



Н. С. НАУЛІК
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри публічного права
юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ БЮРО РЕЧНИКА ГРОМАДЯНСЬКИХ ПРАВ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

У статті досліджено норми чинного законодавства Республіки Польща, якими врегульовано організацію та діяльність Бюро Речника Громадянських Прав. Автором відзначено, що ця допоміжна структура необхідна для ефективної роботи омбудсмана в державі, адже основними її завданнями є юридичне, інформаційне, аналітичне, консультативне, організаційно-технічне та інше забезпечення діяльності омбудсмана, створення йому оптимальних умов для правозахисної діяльності.

Ключові слова: омбудсман, права людини, служба омбудсмана, інститут омбудсмана.

В статье автор исследует нормы действующего законодательства Республики

Польша, которые регулируют организацию и деятельность Бюро польского омбудсмана. Автором отмечено, что этот вспомогательный орган необходим для эффективной деятельности омбудсмана в стране, поскольку в его задания входит юридическое, аналитическое, консультативное, организационно-техническое обеспечение деятельности омбудсмана, создание ему условий для правозащитной деятельности.

Ключевые слова: омбудсман, права человека, служба омбудсмана, институт омбудсмана.

In the article the author investigates norms of the current legislation of Republic Poland which regulate the organization and activity of the Bureau of the Polish ombudsman. By the author it is noticed that this subsidiary organ is necessary for effective activity of ombudsman in the country as, its tasks include legal, analytical, advisory, organizational-technical maintenance of the activity of ombudsman, creation to it the conditions for defensive activity.

Keywords: ombudsman, human right, ombudsman's service, institute of ombudsman.

Нині у демократичних державах чітко усвідомлюють важливість існування гарантій охорони прав громадян, у тому числі інституційних. У зв'язку з розширенням повноважень посадових осіб органів державної влади у сучасних державах відбулися зміни в характері та масштабах їх діяльності, що спричиняє зростання ймовірності порушень прав громадян без порушень закону. Міжнародна громадськість через свої політико-правові інститути почала приділяти все більше уваги правам людини, що і є основними факторами запровадження в державний механізм захисту прав людини та громадянина право-

захисного інституту, який покликаний реалізувати природно-правовий тип праворозуміння: він захищає такі права громадян, які не були законодавчо закріплені, наприклад, право на “добре управління”, на справедливе та ввічливе ставлення з боку адміністрації [1, 63].

Втілення у життя цих тез та реальний захист повинні підкріплюватись наявністю в державі системи відповідних органів, невід’ємною частиною яких є омбудсман. Це самостійний орган державної влади, який за своєю правовою природою належить до системи контрольно-наглядових органів влади держави. Його статус визначається конституцією та законом. Очолює вищезазначений орган незалежна публічна посадова особа високого рангу, яка підзвітна парламентові, отримує скарги від потерпілих осіб на органи державної влади та місцевого самоврядування, службовців або діє на власний розсуд та уповноважена проводити розслідування, рекомендувати коригувальні дії, представляти звіти й доповіді щодо стану дотримання прав людини.

Запровадження інституту омбудсмана у багатьох державах стало відповіддю громадянського суспільства на посилення виконавчої влади та порушення норм управлінської моралі. Омбудсман є арбітром між державою та громадянським суспільством, допомагаючи їм знайти компромісне вирішення конкретної справи, а також інформує громадян про помилки чи зловживання службовців

і доводить до відома виконавчих органів та законодавців точку зору громадянського суспільства. Діяльність омбудсмана має не лише інформаційний та узгоджувальний характер, а й певним чином попереджувальний. Тобто виявлення порушень з боку службовців та інформування про них громадянське суспільство є своєрідним застережним кроком для вчинення подібних порушень чи помилок відповідними посадовими особами у майбутньому. Гарантами ефективної роботи цього інституту є політична незалежність, неупередженість, високий авторитет омбудсмана. Не слід залишати поза увагою, що інститут омбудсмана може ефективно працювати у випадку співпраці з ним органів державної влади, адміністрації та визнання авторитету омбудсмана громадянами й відсутності в державі корумпованої влади.

Аналізуючи вищенаведене, можна дійти висновку, що для розвитку України як правової держави, а суспільства – демократичного, права людини повинні бути пріоритетними, набуті вищої цінності, стати обмеженням всевладності держави не лише юридично, а й фактично. Тому потрібно удосконалювати наявні та створювати нові механізми захисту порушених прав і свобод людини та громадянина. Відповідно, у нашій державі існує інститут омбудсмана – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який за час існування (з 1998 р.) довів свою ефективність та потребу в подальшому

розвитку і вдосконаленні. Але для ефективного функціонування та результативної діяльності цього інституту в нашій державі необхідно удосконалювати його діяльність на прикладі організації діяльності відповідних інститутів в зарубіжних країнах, зокрема Бюро Речника Громадянських Прав Республіки Польща.

У роботі будь-якого інституту важливу роль відіграє допоміжний орган даного інституту. Адже одна особа не досягне того кола діяльності, яке під силу апарату допоміжного органу, а ефективність роботи такого органу залежить від законодавчого закріплення структури, повноважень, статусу, штату, функціонального призначення такого органу. Діяльність апарату омбудсманівських служб необхідна, тому що вони безпосередньо займаються поновленням порушених прав людини. За допомогою служби, насамперед юристів, омбудсмани можуть негайно реагувати й відповідати на велику кількість скарг з різних галузей права [2, 72].

Чинним законодавством Польщі передбачено організацію та діяльність допоміжного органу омбудсмана – Бюро. Служба омбудсмана у вузькому розумінні – це підінститут інституту омбудсмана, який має свою структуру, створюється з метою забезпечення виконання омбудсманом покладених на нього завдань. Служба омбудсмана у широкому розумінні – це допоміжний орган омбудсмана, який складається з певних

структурних підрозділів (департаментів), відділів (груп), посадових та службових осіб, наділених повноваженнями щодо розгляду звернень осіб про порушення прав і свобод людини та розробки пропозицій щодо вирішення конкретної справи, аналізу інформації про порушення прав і свобод людини та розробки пропозицій відповідним органам щодо їх усунення, здійснення діяльності, спрямованої на співпрацю омбудсманом із міжнародними урядовими та громадськими правозахисними організаціями, надання консультативної допомоги особам, інформування населення про роботу інституту омбудсмана.

Використовуючи один із типів порівняльно-правового аналізу (залежно від рівня відносної самостійності), а саме порівняльний аналіз окремих інститутів [3, 43], а також за допомогою прикладного порівняння, як однієї із форм порівняння, метою якого є вивчення норм зарубіжного права для пошуку підходів і рішень для удосконалення національного права [4, 40], проаналізуємо організацію, діяльність, структуру, основні функції Бюро Речника Громадянських Прав.

Стаття 20 Закону “Про Речника Громадянських Прав” передбачає, що Речник виконує свої завдання за допомогою Бюро Речника Громадянських Прав. Завдання й організація діяльності Бюро визначені Статутом, який затверджується розпорядженням Речника [5].

До основних завдань Бюро відносять: розгляд звернень осіб про порушення прав і свобод людини; вироблення пропозицій для прийняття омбудсманом рішення про розгляд скарги чи передачу її відповідному органу, до компетенції якого належить вирішення справи по суті; розробка пропозицій для вживання омбудсманом відповідних заходів у межах його компетенції у разі виявлення фактів порушення прав і свобод громадян; проведення аналізу інформації про порушення прав і свобод людини та розробка пропозицій відповідним органам щодо їх усунення; здійснення діяльності, спрямованої на співпрацю омбудсмана з міжнародними урядовими і громадськими правозахисними організаціями; надання консультативної допомоги особам, права яких порушено; здійснення діяльності, спрямованої на підняття рівня правосвідомості населення, та інформування про роботу інституту омбудсмана тощо.

Відповідно до вищезазначених завдань, Бюро складається з певних структурних підрозділів, відділів та посадових осіб. Слід зауважити, що спочатку Бюро складалося із восьми департаментів. Департамент № 1 займався питаннями конституційних прав і свобод громадян. Департамент № 2 мав справу зі скаргами на діяльність органів юстиції (у тому числі на адміністрації місць позбавлення волі). У 1989–1990 рр. відбулося виокремлення спеціальної служби в структурі Бюро, яка стала

займатися розглядом скарг ув'язнених. Департамент № 3 займався проблемами захисту прав людини у сфері трудових відносин, охорони здоров'я, соціального забезпечення, колективних спорів, гарантій зайнятості. Департамент № 4 розглядав скарги, пов'язані з сільським господарством, захистом навколишнього природного середовища, земельним господарюванням. Департамент № 5 займався питаннями житлового і комунального господарства. У віданні Департаменту № 6 були економічні, податкові та фінансові справи. Департамент № 7 працював зі скаргами, які стосувались охорони прав людини у галузі освіти і культури. Департамент № 8 проводив аналітичну роботу і готував щорічну доповідь Речника парламенту [6, 29].

Наступна реорганізація Бюро відбулася у 1997 р., у зв'язку зі зміною Статуту Бюро Речника Громадянських Прав, відповідно до норм якого було створено групи та самостійні відділи, а саме: група з основних прав і свобод громадян; група з кримінального права; група з соціального забезпечення; група з цивільного права та управління нерухомим майном; група з адміністративного і житлового права; група з господарського права, публічних зборів і захисту прав споживачів; група з кримінально-виконавчого права; група з трудового права; група з прав військовослужбовців і співробітників публічних служб; група з питань локального характеру, територіального самоврядування та

охорони навколишнього середовища; група із сімейного права; група з класифікації звернень громадян; президіальна група; самостійний відділ з питань застосування європейських конвенцій і міжнародної співпраці; самостійний відділ з кадрових питань і заробітної плати; самостійний фінансовий відділ [7, 288].

Третя реорганізація Бюро Речника відбулась згідно з розпорядженням Маршалка Сейму від 29 грудня 2000 р. про затвердження Статуту Бюро Речника Громадянських Прав. Відповідно до норм нового Статуту, самостійний відділ з питань застосування європейських конвенцій і міжнародної співпраці замінено на самостійний відділ охорони прав іноземців та національних меншин, а також структуру Бюро доповнено двома одиницями: група прийому відвідувачів і самостійних відносин з громадськими організаціями [8, 192].

До складу Бюро також входять уповноважені Речника у справах мас-медіа, законодавства, аналізу і правової освіти, охорони прав пацієнта та недієздатних осіб і охорони таємної інформації (ч. 2 §5 Статуту) [8, 193]. Частина 3 §5 Статуту Бюро передбачає можливість створення у групах розділів та відділів.

На сьогодні в діяльності Бюро існують два види нагляду: функціональний і організаційний нагляд. Функціональний нагляд здійснює безпосередньо Речник за заступниками, директором Бюро та групами кримінального, кримінально-вико-

навчого та господарського права, публічних зборів і захисту прав споживачів; самостійним відділом контактів з громадськими організаціями; за уповноваженими Речника у справах мас-медіа, законодавства, аналізу і правової освіти, охорони прав пацієнта та недієздатних осіб і охорони таємної інформації. Також функціональний нагляд здійснюють його заступники, а саме, перший заступник – за такими групами: з основних прав і свобод громадян; суспільного забезпечення; з прав військовослужбовців і співробітників публічних служб; з класифікації звернень громадян; за самостійним відділом охорони прав іноземців та національних меншин; другий заступник – за такими групами: з цивільного права та управління нерухомим майном; з адміністративного і житлових питань; з трудового права; з питань локального характеру; територіального самоврядування і охорони навколишнього середовища; сімейного права. Директор Бюро здійснює організаційний нагляд за президіальною групою і двома самостійними відділами: відділом з кадрових питань і заробітної плати; самостійним фінансовим відділом [9].

Для кожної групи та деяких самостійних відділів чітко встановлена галузева класифікація, яка розробляється і затверджується Речником Громадянських Прав [10]. Дана класифікація складається із 15 розділів, у яких чітко встановлено коло питань, які належать до повноважень

відповідної групи чи самостійного відділу. Кожна проблема (галузь) має свій кодівий номер. Наприклад, до повноважень першої групи основних прав і свобод громадян відносяться 22 підрозділи, які займаються проблемами зміни громадянства, паспорта, громадянського стану, зміни імені та прізвища; проблемами діяльності політичних партій, трудовими зв'язками і страйками, матеріальною допомогою для студентів; проблемами, пов'язаними зі свободою слова тощо.

Норми Статуту встановлюють, що керівництво групами здійснюють їх директори, а самостійними відділами та відділеннями – начальники, іншими структурними підрозділами – керівники. Самостійним фінансовим відділом керує головний бухгалтер. А підрозділ охорони секретної інформації очолює Уповноважений охорони секретної інформації.

До складу Бюро входять адміністративні працівники і ті, які спеціалізуються на вирішенні конкретних справ. Перші забезпечують діяльність Бюро, фінансово-технічне обслуговування. Другі – розглядають справи, які надходять до Речника з проханням допомоги в захисті порушених прав та свобод. Кількісний склад працівників Бюро та Секретаріату постійно змінюється у бік зростання. Наприклад, у Бюро 1988 р. працювало 63 чоловік, у 1989 р. – 85, у 1990 р. – 92. У середині 90-х років штат Речника складався приблизно із 100 працівників [11], у 1999 р. – 180 чоловік, причому понад 100 з

них – це основні адміністративні службовці, які мають вищу освіту, 3/4 з цього числа – юридичну [12, 3]. У 2001 р. в Бюро працювало 220 працівників, у тому числі близько 120 щодо вирішення конкретних справ [13, 48]. У 2004 р. загалом у Бюро працювало 230 працівників.

Правове регулювання діяльності служби омбудсмана в Польщі, крім Законів, Статуту і Положення, визначається ще низкою нормативних актів. А саме, Закон “Про державних службовців” від 19.09.1982 р. визначає права й обов'язки державних службовців та інших працівників, задіяних в Бюро Речника Громадянських Прав [14, Art. 1.1 Ust. 7]. Порядок призначення премій таким працівникам покладається на Речника. Також визначається, що справи про дисциплінарні правопорушення розглядають дисциплінарні комісії 1 та 2 інстанцій, призначені керівниками відомств (установ), при яких вони діють: дисциплінарні комісії 2 інстанції (апеляційні) призначаються при Речникові Громадянських Прав – для службовців Бюро Речника [14, Art. 36.1 Ust. 5]. Працівників Бюро також стосуються норми Закону від 21.08.1997 р. щодо обмеження у здійсненні господарської діяльності. Ці норми визначають обмеження у здійсненні господарської діяльності державних службовців, у тому числі членів корпусу цивільної служби, що обіймають керівні посади: генерального директора, директора департаменту (структурного підрозділу) та

його заступника, а також начальника відділу (структурного підрозділу), керівних управлінь і центральних державних органів [15, Art. 2]. Закон від 18.12.1998 р. про цивільну службу покладає на Речника обов'язок видавати розпорядження щодо винагороди та кваліфікаційних вимог до працівників Бюро [16]. Варто зауважити, що раніше такі повноваження виконував Маршалок Сейму. Це ще раз підкреслює незалежність польського омбудсмана від Парламенту. Законом від 09.05.1996 р. про виконання мандата посла і сенатора передбачено, що на час виконання мандата послы і сенатори не можуть працювати у Бюро Речника [17], за винятком роботи на громадських засадах, така співпраця використовується для отримання додаткової інформації Речником щодо дотримання прав і свобод людини і громадянина у Польщі.

Як зазначалось вище, за відсутності Речника керівництво Бюро здійснює його Заступник. Організаційну та фінансову діяльність Бюро забезпечує Директор, який призначається і звільняється Речником. Директор представляє його у цивільно-правових відносинах та інших правовідносинах, а також здійснює нагляд за діяльністю Президіального відділу, самостійного відділу кадрів та з питань винагород і самостійного відділу фінансів (§ 4) [8, 192]. Посада Директора Бюро нагадує посаду Генерального директора в міністерствах Польщі.

Враховуючи досвід організаційно-правового забезпечення діяль-

ності омбудсмановських служб в Республіці Польща, можна зробити такі висновки:

- при вивченні організації й діяльності Бюро Речника переконались, що ця допоміжна структура вкрай необхідна для ефективної роботи омбудсмана в державі, адже основними завданнями її є юридичне, інформаційне, аналітичне, консультативне, організаційно-технічне та інше забезпечення діяльності омбудсмана, створення йому оптимальних умов для правозахисної діяльності;

- на прикладі організації й діяльності Бюро Речника пропонуємо: вдосконалити функціонування Секретаріату Уповноваженого, насамперед, звернути увагу законодавців і Уряду на збільшення фінансування даного органу для кращого забезпечення роботи Уповноваженого; Уповноваженому оприлюднити документи, які стосуються організації діяльності Секретаріату для інформування населення, розглядом яких питань займається український омбудсман за допомогою Секретаріату; налагодити співпрацю працівників Секретаріату з громадськими організаціями, юридичними клініками щодо захисту порушених прав людини; терміново визначити на законодавчому та практичному рівні порядок призначення та повноваження заступників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини для виконання ними функцій українського омбудсмана на час його відсутності.