

УДК 342.519 (045)
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).427](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).427)

Т. В. Коваль
orcid.org/0000-0003-1150-328X
кандидат історичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Інститут спеціалізованого омбудсмена є невід'ємним складником демократичної правової держави. Його ефективність у процесі відновлення порушених прав і свобод різних категорій населення в більшості європейських країн не потребує доведення. Україна як держава, зміст і спрямованість діяльності якої визначають права і свободи людини та їх гарантії, також робить рішучі кроки в цьому напрямі. Упродовж 2014–2019 рр. в Україні з'явилося вісім загальнодержавних спеціалізованих омбудсменів, підпорядкованих як Президенту України (уповноважені у справах кримськотатарського народу; з прав людей з інвалідністю; з питань реабілітації учасників бойових дій; із земельних питань; з питань волонтерської діяльності), так і Кабінету Міністрів України (бізнес-омбудсмен, освітній омбудсмен, Уповноважений із захисту державної мови). Для регулювання їхньої діяльності прийнято низку нормативно-правових актів, які визначають мету, принципи, завдання їхньої роботи, обсяг прав, систему допоміжних органів тощо.

Метою статті є аналіз національного законодавства, що регламентує діяльність уповноважених Президента України, і виявлення проблемних питань у ньому.

Варто вказати, що інститут спеціалізованого омбудсмена досліджувався багатьма зарубіжними та вітчизняними вченими. Найбільшу увагу дослідників привернула діяльність Уповноваженого Президента України з прав дитини. Подібна ситуація є цілком закономірною: указаний інститут функціонує більше ніж вісім років, має значну підтримку як міжнародних організацій, так й органів державної влади та місцевого самоврядування. Так, характеристичі правового статусу Уповноваженого з прав дитини присвячено роботи В. Закриницької [1], Н. Ковалко [2], Н. Лесько [3], І. Сірої [4] та ін. Водночас функціонування інших президентських уповноважених поки що залишається поза сферою інтересів наукової спільноти. Чи не єдиною спробою дослідити їхній правовий статус є стаття Л. Корчової та Н. Левенець [5].

Хронологія виникнення й розвитку інституту уповноважених Президента України виглядає так. 22 жовтня 1998 р. підписано Указ Президента України «Про контроль за діяльністю Служби

безпеки України (далі – СБУ)», яким призначено Уповноваженого Президента України з контролю за діяльністю СБУ [6]. Цей Указ утратив чинність на підставі Указу Президента України «Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю СБУ» від 18 травня 2007 р. [7]. 11 серпня 2011 р. прийнято Указ Президента України «Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини» [8]. 3 листопада 2014 р. Президент України підписав Указ «Про Положення про Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу» [9], а 1 грудня того ж року – «Про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю» [10]. 22 листопада 2018 р. в Україні з'явився ще один спеціалізований омбудсмен – Уповноважений Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій [11]. 1 жовтня 2019 р. Президентом України підписано Указ про призначення Уповноваженого із земельних питань (поза штатом) [12], 11 жовтня 2019 р. – про призначення Уповноваженого з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України [13], а 4 грудня того ж року – про призначення Уповноваженого з питань волонтерської діяльності (поза штатом) [14].

Сьогодні обов'язки Уповноваженого Президента України з прав дитини виконує М. Кулеба (перепризначено 1 червня 2019 р.), Уповноваженого з прав людей з інвалідністю – В. Сушкевич (перепризначено 23 травня 2019 р.), Уповноваженого з питань реабілітації учасників бойових дій – В. Свириденко (перепризначено 23 травня 2019 р.), Уповноваженого із земельних питань – Р. Лещенко (призначено 1 жовтня 2019 р.), Уповноваженого з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України – Р. Семенченко (11 жовтня 2019 р.), Уповноваженого з питань волонтерської діяльності – Н. Пушкарьова (4 грудня 2019 р.). Посада Уповноваженого у справах кримськотатарського народу залишається вакантною, адже попереднього Уповноваженого М. Джемільєва звільнено 18 травня 2019 р.

Відповідно до Положення про Офіс Президента України, затвердженого Указом Президента України від 25 червня 2019 р., уповноважені Президента України входять до складу Офісу Президента України. Вони призначаються на посади на строк

повноважень Президента України і звільняються з посад Президентом України. Пропозиції щодо призначення або звільнення з посад уповноважених уносять керівник Офісу Президента України, який також координує їхню роботу [15]. Указані позиції практично збігаються з Положенням про Адміністрацію Президента України від 2 квітня 2010 р., згідно з яким уповноважені входили до складу Адміністрації Президента України, призначалися та звільнялися з посади Президентом України, а пропозиції щодо їх призначення подавалися Президенту Главою Адміністрації [16]. Посади уповноважених Президента України належать до посад патронатної служби (ст. 92 Закону України «Про державну службу») [17].

Правові засади діяльності уповноважених конкретизовано в спеціальних положеннях, затверджених указами Президента України. Нині таких положень шість – Положення про повноваження Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю СБУ та гарантії його діяльності від 18 травня 2007 р., Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини від 11 серпня 2011 р., Положення про Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу від 3 листопада 2014 р., Положення про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю від 1 грудня 2014 р., Положення про Уповноваженого Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій від 22 листопада 2018 р., Положення про Уповноваженого Президента України з питань волонтерської діяльності від 4 грудня 2019 р. Указані документи є досить типовими. Здебільшого вони складаються з чотирьох взаємопов'язаних частин. У першій – визначаються мета, принципи та нормативно-правова основа діяльності уповноваженого. Так, Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу забезпечує здійснення Президентом України повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав кримськотатарського народу як корінного народу України [9]. Уповноважений Президента України з питань волонтерської діяльності здійснює свою діяльність на основі принципів гуманності, неупередженості, об'єктивності, доступності й конфіденційності [14]. Чи не всі президентські уповноважені керуються в діяльності Конституцією України, законами України, міжнародними договорами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а також указаними положеннями.

Варто відзначити, що, на відміну від парламентського омбудсмена, національний законодавець не передбачив спеціальних вимог (критеріїв) щодо осіб, які претендують на посаду уповноважених Президента України. Лише в Положенні про повноваження Уповноваженого Президента

України з питань контролю за діяльністю СБУ вказано, що на посаду, як правило, призначається військовослужбовець СБУ, який має досвід практичної роботи не менш як десять років [7].

Наступна частина положень містить перелік завдань уповноважених, до яких, зокрема, належать моніторинг додержання прав відповідної категорії населення; унесення Президентом України пропозицій щодо підготовки проектів законів, актів Президента України з питань захисту прав відповідної категорії населення; участь у підготовці проектів відповідних нормативно-правових актів тощо. Наприклад, основними завданнями Уповноваженого Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій є такі: 1) моніторинг ситуації щодо забезпечення реалізації права на реабілітацію учасників бойових дій, які брали участь в антитерористичній операції та заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій і Луганській областях, і внесення в установленому порядку Президентом України пропозицій щодо припинення порушень у цій сфері, удосконалення системи реабілітаційних заходів; 2) унесення Президентом України пропозицій щодо підготовки проектів законів, актів Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій, які брали участь в антитерористичній операції та заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій і Луганській областях; 3) участь у підготовці проектів нормативно-правових актів з питань реабілітації учасників бойових дій, які брали участь в антитерористичній операції та заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій і Луганській областях тощо [11].

Після визначення кола завдань наводиться перелік прав президентських уповноважених, який, як правило, включає право аналізувати й узагальнювати практику застосування законодавства з питань забезпечення та захисту прав відповідної категорії населення; право запитувати й одержувати інформацію (документи, матеріали) від органів державної влади та місцевого самоврядування; право брати участь у проведенні консультацій, круглих столів, нарад та інших заходів з питань, зарахованих до компетенції тощо. Наприклад, Уповноважений Президента України з питань волонтерської діяльності має право: 1) аналізувати стан справ і проблемні питання стосовно провадження волонтерської діяльності, забезпечення гарантій додержання прав і законних інтересів волонтерів і вносити пропозиції щодо шляхів вирішення зазначених питань; 2) запитувати й одержувати від структурних підрозділів Офісу

Президента України, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування необхідні інформацію, документи, матеріали; 3) брати участь у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України, а також у проведенні круглих столів, нарад та інших заходів з питань, що належать до компетенції Уповноваженого; 4) звертатися до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування стосовно сприяння у вирішенні питань, що належать до компетенції Уповноваженого; 5) уживати відповідних заходів щодо налагодження зв'язків для взаємодії з громадськими об'єднаннями, іншими суб'єктами, що надають волонтерську допомогу, у тому числі міжнародними, з питань підтримки волонтерської діяльності, забезпечення гарантій додержання прав і законних інтересів волонтерів; 6) інформувати громадськість про результати своєї діяльності; 7) сприяти підтримці громадських ініціатив щодо провадження волонтерської діяльності [14].

Окремі категорії президентських уповноважених наділені правом відвідувати спеціальні установи та заклади. Так, Уповноважений Президента України з прав дитини має право відвідувати в установленому порядку спеціальні установи для дітей, заклади соціального захисту дітей соціального захисту дітей та інші заклади, у яких перебувають діти, у тому числі місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи виконання покарань, психіатричні заклади, спеціальні навчально-виховні установи, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію про умови їх тримання [8]. Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю має право відвідувати заклади системи реабілітації інвалідів, дітей-інвалідів, геріатричні пансіонати, будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів, навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, військові госпіталі, психіатричні й інші заклади, у яких перебувають люди з інвалідністю [10].

Водночас, попри широкий перелік прав уповноважених у положеннях фактично відсутні згадки про їхні обов'язки. Окрім того, залишаються законодавчо невизначеними критерії ефективності їхньої діяльності, наприклад, законодавцем не передбачена можливість підготовки уповноваженими щорічних звітів і їх публічне обговорення.

Остання частина положень присвячена питанням забезпечення діяльності уповноважених, а також можливості створення громадських консультативних рад. На виконання цієї вимоги, згідно з Указом Президента України «Питання

забезпечення діяльності Президента України» від 20 червня 2019 р., у складі Офісу Президента України утворено Департамент забезпечення діяльності уповноважених, представників та роботи Офісу Президента України [18].

Отже, сьогодні в Україні функціонують шість президентських уповноважених – з прав дитини; з прав людей з інвалідністю; з питань реабілітації учасників бойових дій; із земельних питань; з питань контролю за діяльністю СБУ; з питань волонтерської діяльності. Посада Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу наразі залишається вакантною.

Діяльність уповноважених Президента України регулюється Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., Указом Президента України «Про Положення про Офіс Президента України» від 25 червня 2019 р. та спеціальними положеннями, затвердженими відповідними указами Президента України. Дослідники відзначають недосконалість нормативно-правової бази (відсутність вимог щодо осіб, які претендують на посаду уповноважених Президента України, переліку їхніх обов'язків; законодавча невизначеність критеріїв оцінювання ефективності їхньої діяльності та шляхів взаємодії з парламентським омбудсменом тощо). Сподіваємося, що вказані недоліки мають тимчасовий характер, уповноважені Президента України доведуть свою дієвість у процесі захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні.

Література

1. Закриницька В. Омбудсмен з прав дитини в механізмі державного захисту прав, свобод і законних інтересів дітей: зарубіжний досвід. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4. С. 346–356.
2. Ковалко Н. Щодо правового статусу Уповноваженого Президента України з прав дитини. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 94–96.
3. Лесько Н. Загальна характеристика правового статусу Уповноваженого Президента України з прав дитини. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2015. № 827. С. 74–78.
4. Сіра І. Становлення інституту Уповноваженого з прав дитини в Україні. *Державне управління: теорія і практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_20.
5. Корчевна Л., Левенець А. Інститут спеціалізованого омбудсмена в механізмі захисту прав людини та перспективи його запровадження в Україні. *Вісник Одеського національного університету*. Серія «Правознавство». 2018. Т. 23. Вип. 1. С. 7–14.
6. Про контроль за діяльністю Служби безпеки України : Указ Президента України від 22.10.1998 № 1172/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1172/98>.
7. Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України : Указ Президента України від 18.05.2007 № 427/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/427/2007>.

8. Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України від 11.08.2011 № 811/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>.

9. Про Положення про Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу : Указ Президента України від 03.11.2014 № 841/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841/2014>.

10. Про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю : Указ Президента України від 01.12.2014 № 902/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/902/2014>.

11. Про Уповноваженого Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій : Указ Президента України від 22.11.2018 №386/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386/2018>.

12. Про призначення Р. Лещенка Уповноваженим Президента України з земельних питань : Указ Президента України від 01.10.2019 № 727/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/727/2019>.

13. Про призначення Р. Семенченка Уповноваженим з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України : Указ Президента України від 11.10.2019 № 744/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/744/2019>.

14. Про Уповноваженого Президента України з питань волонтерської діяльності : Указ Президента України від 04.12.2019 № 879/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/879/2019>.

15. Про Положення про Офіс Президента України : Указ Президента України від 25.06.2019 № 436/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019>.

16. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 02.04.2010 № 504/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>.

17. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

18. Питання забезпечення діяльності Президента України : Указ Президента України від 20.06.2019 № 417/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417/2019>.

Анотація

Коваль Т. В. Правове регулювання діяльності уповноважених Президента України. – Стаття.

Статтю присвячено аналізу основних нормативно-правових документів у сфері правового регулювання діяльності уповноважених Президента України. Досліджено хронологію виникнення та розвитку інституту уповноважених Президента України. З'ясовано, що нині в Україні працюють шість президентських уповноважених – з прав дитини; з прав людей з інвалідністю; з питань реабілітації учасників бойових дій; із земельних питань; з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України; з питань волонтерської діяльності. Посада Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу наразі залишається вакантною.

Установлено, що діяльність президентських уповноважених регулюється Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., Указом Президента України «Про Положення про Офіс Президента України» від 25 червня 2019 р. та спеціальними положеннями, подібними один до одного. Здебільшого вони складаються з чотирьох частин: у першій визначаються мета й принципи роботи уповноваженого,

у другій і третій – завдання й права (відповідно до сфери спеціалізації), у четвертій – особливості забезпечення їхньої роботи.

Указано, що нормативно-правова база діяльності уповноважених Президента України є недосконалою та потребує подальшого розроблення (відсутність вимог щодо осіб, які претендують на посаду уповноважених Президента України, переліку їхніх обов'язків; законодавча невизначеність критеріїв оцінювання ефективності їхньої діяльності та шляхів взаємодії з парламентським омбудсменом тощо).

Ключові слова: Уповноважений Президента України, спеціалізований омбудсмен, Уповноважений Президента України з прав дитини, Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу, Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю, Уповноважений Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій, Уповноважений Президента України із земельних питань, Уповноважений Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України, Уповноважений Президента України з питань волонтерської діяльності.

Summary

Koval T. V. Legal regulation of the Ukrainian Presidential Commissioners activity. – Article.

The article is devoted to the analysis of the general documents in the sphere of legal regulation of the Ukrainian Presidential Commissioners activity. The author traces the origins and evolution of this legal institution. It is found out that six Presidential Commissioners are currently working in Ukraine – for Children's Rights; for Rights of Persons with Disabilities; for Rehabilitation of Combatants; for Land Affairs; for Control over Activities of Ukraine's Security Service; for Volunteer Affairs. The position of the Commissioner of the President of Ukraine for Crimean Tatar People remains vacant.

It is established that the activities of the Presidential Commissioners are regulated by the Law of Ukraine "On Civil Service" (December 10, 2015), the Decree of the President of Ukraine "On the Regulations on the Presidential Office of Ukraine" (June 25, 2019), and special provisions similar to each other. Generally, they consist of four parts – the first defines the purpose and principles of the Commissioner's activity, the second and third – tasks and rights (according to the field of specialization), and the fourth – specifics of ensuring their work.

It is mentioned that the legal framework of the Ukrainian Presidential Commissioners activity is not perfect and needs further preparing (lack of requirements for the Presidential Commissioners candidates, list of their responsibilities, ways of their interacting with the Parliamentary Ombudsman, etc).

Key words: Commissioner of the President of Ukraine, Specialized Ombudsman, Commissioner of the President of Ukraine for Children's Rights, Commissioner of the President of Ukraine for Crimean Tatar People, Commissioner of the President of Ukraine for Rights of Persons with Disabilities, Commissioner of the President of Ukraine for Rehabilitation of Combatants, Commissioner of the President of Ukraine for Land Affairs, Commissioner of the President of Ukraine for Control over Activities of Ukraine's Security Service, Commissioner of the President of Ukraine for Volunteer Affairs.