

47. Лавріненко О. В. Звільнення працівників ОВС України за власним бажанням: закон, теорія, практика // Економіка, фінанси, право. — 2006. — № 4.
48. Лавріненко О. В. Дисциплинарная и морально-юридическая ответственность // Бизнес-Ипформ. — 1997. — № 19.
49. Вепедиктов В. С. Теоретические проблемы юридической ответственности в трудовом праве. — Х.: Кодекс, 1996.
50. Жигалкін П. І. Актуальні проблеми кодифікації законодавства про працю // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. — Х., 2001. — Вип. 51.
51. Лавріненко О. В. Труд работников милиции // Бизнес-Ипформ. — 1995. — № 41-42.
52. Лавріненко О. В., Пеізмайлов Д. А. Правове регулювання робочого часу працівників ОВС України: напрямки удосконалення // Розвиток наукових досліджень '2005: Матеріали міжпар. наук.-практ. конф., м. Полтава, 7-9 листоп. 2005 р. — Полтава, 2005. — Т. 3.
53. Лавріненко О. В. Поляття та ознаки сумісництва за трудовим правом: теоретичні аспекти питання // Економіка, фінанси, право. — 2005. — № 5.
54. Щербина В. С. Теоретичні проблеми охоронної функції трудового права в умовах ринкових відносин: Монографія. — Д.: Акад. мит. служби, 2004.
55. Лавріненко О. В. Рецензія на монографію доцента В. І. Щербини «Теоретичні проблеми охоронної функції трудового права в умовах ринкових відносин» // Економіка, фінанси, право. — 2005. — № 7.
56. Кохаповский В. П. Основы философии науки. — Ростов н/Д: Феникс, 2005.

УДК 349.2:342.734(477)

*І. В. Лагутіна*

### **ЗАХИСТ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ УПОВНОВАЖЕНИМ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ**

Серед механізмів захисту прав і законних інтересів громадян особливе місце займає інститут омбудсмена. Його зародження відбулося на Скандинавському півострові. І сьогодні цей державний інститут набув високого авторитету [1]. Про динаміку його розвитку свідчить той факт, що у 1950-х рр. інститут омбудсмена існував тільки у двох державах — Швеції і Фінляндії, то у теперішній час він діє в багатьох державах світу.

Вперше цей інститут виник у Швеції. Шведський риксдаг (парламент) у 1809 р. прийняв Документ про правління (конституційний акт), за яким, щоб якось урівноважити широкі повноваження короля з повноваженнями парламенту, останньому надали право обирати спеціального парламентського комісара для здійснення нагляду за додержанням законодавчих актів парламенту судами та іншими органами влади [2].

Цю посадову особу називають по-різному: парламентський омбудсмен (Швеція, Фінляндія, Норвегія, Данія), парламентський комісар (Великобританія), медіатор (Франція), проведор (Португалія), національний омбудсмен (Голландія), національний правозахисник (Македонія), народний правозахисник (Австрія), народний захисник (Іспанія), захисник громадян (Греція), адвокат народу (Румунія), речник громадянських прав (Польща), уповноважений з прав людини (Україна, Росія).

Цей правозахисний інститут використовується не тільки на національному рівні, але і на регіональному та міжнародному рівнях. У 1976 р. був створений Міжнародний інститут омбудсмена, який об'єднує національні інститути більш ніж 59 країн, сприяє розвитку концепції омбудсмена за допомогою освітніх програм, публікацій, обміну інформації, організації регіональних та міжнародних конференцій.

У 1993 р. Маахстріхтським договором була введена у систему органів Європейського Союзу посада омбудсмена. Першим правозахисником ЄС був обраний Д. Содерер. Також Рада Європи заснувала посаду Комісара з прав людини РЄ. Ним став відомий юрист А. Хіль-Роблес.

Різні погляди на проблему, пов'язану з правовим статусом омбудсмена, викладали у своїх роботах такі українські, російські та зарубіжні вчені, як Ф. Бернард, В. В. Бойцова, К. О. Закоморна, Н. І. Карпачова, В. В. Комарова, Є. А. Лукашева, О. В. Марцеляк, Т. А. Нестерова, Ю. М. Оборотов, Ю. М. Тодика, Н. Ю. Хаманьова, А. Хіль-Роблес.

Найбільше розроблена ця проблема представниками науки конституційного права. Стосовно до предмета права соціального забезпечення роль Уповноваженого з прав людини висвітлювалась В. С. Тарасенко, яка запропонувала для забезпечення ефективного контролю за дотриманням прав дітей, в тому числі дітей-інвалідів, та забезпечення їх соціального захисту прийняти Закон України «Про Уповноваженого з прав дитини», яким запровадити функціонування загальнодержавного і регіональних уповноважених з прав дитини.

Відповідно до ст. 101 Конституції України парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, а ч. 3 ст. 55 Конституції проголошує право кожного звертатися до Уповноваженого за захистом своїх прав. Його правовий статус, крім Конституції України, регламентується Законом України від 23.12.1997 р. «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», а також Законом України «Про державну службу».

Сферою застосування Закону є відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземним громадянином чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами (ст. 2 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»). Втім в окремих країнах контролю омбудсмена підлягає більш широке коло осіб. До того ж і практика діяльності Уповноваженого Верховної Ради України це підтверджує. Так, у першій щорічній доповіді Уповноваженого з прав людини дається посилання на порушення прав працівників медичних установ Чернігівської області, головного бухгалтера колективного сільськогосподарського підприємства «Прогрес» Київської області, викладача Петровського державного аграрного технікуму Одеської області, працівників вугільних підприємств Луганської області та ін. [3]. Це відповідає п. 4 ст. 13 Закону, який регламентує право Уповноваженого безперешкодно відвідувати органи державної влади,

органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях.

Законодавством встановлюється лише два обмеження, які стосуються порядку звернення до Уповноваженого, а саме:

1) звернення подаються Уповноваженому протягом року після виявлення порушення прав і свобод людини і громадянина, а за наявності виняткових обставин цей строк може бути подовжений, але не більше ніж до двох років (ч. 2 ст. 17 Закону);

2) Уповноважений не розглядає тих звернень, які розглядаються судами, зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо заінтересована особа подала позов, заяву або скаргу до суду (ч. 4 ст. 17 Закону).

До речі, конституційним правом на звернення скористувалися понад 620 тис. осіб і кількість цих звернень зростає з року в рік. До Уповноваженого з прав людини переважно звертаються вже з останньою надією — після того, як фактично заяви громадян розглядалися органами влади, були оскаржені, але порушення прав людини так і не були усунуті [4].

У ст. 4 Закону говориться, що діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє їх і не спричиняє перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод. Уявляється, що визначення першочергових завдань Уповноваженого з прав людини у сфері праці повинно бути підпорядковано завданню гармонічної взаємодії з іншими структурами для отримання позитивного результату у підтримці законності в трудових правовідносинах, а також для використання його ресурсів при подальшій проагалин функціонування інших механізмів захисту трудових прав працівників.

Для виконання своїх функцій Уповноважений наділяється Законом широким комплексом прав (ст. 13). Здійснивши провадження, Уповноважений має право направляти у відповідні органи акти реагування у випадку виявлення порушень трудових прав і свобод працівників для вжиття цими органами необхідних заходів. Актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є 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. До недавнього часу відповідно до Закону України «Про Вищу раду юстиції» Уповноважений мав право звертатися з особливим поданням до Вищої ради юстиції про звільнення судді з посади або про відкриття дисциплінарного провадження щодо суддів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів. Однак 21.05.2002 р. Конституційний Суд України визнав такими, що не відповідають Конституції України, положення пунктів 1, 2 ч. 1 ст. 30 та положення ст. 38 Закону України «Про Вищу раду юстиції» і позбавив омбудсмена такого права.

Слід зазначити, що ці акти реагування безпосередньо не поновлюють пору-

шені трудові права, вони не носять імперативного (обов'язкового) характеру. Виходить, що Уповноважений з прав людини не володіє повноваженнями на усунення виявлених ним порушень. Це дозволяє деяким авторам розцінювати його як безправну фігуру, малокорисну у справі захисту прав громадян [5]. Однак з цим не можна погодитись. В усіх державах рекомендації омбудсмена високо оцінюються, тому що вони є результатом соціального аналізу функціонування системи державного управління [6]. В більшості країн сила рішень омбудсмена ґрунтується на його авторитеті, переконливості його доказів.

Поряд із актами реагування Уповноважений з прав людини використовує й інші форми впливу, до їх числа належать: оприлюднення заяв, звернень Уповноваженого, направлення відкритих листів до вищих посадових осіб держави. Як важелі впливу на відповідні органи, їх посадових чи службових осіб виступає співпраця омбудсмена у своїй діяльності з засобами масової інформації. Як зазначає співпрацівник Директорату прав людини Ради Європи Д. Брибосія, «хороший уповноважений з прав людини повинен користуватися реальною владою: владою давати приписи, рекомендації, владою “піднімати шум”, якщо це необхідно, тобто звертатися до преси» [7].

Крім функції безпосереднього розгляду звернень про порушення прав людини, Уповноважений має право і сам звертатися до суду із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб та брати участь у цих справах відповідно до ст. 45 ЦПК. Порівняно, наприклад, з компетенцією прокурора, компетенція Уповноваженого є більш широкою. Так, Уповноваженому надано право захищати права, свободи та інтереси осіб у всіх випадках, коли він вважає це необхідним, прокурор же звертається до суду із захистом інших осіб, тільки якщо вони неспроможні через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження (ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру»).

Уповноваженим проводяться моніторинги за додержанням та захистом прав і свобод людини і громадянина. За їх результатами готуються та подаються Верховній Раді України щорічні доповіді про стан додержання та захист прав і свобод людини і громадянина в Україні, а у разі необхідності й спеціальні доповіді (ст. 18 Закону). Н. І. Карпачова, проаналізувавши найбільш проблемні питання у сфері прав людини, відзначає, що 50% всіх звернень стосується порушень громадянських прав; 40% — порушень соціальних та економічних прав (права на працю, отримання винагороди за неї та ін.) [8]. Результати моніторингів засвідчують також загострення останнім часом проблеми судового захисту прав людини, залишається надзвичайно низьким рівень виконання судових рішень (перш за все, це стосується невиконання рішень про виплату заборгованості по заробітній платі).

Роль суду у сфері трудових правовідносин є значною. Суди, які виконують важливі функції, застосовуючи норми трудового права, при здійсненні захисту трудових прав працівників, задоволенні законних інтересів учасників трудових правовідносин, повинні сприяти їх примиренню на основі компромісу, за-

побіганню трудових конфліктів і виступати, таким чином, як фактор, що підтримує соціальну стабільність.

Одним із напрямків діяльності Уповноваженого з прав людини є сприяння імплементації у національне законодавство ратифікованих Україною міжнародних актів. Н. І. Карпачова констатує, що додержання прав людини в Україні все ще залишається далеким від міжнародних стандартів. Також низка міжнародних актів ще не ратифікована, зокрема конвенції Міжнародної організації праці.

Уповноважений з прав людини переконана, що для реалізації всього комплексу прав і свобод людини в Україні необхідно розробити Національну програму виконання державою своїх міжнародно-правових зобов'язань, а також привести її законодавство у відповідність із міжнародними стандартами у сфері прав людини [9].

Отже, у сучасних умовах даний інститут, який характеризується такими демократичними рисами, як незалежність від державних органів, відкритість, відсутність формалізованих процедур розгляду звернень, безплатне надання громадянам допомоги, функціонує у багатьох державах, швидко розвивається і набуває міцних позицій у системі гарантій правового захисту.

#### Література

1. Бойцова В. В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. — М., 1996.
2. Шемшученко Ю., Мурашин Г. Институт омбудсмена в советском буржуазном праве // Советское государство и право. — 1971. — № 1. — С. 139.
3. Карпачова Н. І. Стап дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. — К., 2002. — С. 347, 354.
4. Виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Н. Карпачової на представленні в парламенті щорічної доповіді про стан додержання та захисту прав і свобод людини в Україні (6 липня 2005 року) // Голос України. — 2005. — № 133. — С. 6.
5. Додопов В. Н., Крутский В. Е. Прокуратура в России и за рубежом: сравнительное исследование. — М., 2001. — С. 9.
6. Башимов М. Институт омбудсмена в странах СНГ и Балтии // Государство и право. — 2004. — № 5. — С. 69.
7. Брибосиа Д. Совет Европы и функции омбудсмена // Региональный уполномоченный по правам человека: опыт, перспективы: Материалы междунар. конф., 27–29 окт. 1998 г. — Екатеринбург, 1998. — С. 18–19.
8. Виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Н. Карпачової на представленні в Верховній Раді України щорічної доповіді про стан додержання та захисту прав і свобод людини в Україні (18 квітня 2003 року, м. Київ) // Голос України. — 2003. — № 106. — С. 10.
9. Карпачова Н. І. Верховенство право // Профспілки України. — 2005. — № 4. — С. 33.