



ФОРМИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНИЗМА В УКРАИНЕ КАК ЭЛЕМЕНТ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

И. СЛОВСКАЯ,

кандидат юридических наук, доцент, докторант кафедры конституционного права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

SUMMARY

Article discusses how to perform Human Rights Commissioner of Supreme Soviet of Ukraine functions of the national preventive mechanism. Contains concrete suggestions towards further improvement of the legal basis of parliamentary ombudsman status aiming at strengthening the effectiveness of his control, supervision and law-protection activities.

Key words: ombudsman, Human Rights Commissioner of Supreme Soviet of Ukraine, violation of human rights, places of captivity.

* * *

Статья посвящена процедуре исполнения Уполномоченным Верховной Рады Украины функций национального превентивного механизма. Сформулирован ряд конкретных предложений по дальнейшему усовершенствованию нормативно-правовой основы статуса парламентского омбудсмана с целью повышения эффективности его контрольно-надзорной и правозащитной деятельности.

Ключевые слова: омбудсман, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, нарушение прав человека, места неволи.

Институт прав и свобод является актуальным на всех этапах конституционного строительства, поскольку затрагивает традиционные сферы жизнедеятельности личности, общества и государства. Особое положение человека, его реальное влияние на качественное функционирование всех ветвей власти легитимирует отдельные органы и саму идею народовластия – правление народа как суверена.

Степень защищенности частных интересов определяет уровень демократии в обществе и зрелость государственного аппарата. Особо значимым явлением для рационализации отношений между человеком и властными институтами является гарантирование прав в местах лишения свободы, школах-интернатах, психиатрических больницах и т.п.

Необходимо признать, что этот вопрос надлежащим способом более-менее был урегулирован только в последние десятилетия. В 70-х годах XX столетия во время проведения переговоров по разработке Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания [1] отдельные международные организации объединили усилия в поиске новых и более действенных способов предупреждения тиранства и мучительства. Вдохновленный результатами посещения тюрем в период

военных действий Международным Комитетом Красного Креста, швейцарский банкир-филантроп Жан-Жак Готье, а позже и основанная им Ассоциация по предупреждению пыток сформировали систему регулярных объездов мест несвободы по всему миру. Позже в 2002 году Ассоциация добилась принятия Факультативного протокола к вышеупомянутой Конвенции [2].

По состоянию на 22 июля 2010 года Факультативный протокол к Конвенции против пыток подписали 64 страны, членами протокола путем ратификации

или присоединения стали – 54 страны. Национальный превентивный механизм сформирован в 24 странах, поскольку каждое государство по своему усмотрению решает проблему предоставления такого мандата национальным учреждениям.

Существуют четыре модели национальных превентивных механизмов, исходя из особенностей центральных государственных органов, выполняющих функции защиты прав личности:

1. «Омбудсман» (13 стран – Албания, Грузия, Чешская Республика и т.д.),

2. «Омбудсман +» (4 страны – Дания, Молдова, Словения, Франция),

3. «Национальные специальные органы» (10 стран – Германия, Швейцария, Румыния и т.д.),

4. «Многокомпонентные национальные превентивные механизмы» (5 стран – например, Соединенное Королевство (17 агентств), Новая Зеландия (5 органов), и т.д.) [3].

Украина взяла обязательства по созданию национального превентивного механизма путем присоединения к Факультатив-

ному протоколу в 2006 году и все это время продолжала поиск собственного образца его осуществления [4]. При этом, данный институт не являлся предметом пристального внимания ученых-конституционалистов. Пробельность изучения защиты прав личности в условиях неволи послужила поводом для постановки вопроса о необходимости дальнейших научных изысканий.

В 2009 году был подготовлен проект Закона, регламентирующий правовой статус специального органа – Национального комитета Украины по предупреждению пыток. Постоянно действующая коллегиальная институция уполномочивалась инспектировать любые места содержания граждан независимо от формы собственности по решению судебного, административного или иного органа государственной власти (служебных лиц) (Общие положения проекта Закона «О Национальном комитете Украины по предупреждению пыток») [5]. Правда, указанный документ так и не был принят Верховной Радой Украины.

Позже была учреждена Комиссия по вопросам предупреждения пыток и согласован ее состав. Поскольку орган функционировал при Президенте как консультативно-совещательный без наличия самостоятельных механизмов устранения выявленных деликтов, с правом принятия только рекомендательных решений, его деятельность была неэффективной. Материалы по фактам дискриминации людей вносились Президенту для определения им соответствующих мероприятий (пункты 1, 3-5, абз. 2 п. 10 Положения о Комиссии по вопросам предупреждения пыток) [6].

С целью устранения формального правового регулирования Глава государства инициировал изменения в содержании института национального превентивного

механизма. Исходя из положений ст. 101 Конституции, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека осуществляет парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод [7]. Поэтому наличие штата квалифицированных служащих и весомый опыт работы омбудсмана в правозащитной сфере послужили конкретными причинами дополнения его полномочий правами посещать и опрашивать лиц, пребывающих в местах содержания по решению или согласованию с государственными органами, в любое время без предварительного уведомления администрации на предмет соблюдения прав, в том числе при проведении относительно них оперативно-разыскной деятельности (пункты 8, 8-1, 12 ч. 1 ст. 13, ч. 1, пункты 1-2 ч. 2, ч. 3 ст. 19-1 Закона «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека») [8].

Примечательно, что законодательство приводит широкий перечень учреждений, где не только отбывают наказание, но и проходят лечение и реабилитацию, обучаются малолетние и несовершеннолетние, проживают лица преклонного возраста, инвалиды и беженцы. Список объектов регулярного инспектирования не является исчерпывающим, поэтому кажется пролематичным их постоянный контроль достаточно малочисленным составом службы Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека. Например, состоянием на 10 июля 2012 года таких учреждений насчитывалось в Министерстве внутренних дел – 2233, Министерстве социальной политики – 920, Министерстве образования, науки, молодежи и спорта – 814, Министерстве обороны – 624, Пенитенциарной службе – 205, Министерстве здравоохранения – 134, Государственной пограничной службе – 94 [9].

Кроме того, исследуемая норма требует дальнейших разъяснений потому, что такие полномочия омбудсмана конкурируют с конституционной функцией органов прокуратуры – надзором за соблюдением законодательства при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также применением других мероприятий принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан (п. 4 ч. 1 ст. 121 Конституции Украины).

Одноименный Приказ Генерального прокурора Украины от 2 апреля 2012 года обязывает прокуроров проводить соответствующие проверки регулярно в четко определенные периоды. В частности, в изоляторах временного содержания, комнатах для задержанных и доставленных в дежурные части, специальных приёмниках для содержания лиц, подлежащих административному аресту, органов внутренних дел и т.п. – еженедельно. В следственных изоляторах, арестных домах – ежемесячно. Предусмотрено также проведение внеплановых проверок [10].

Очевидно, что существует явный пробел в Законе «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека», который не регламентирует (за исключением права на получение информации) механизмов взаимодействия органов прокуратуры и омбудсмана. Правоохранительный орган укомплектован квалифицированным персоналом, наделен организационно-материальными возможностями привлечения к проверкам экспертов и рычагами влияния в виде актов реагирования на выявленные несоблюдения прав и свобод. Соответственно, взаимодействие указанных институций повысит эффективность исполнения государством функции защиты гуманистических ценностей.

Требуют конкретизации про-



цессуальные формы фиксации выводов относительно условий содержания лиц в местах несвободы. Постановления права на общение без участия третьих лиц, возможности прослушивания или подслушивания недостаточно для придания доказательной силы собранным материалам. По нашему мнению, представляется возможным использовать простую письменную форму с фиксацией подписей лиц, проводивших интервьюирование, и опрашиваемых.

Отечественный омбудсман наделен правами не только обнаруживать деликты, но и вносить в установленном порядке предложения по усовершенствованию законодательства. Прерогативе представлять рекомендации непосредственно в институции государственного аппарата, на предприятия, организации и учреждения корреспондируется обязанность юридических лиц содействовать осуществлению контроля на практике. Предоставление информации, в том числе конфиденциальной, а также объяснений по поводу фактических и юридических оснований своих действий, рассмотрение актов омбудсмана и реагирование на них на протяжении календарного месяца, запрещение любых незаконных вмешательств в работу народного защитника призваны оптимизировать функционирование государственных органов.

Заметим, что возможности ознакомления с документами Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека регламентированы значительно шире, чем в правовом статусе других органов публичной власти. Правда, у представителей общественных организаций и ученых, привлеченных на договорных принципах (пункты 3-4 ч. 2, части 3-6 ст. 19-1, ст. 22 Закона «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по

правам человека») могут возникать проблемы в пользовании материалами с ограниченным доступом. Поэтому гарантирование такой возможности должно происходить исключительно с соблюдением положений Закона «О государственной тайне» [11].

Учитывая значительный объем работы по выполнению делегированных функций, в секретариате Уполномоченного формируется структурное подразделение по вопросам предотвращения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. К исполнению заданий допускаются эксперты различных специальностей надлежащей подготовки независимо от пола с соблюдением принципа представительства национальных меньшинств (ч. 7 ст. 19-1 Закона «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека»).

Омбудсман ежегодно готовит специальный доклад о состоянии дел в порученной сфере и направляет его для ознакомления Президенту, Верховной Раде Украины и Кабинету Министров, а также обнародывает в средствах массовой информации. Таким образом, решается проблема взаимосвязи органов государственной власти и человека, создаются необходимые предпосылки для трансформации уже существующих форм защиты личных, частных интересов.

В ходе выполнения функций национального превентивного механизма Уполномоченный имеет право взаимодействовать с Подкомитетом по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания Комитета против пыток, учрежденного в соответствии с вышеупомянутым Факультативным протоколом к Конвенции, а также международ-

ными организациями и органами зарубежных стран аналогичной компетенции.

Но, несмотря на постоянное развитие и преобразование, следует признать полное отсутствие правового регулирования согласования действий омбудсмана с департаментами Украины, которые занимаются реализацией законодательства в области защиты прав человека в условиях несвободы. Изолированное функционирование, имманентно предписанное государством, обуславливает определенную дистанцию органа контроля по отношению к индивиду независимо от гражданства. При этом, сохранность личности от самодурства государственного аппарата должна восприниматься как наглядное проявление природной обязанности властных институций устранять любые виды ограничения равноправия.

Важно, чтобы качественные изменения форм претворения в жизнь национального превентивного механизма базировались на закреплении процедуры фактического надзора за деятельностью Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека. Весомые функции, сопряженные с привилегиями организационно-материального характера, объективно нарушают принцип действия системы сдержек и противовесов. По нашему мнению, плодотворному инспектированию способствовала бы возможность проведения внеочередных докладов омбудсмана как субъекта национального превентивного механизма по требованию 1/3 конституционного состава легислатуры. Гарантированная законодательством возможность представления ежегодного специального доклада по отдельно взятому направлению деятельности – явно недостаточна.

Каждый человек имеет право

на физическую и духовную неприкосновенность, уважение чести и достоинства. Указанные прерогативы должны соблюдаться, несмотря на пребывание в условиях неволи добровольно или принудительно. Действие норм о запрещении насилия призвано активизировать правовое воздействие на общественные отношения и обеспечение законности. Поэтому омбудсман как орган контроля уполномочен не допустить поправок необходимых демократических институтов – нравственности, добросовестности, защиты от произвола.

Гарантирование частных ценностей является одним из наиболее приемлемых способом перевоспитания как следствия справедливого наказания. Но хотелось бы подчеркнуть, что провозглашение уважительного отношения к функционированию национального превентивного механизма следует начинать с теоретических разработок. В частности, ориентирование правовой системы на общеевропейские стандарты в исследуемой сфере необходимо отразить в публикациях, в том числе монографического уровня. Достойные работы таких украинских авторов, как В. Бесчастный, В. Марцеляк, В. Сичкар, Н. Борзых, К. Удовенко [12], Г. Зубенко, О. Коломиец [13], О. Майданник [14], Л. Коваль [15], О. Фрицкий, Ю. Шемшученко [16], О. Ющик [17] и др., могут пополниться новыми структурными частями.

Литература:

1. Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10.12.1984 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/torture.shtml
2. Факультативный протокол к Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 18.12.2002 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.undp.org.ua/ua/media/41-democratic-governance/1342-undp-supports-the-establishment-of-the-national-preventive-mechanism-in-ukraine>
3. Анализ международного опыта организации и деятельности Национальных превентивных механизмов [Электронный ресурс] – Режим доступа: umdpl.info/files/docs/1309246550.doc
4. Закон Украины «О ратификации Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» от 21.07.2006 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua>; ПРООН поддерживает учреждение Национального превентивного механизма [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.undp.org.ua/ua/media/41-democratic-governance/1342-undp-supports-the-establishment-of-the-national-preventive-mechanism-in-ukraine>
5. Проект Закона Украины «О Национальном комитете Украины по предупреждению пыток» от 12.01.2009 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://umdpl.info/index.php?id=1234962870>
6. Положение о Комиссии по вопросам предупреждения пыток, утв. Указом Президента Украины от 27.11.2011 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.president.gov.ua/documents/14032.html>; Состав Комиссии по вопросам предупреждения пыток, утв. Указом Президента Украины от 18.11.2011 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.president.gov.ua/documents/14191.html>
7. Конституция Украины от 28.06.1996 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua>
8. Закон Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека» от 23.12.1997 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua>
9. ПРООН поддерживает учреждение Национального превентивного механизма [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.undp.org.ua/ua/media/41-democratic-governance/1342-undp-supports-the-establishment-of-the-national-preventive-mechanism-in-ukraine>
10. Приказ Генерального прокурора Украины «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении других мероприятий принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан» от 02.04.2012 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
11. Закон Украины «О государственной тайне» от 21.01.1994 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua>
12. Роль Уповноваженного Верховной Рады Украины з прав людини у забезпеченні прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина: монографія / А. С. Шевченко, В. М. Бесчастний, В. О. Сичкар, Н. В. Борзых, К. В. Удовенко, О. П. Кудлай; за заг. ред. О. В. Марцеляка. – К.: Вид-во «Ноулідж» (донецьке відділення), 2011. – 366 с.
13. Марцеляк О. В., Коломиец Ю. М., Зубенко Г. В. Спеціалізовані органи парламентського контролю в Україні: статус і функціонування: Монографія / За ред. О. В. Марцеляка. – Х.: ТОВ «ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС», 2006. – 268 с.
14. Майданник О. О. Парламентський контроль в Україні. – К.: Національний педагогічний університет ім. М. П. Драгоманова, 2004. – 320 с.
15. Коваль Л. Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Харківська правозахисна група. – Х.: Права людини, 2010. – 240 с.
16. Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Парламентське вид-во, 1999. – 368 с.
17. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу. – К.: Парламентське видавництво, 2004. – 519 с.