійшла до редакції 04.05.2007 р.