УДК 342.734(477)

Зубенко Г.В.
к.ю.н., доцент, доцент
кафедри гуманітарних
та фундаментальних
юридичних дисциплін
Харківського економіко-
правового університету

Функції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в сфері забезпечення права на соціальний захист

Анотація. Статтю присвячено дослідженню місця Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в механізмі забезпечення права громадянина на соціальний захист. Проаналізовано поняття та структура механізму забезпечення права громадянина на соціальний захист. Розкрито повноваження українського омбудсмена щодо забезпечення права громадянина на соціальний захист та специфіку їх реалізації.

Ключові слова: механізм забезпечення прав і свобод, право на соціальний захист, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, акти реагування Уповноваженого.

Аннотация. Статья посвящена исследованию места Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека в механизме обеспечения права гражданина на социальную защиту. Проанализировано понятие и структура механизма обеспечения права гражданина на социальную защиту. Раскрыто полномочия украинского омбудсмена по обеспечению права гражданина на социальную защиту и специфику их реализации.

Ключевые слова: механизм обеспечения прав и свобод, право на социальную защиту, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, акты реагирования Уполномоченного.

Summary: The article is devoted research of place Authorized of Verkhovna Rada of Ukraine on human rights in the mechanism of providing of right for a citizen on social defence. It is analysed concept and structure of mechanism of providing of right for a citizen on social defence. Plenary powers of the Ukrainian ombudsman are exposed in relation to providing of right for a citizen on social defence and specific of their realization

Key words: mechanism of providing of rights and freedoms, right of social defence, ombudsman Ukraine on human rights, acts of ombudsman

Стаття 1 Основного Закону проголошує Україну соціальною державою, тобто покладає на державні органи виконання соціальної функції, яка проявляється в тому числі через забезпечення державою гарантованих конституцією прав і свобод людини і громадянина. Саме держава повинна створювати необхідні умови для реалізації громадянином своїх прав і свобод та запроваджувати реальні механізми їх забезпечення, адже без цього неможливо формування й зміцнення справжньої демократії, розбудова правової держави. У зв'язку з цим актуальним постає питання забезпечення одного з прав, передбаченого Конституцією України – права громадянина на соціальний захист.

Визначаючи ступінь наукової розробки даної теми, слід зазначити, що аналізу забезпечення права громадянина на соціальний захист українські вчені-конституціоналісти приділяють певну увагу. Зокрема, цих питань в своїх наукових працях торкалися Т. Заворотченко та О. Пушкіна, аналізуючи гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні, А. Олійник та М. Савенко, досліджуючи конституційно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини і громадянина та інші.

Однак проблема ролі та місця окремих органів публічної влади України в механізмі забезпечення прав и свобод людини і громадянина взагалі та права громадянина на соціальний захист зокрема, залишається невизначеною до кінця. У зв'язку з цим метою нашого дослідження є аналіз механізму забезпечення цього соціального права та місця в цьому механізмі одного з державних контрольно-наглядових органів – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Проблемний характер з'ясування поняття механізму забезпечення прав і свобод пов'язаний з наявністю у юридичній літературі різних поглядів на співвідношення понять «забезпечення», «реалізація», «охорона» і «захист» прав і свобод людини і громадянина.

Враховуючи це співвідношення, найчастіше під механізмом забезпечення прав людини і громадянина розуміють єдину систему взаємодіючих правових засобів, за допомогою яких держава здійс-

нює юридичний вплив на правовідносини між суб'єктами права з метою визнання, дотримання та реалізації основних прав людини і громадянина [1, с. 197]; чи як систему засобів і чинників, за допомогою яких здійснюється реалізація прав і свобод особи та їх охорона відповідними зобов'язаними суб'єктами державної влади, а у разі порушення – їх захист та відновлення [2]; або як динамічний взаємозв'язок норм та інститутів конституційного права, які характеризують формальний і матеріальний зміст прав людини в їх взаємодії, а також встановлюють базові принципи організації та функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в частині сприяння реалізації і захисту прав і свобод людини і громадянина, визначених конституцією та імплементованими в систему національного законодавства нормами міжнародного права [3, с. 15].

Для того, щоб визначити поняття механізму забезпечення прав людини і громадянина, взагалі та механізму забезпечення права громадянина України на соціальний захист зокрема, визначимо поняття його складових елементів – реалізації, охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина. Реалізація прав особи включає заходи, спроможні створити умови для здійснення прав і свобод людини і громадянина у суспільних відносинах. Охорона прав і свобод – це діяльність компетентних органів, спрямована на усунення перешкод у реалізації особами своїх прав і свобод, боротьбу з невиконанням обов'язків і зловживанням правами, а також забезпечення нормальної реалізації прав і свобод. Під захистом прав і свобод слід розуміти цілісну систему правових форм, заходів і засобів, взаємодія яких спрямована на підтвердження або поновлення оскаржуваних чи порушених прав і свобод людини і громадянина.

Враховуючи вищезазначене, під механізмом забезпечення прав і свобод людини і громадянина можна розуміти динамічну, взаємоузгоджену та взаємопов'язану систему встановлених законодавством України правових форм, засобів і заходів, за допомогою яких здійснюється реалізація прав і свобод людини і громадянина, їх охорона та захист.

Право громадянина України на соціальний захист відноситься до групи соціальних прав, що обумовлює певну специфіку механізму його забезпечення. Зокрема, соціальні права є «позитивними» правами, і на відміну від «негативних» прав їх здійснення

вимагає чіткої кореспондуючої діяльності держави, її активної ролі в забезпеченні цих прав.

Враховуючи вищезазначену особливість, специфічною властивістю забезпечення права громадянина на соціальний захист є те, що для його реалізації держава повинна досягти певного економічного рівня розвитку, який би дозволив втілювати в життя соціальні гарантії цього права. Забезпечення цього права вимагає втілення в життя різноманітних державних програм, які б поліпшували ситуацію в тій чи іншій сфері (зокрема, державних та регіональних програм щодо підтримки молоді, соціальної допомоги у старості, адаптації та працевлаштування окремих категорій громадян тощо). Таким чином, якщо в основі забезпечення особистих, політичних та економічних прав людини і громадянина лежить насамперед система заходів негативного характеру (зокрема, обов'язок не втручатися в процедуру реалізації цих прав), то забезпечення права громадянина на соціальний захист вимагає відповідної діяльності держави позитивного характеру, яка є спрямованою на втілення в практику визначених законодавством України соціальних стандартів.

Враховуючи вищезазначену специфіку, вважаємо, що під ***механізмом забезпечення права громадянина України на соціальний захист*** слід розуміти динамічну, взаємоузгоджену та взаємопов'язану систему встановлених Конституцією та законами України правових форм, засобів і заходів позитивного характеру з боку держави за допомогою яких здійснюється реалізація цього права, його охорона та захист у відповідності до визначених державою соціальних стандартів.

Механізм забезпечення права громадянина на соціальний захист має структурний характер. У структурі механізму забезпечення прав та свобод людини і громадянина різні автори визначають схожий набір складових елементів. Так, Т.В. Наливайко вважає, що конституційний механізм забезпечення основних прав і свобод виявляється у функціонуванні певних організаційних і процесуальних інститутів правового захисту, які є в тісній діалектичній взаємозалежності [4, с. 50]. І.О. Багірова зазначає, що в широкому визначенні поняття «забезпечення конституційного права людини і громадянина на судовий захист» здійснюється за допомогою двох елементів: нормативної основи (сукупність правових засобів) та інституційного, організаційного елементів (структура та діяльність

відповідних органів державної влади) [5]. Її підтримує М.Д. Савенко, на думку якого до структури цього механізму можна включити взаємопов'язані конституційні норми, які закріплюють основні права та свободи громадян і встановлюють гарантії їх реалізації, а також систему органів державної влади, місцевого самоврядування, інших інституцій держави, які забезпечують, охороняють і захищають основні права та свободи громадян [6, с. 74].

Підтримуючи вище висловлені думки щодо структури механізму забезпечення прав і свобод, інші науковці зазначають, що механізм – це не просто самостійне існування інституціолізованих структур, але й напрямки взаємодії між ними, їх співпраця. Тобто поняття «конституційне забезпечення прав людини» може бути визначене не лише інституціонально, але й процесуально. В такому разі під конституційним забезпеченням прав і свобод людини і громадянина слід розуміти процес діяльності як конкретних органів державної влади та місцевого самоврядування, так і їх системи, щодо сприяння реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина [7, с. 10].

Враховуючи вищезазначені правові позиції, вважаємо, що механізм забезпечення права громадянина на соціальний захист включає наступні складові елементи: нормативний – систему правових норм, що закріплюють право громадянина на соціальний захист і встановлюють гарантії його реалізації, охорони та захисту; інституційний – систему відповідних органів публічної влади та інституцій громадянського суспільства, які здійснюють охорону та захист вищезазначеного права; процесуальний – діяльність та взаємодію вищезазначених суб'єктів щодо забезпечення права громадянина на соціальний захист.

Інституційний елемент механізму забезпечення права громадянина на соціальний захист включає таку систему органів публічної влади та інституцій громадянського суспільства, діяльність яких спрямована на забезпечення цього соціального права.

Так, роль держави та її органів як гарантів права громадянина на соціальний захист випливає зі змісту статей 3, 22, 49, 51, 53, 54 та інших статей Конституції України, а також інших нормативно-правових актів. Зокрема, ст. 3 Конституції України передбачає, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і

свобод людини є головним обов'язком держави. У свою чергу, забезпечення прав і свобод людини і громадянина здійснюється за допомогою різних правових засобів через усю систему органів державної влади.

Значну роль в механізмі забезпечення права громадянина України на соціальний захист відіграє один з контрольно-наглядових органів – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який відповідно до ст. 101 Конституції України здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є достатньо новим в системі державних органів, він покликаний підвищити рівень захисту прав людини і громадянина, сприяти реалізації конституційних прав, забезпечувати контроль за діяльністю виконавчих та інших органів державної влади щодо дотримання ними принципів законності та пріоритету прав людини і громадянина [8, с. 268].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість дотримання яких надана Верховною Радою України. Здійснюваний омбудсманом контроль реалізується, насамперед, з точки зору дотримання органами і посадовими особами прав і свобод людини і громадянина [9, с. 35].

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, є: захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; додержання прав і свобод людини і громадянина органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; поліпшення і подальший розвиток між-

народного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу (ст. 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»).

За останніми статистичними даними, опублікованими на офіційному сайті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, серед порушених прав, за захистом яких звертаються за письмовими зверненнями громадяни України до омбудсмана у 2012 рр. право на соціальний захист складає 5,7 % від загальної кількості прав, право на пенсію – 3,5 % [10, с. 12].

Здійснюючи захист вищезазначеного соціального права, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право:

– звертатися до Конституційного Суду України з поданням: про відповідність Конституції України, законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина; про офіційне тлумачення Конституції України та законів України;

– вносити в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина;

– відвідувати без попереднього повідомлення про час і мету відвідування такі місця, як: будинки дитини, дитячі будинки-інтернати, притулки для дітей, дитячі будинки, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри соціально-психологічної реабілітації дітей; геріатричні пансіонати, будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів; пансіонати для ветеранів війни і праці; соціально-реабілітаційні центри тощо;

– опитувати осіб, які перебувають у вищезазначених місцях, та отримувати інформацію стосовно поводження з цими особами і умов їх утримання;

– звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або

через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом;

– направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів та інші повноваження, передбачені ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» тощо.

Український омбудсман здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які отримує за зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників; за зверненнями народних депутатів України; та за власною ініціативою. Він не має повноважень приймати обов'язкові для органів публічної влади рішення стосовно поновлення порушених прав і відшкодування збитків, але його рекомендації щодо вжиття заходів з метою захисту прав і свобод людини, як правило, враховуються органами та посадовими і службовими особами, що є порушниками прав і свобод.

У разі виявлення порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно права громадянина на соціальний захист омбудсман може видавати акти реагування Уповноваженого – конституційне подання Уповноваженого та подання Уповноваженого до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб.

Серед таких актів реагування Уповноваженого щодо захисту права громадянина на соціальний захист можна назвати: конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту «б» підпункту 4 п. 3 ст. 7 Закону України «Про страхові тарифи на загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності», п. 1, абзацу третього п. 5, п. 9, абзаців другого і третього п. 10, п. 11 розділу І Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» (2008 р.); конституційне подання про невідповідність Конституції України Постанови

Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2004 рік» (2003 р.) щодо переходу від системи пільг і компенсацій до надання адресної грошової допомоги та ін.

Крім того, за зверненнями інших державних органів український омбудсман може надавати висновки щодо наявності або відсутності, на його думку, порушень прав і свобод, у тому числі й права громадянина на соціальний захист. Як приклад, можна навести Висновок Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на звернення Конституційного Суду України від 27.04.07 стосовно порушеного в конституційному поданні 46 народних депутатів України питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29 і 36, частини другої ст. 56, частини другої ст. 62, частини першої ст. 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45 і 46 ст. 71, статей 98, 101, 103 і 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (2007 р,), Висновок Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на звернення Конституційного Суду України від 19.10.2001 р. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 58, 60 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» (2001 р.) тощо.

Слід зазначити, що Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» можливість надання таких висновків, на жаль, не передбачена. Тому вважаємо за необхідне закріпити на законодавчому рівні право українського омбудсмана надавати висновки за запитами інших органів публічної влади щодо наявності порушень прав і свобод людини і громадянина в актах чи діях органів публічної влади.

Таким чином, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, здійснюючи свої повноваження, передбачені законодавством, виступає одним з найефективніших елементів інституційної складової механізму забезпечення права громадянина на соціальний захист.

Література:

1. Гасанов К.К. Конституционный механизм защиты основных прав человека : монографія / К. К. Гасанов. – М. : Юнити-дана, Закон и право, 2004. – 432 с.

2. Нікітенко Л.О. Зміст механізму забезпечення конституційного

права на підприємницьку діяльність / Л. О. Нікітенко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // http://pravoznavec.com.ua/period/article/2817/%CB

3. Пушкіна О.В. Конституційний механізм забезпечення прав людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «конституційне право» / О.В. Пушкіна. – Харків, 2008. – 38 с.

4. Наливайко Т.В. Права і свободи в України: конституційно-правовий механізм захисту / Т. В. Наливайко // Часопис Київського університету права – 2009/2. – С. 49–55.

5. Багірова І.О. Державно-правовий механізм забезпечення конституційного права людини і громадянина на судовий захист та місце органів юстиції України у здійсненні правосуддя / І. О. Багірова // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // www.minjust.gov.ua/9254

6. Савенко М. Конституційний Суд і омбудсмен у державному механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. - № 1. – С. 68-83.

7. Левченко К.Б. Національний механізм формування та впровадження гендерної політики в Україні: історико-правовий огляд. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр.справ, – 2003 р. – 44 с.

8. Пушкіна О.В. Система прав і свобод людини та громадянина в Україні : теоретичні і практичні аспекти забезпечення / О. В. Пушкіна. – К. : Логос, 2006. – 416 с.

9. Марцеляк О.В. Інститут омбудсмана : теорія і практика / О.В. Марцеляк. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 450 с.

10. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина. – Київ, 2011. – 370 с.