

- Госстандартом СССР, ЦСУ СССР, ВЦСПС от 14.02.1986 р. № 588-бг [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.law7.ru/legal2/se18/pravo18500/index.htm>
13. *Гигиеническая классификация труда (по показателям вредности и опасности факторов производственной среды, тяжести и напряженности трудового процесса)*, утв. Министерством здравоохранения СССР 12.08.1986 г. № 4137-86 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/sssrf/6946>
14. *Про внесення до Кодексу законів про працю Української РСР змін і доповнень, пов'язаних з перебудовою управління економікою*: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 27.05.1988 р. № 5938-хі // Відомості Верховної Ради України. — 1988. — № 23. — Ст. 556.
15. *Кодекс законів про працю України* від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971. — № 50. — Ст. 375.
16. *Про Державну експертизу умов праці*: Постанова Ради Міністрів УРСР від 01.12.1990 р. № 357 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/357-90-%D0%BF>.
17. *Про пенсійне забезпечення*: Закон України від 05.11.1991 р. № 1788-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 3. — Ст. 10.
18. *Про затвердження списків виробництв, робіт, професій, посад і показників, зайнятість в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах*: постанова Кабінету Міністрів України від 16 січня 2003 р. № 36 // Офіційний Вісник України. — 2003. — № 4. — Ст. 102.
19. *Про порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці*: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.1992 р. № 442 // Урядовий кур'єр. — 1992. — № 34. — 21 серпня.
20. *Методические рекомендации о проведении аттестации рабочих мест по условиям труда*: В сб. Охрана труда, условия труда, аттестация рабочих мест. — К., 1993. — 67 с.
21. *Про охорону праці*: Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 49. — Ст. 668.
22. *Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування*: Закон України від 08.07.2010 р. № 2464-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 2-3. — Ст. 11.
23. *Проект Трудового кодексу України* (реєстр. ном. 2902 від 22.04.2013 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46746.

О. В. Нікольська

доцент кафедри конституційного і міжнародного права
Донецького національного університету,
канд. юрид. наук, доцент

УПОВНОВАЖЕНИЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ У МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

Ключові слова: омбудсман, права та свободи людини і громадянина, акти реагування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, національний превентивний механізм, щорічні та спеціальні доповіді Уповноваженого.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини — це новий інститут для національної правової системи України, де з часу здобуття незалежності відбувається формування механізму захисту прав людини, необхідного для побудови демократичної, соціальної та правової держави. Визначення місця інституту омбудсмана в системі захисту прав людини в Україні має важливе теоретичне і практичне значення. Це, в

© **О. В. Нікольська**

свою чергу, обумовлює значний інтерес до цього питання правознавців, серед яких Ю. Г. Барабаш [1], К. О. Закоморна [2], О. О. Майданник [3], О. В. Марцеляк [4], Н. С. Наулік [5] та інші вчені. Однак, аналіз практичної діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини демонструє необхідність наукового осмислення перспектив подальшого розвитку даного інституту.

Мета статті — охарактеризувати роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні та окреслити перспективи розвитку даного інституту.

В юридичній літературі вказується, що в Україні запроваджена модель «сильного» омбудсмана [6, с. 200]. При цьому спектр правових засобів впливу з боку Уповноваженого на органи, що порушили права людини, не є різноманітним. І це дає право ряду науковців небезпідставно стверджувати, що український омбудсман має досить мало прав, за допомогою яких він мав би можливість впливати на конкретні державні органи та посадових осіб із метою відновлення порушених прав громадян [7, с. 456–457].

Зокрема, такими правовими засобами впливу Уповноваженого виступають акти реагування. Відповідно до ст. 15 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (далі — Закон), 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 [8].

Конституційне подання Уповноваженого — акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акту Верховної Ради України, акту Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акту Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Конституційне подання виступає важливим інструментом захисту прав людини. Особливо це проявляється на фоні активних дискусій щодо необхідності запровадження в Україні інституту конституційної скарги. До конституційного подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини законодавство не ставить суттєвих вимог, окрім правового обґрунтування тверджень щодо неконституційності правового акта. Тобто доступ громадян до конституційного правосуддя за посередництвом омбудсмана, може виявитися простішим і ефективнішим, ніж звернення до Конституційного Суду України в індивідуальному порядку — шляхом подачі конституційної скарги (у разі запровадження такого інституту).

Подання Уповноваженого — акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

Питання неякісного та несвочасного розгляду актів реагування органами державної влади постало ще у перші роки діяльності українського омбудсмана. Так, Секретаріатом Уповноваженого протягом 1998–1999 рр. зафіксовано понад сто випадків порушення термінів розгляду його звернень, які встановлено Законом України «Про

звернення громадян». Із порушенням строків отримано відповіді з Рівненського обласного суду (5 місяців), прокуратур Черкаської області (7 місяців) та Київської області (майже 8 місяців). На особисте звернення Уповноваженого з прав людини до колишнього міністра вугільної промисловості України С. Янка щодо виплати одноразової допомоги за регресним позовом шахтаря-інваліда праці відповідь надійшла через 6 місяців, проте інформація, що містилася у листі, не потребувала проведення будь-якої додаткової перевірки [9, с. 80]. На сьогодні ситуація майже не змінилась. У своїй щорічній доповіді про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні у 2011 р. Уповноважений звертав увагу на те, що йому доводилося отримувати від органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб формальні бюрократичні відписки. Тому Уповноважений змушена була направляти повторні звернення, підкріплюючи свою позицію нормами Конституції України, чинного законодавства та міжнародними стандартами [10, с. 16].

Законом України від 2 жовтня 2012 р. «Про внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо національного превентивного механізму» функції національного превентивного механізму були покладені на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Однак і при реалізації зазначених функцій Уповноважений стикається з проявами правового нігілізму. Так, у своїй спеціальній доповіді «Моніторинг місць несвободи в Україні: стан реалізації національного превентивного механізму: звіт за 2012 рік» Уповноважений неодноразово звертав увагу на те, що його рекомендації щодо усунення недоліків і порушень прав людини в діяльності органів державної влади розглядалися формально або взагалі ігнорувалися [11, с. 137].

Тривалий час вчені-правознавці звертали увагу на необхідність підвищення рівня імперативності актів омбудсмена та встановлення юридичної відповідальності, насамперед адміністративної, за невиконання його законних вимог [4, с. 76; 12, с. 11].

Нарешті у 2013 р. ст. 188⁴⁰ Кодексу України про адміністративні правопорушення закріпила адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [13].

При цьому, якщо проаналізувати доповіді Уповноваженого, він частіше зустрічається саме не з невиконанням його законних вимог, а з неналежним реагуванням на них [11, с. 140, 141, 142]. А, отже, представляється доцільним закріпити адміністративну відповідальність не тільки за невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а й за неналежне їх виконання.

Хоча встановлення адміністративної відповідальності є позитивним кроком на шляху гарантування виконання законних вимог Уповноваженого, це навряд чи дозволить кардинально змінити ситуацію щодо належного реагування на них. Важливим є розширення засобів впливу омбудсмена на органи і посадових осіб, які порушують права людини. Корисним тут є досвід деяких зарубіжних країн, наприклад, Швеції та Фінляндії, у яких закріплюється право омбудсманів самостійно притягувати державних службовців до юридичної відповідальності, перш за все дисциплінарної, також інколи ініціювати кримінальну відповідальність винних. Польський омбудсман, дійшовши висновку, що в діях чи в бездіяльності органів, адміністрацій і установ мають місце порушення прав людини, може застосувати широкий спектр засобів впливу, зокрема:

звернутися до таких органів, організацій, установ з оцінкою їх дій та пропозиціями відносно способу і порядку вирішення справи, а також вимагати порушення дисциплінарного провадження чи застосування службових санкцій; вимагати від уповноважених осіб відкриття підготовчого провадження з кримінальних справ; звертатися з вимогою про покарання або ж про скасування рішення, що вступило в законну силу, у справах про проступки відповідно до принципів та порядку, визначеному окремими законодавчими положеннями та ін. [14, с. 149, 268]. Отже, омбудсмани у цих країнах мають більш потужний потенціал впливу на органи і посадових осіб, які порушують права людини.

Важливу роль у діяльності Уповноваженого відіграють щорічні та спеціальні доповіді. Доповідь Уповноваженого з прав людини слугує джерелом інформування української громадськості про стан прав і свобод людини та громадянина в країні і водночас розглядається як форма звіту Уповноваженого перед суспільством про свою правозахисну діяльність.

Відповідно до ст. 18 Закону, протягом першого кварталу кожного року Уповноважений представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина.

Щорічна доповідь повинна містити посилання на випадки порушень прав і свобод людини і громадянина, щодо яких Уповноважений уживав необхідних заходів, на результати перевірок, що здійснювалися протягом року, висновки та рекомендації, спрямовані на поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Також, у разі необхідності Уповноважений може представити Верховній Раді України спеціальну доповідь (довповіді) з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина. Слід відзначити, що український омбудсман досить активно використовує таку можливість. Так, протягом своєї діяльності Уповноваженим було підготовлено 11 спеціальних доповідей, зокрема, за 2013–2014 рр. було підготовлено три доповіді за наступними темами: «Права дитини в закладах соціальної реабілітації в Україні»; «Щодо порушень прав і свобод людини під час подій, які відбувались в Україні з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року»; «Стан забезпечення права на медичну допомогу у слідчих ізоляторах Державної пенітенціарної служби України».

Відповідно до Закону, за щорічною та спеціальною (спеціальними) доповідями Уповноваженого Верховна Рада України приймає постанову. Водночас аналіз українського законодавства засвідчує, що в ньому не передбачено ні організаційних, ні юридичних наслідків прийняття такої постанови. Цілком можна погодитись з думкою О. Майданник, що серйозною прогалиною українського законодавства є те, що в його нормах немає адекватних засобів реагування парламенту за результатами діяльності Уповноваженого [3, с. 14].

Доповіді українського омбудсмана містять не тільки виявлення й аналіз актуальних проблем у різноманітних сферах, де найбільш часто зустрічаються порушення прав людини і громадянина, але й конкретні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, спрямовані на усунення таких порушень. І це є цілком зрозумілим, оскільки

Уповноважений за родом своєї діяльності безпосередньо стикається з умовами, що породжують порушення прав і свобод людини і громадянина.

Слід відзначити, що право законодавчої ініціативи, є важливою і широко розповсюдженою формою діяльності омбудсманів багатьох країн. Закордонний досвід показує, що близько половини надісланих до законодавчих органів пропозицій омбудсмана щодо вдосконалення законодавства в галузі прав людини задовольняються. І таким чином омбудсман виступає не тільки правозахисною інституцією, а й реформатором влади, сприяє її демократизації [14, с. 256].

Представляється доцільним внести доповнення до ст. 93 Конституції України, якими закріпити за Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України.

Отже, роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина важко переоцінити. Він являє собою один із ключових факторів створення гарантій демократичного розвитку суспільства та реалізації принципу визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю. Однак на сучасному етапі розвитку даного інституту простежується необхідність посилення гарантій виконання його законних вимог та встановлення адміністративної відповідальності не тільки за невиконання, але й за неналежне виконання законних вимог омбудсмана. Важливим для більш ефективної реалізації правозахисного потенціалу українського омбудсмана є закріплення за ним права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України.

1. *Барабаш Ю. Г.* Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ю. Г. Барабаш; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. — Х., 2004. — 20 с.
2. *Закоморна К. О.* Інститут омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина : порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / К. О. Закоморна; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2000. — 16 с.
3. *Майданник О. О.* Інститут омбудсмана у механізмі забезпечення прав людини в Україні / О. О. Майданник // Адвокат. — 2010. — № 7(118). — С. 12–16.
4. *Марцеляк О. В.* Формування інституту омбудсмана в Україні: політико-правові проблеми / О. В. Марцеляк // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. — Вип. 36. — С. 73–78.
5. *Наулік Н. С.* Інститут омбудсмана в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Наулік Наталія Степанівна; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2007. — 19 с.
6. *Ткаліч А. О.* Роль омбудсмана в системі захисту прав людини і громадянина / А. О. Ткаліч // Наукові праці МАУП. — 2010. — Вип. 2(25). — С. 199–203.
7. *Конституція України:* Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина: Офіц. текст / авт.-упоряд. М. І. Хавронюк. — К.: Парламентське видавництво, 1999. — 544 с.
8. *Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини:* Закон України від 23 груд. 1997 р. (станом на 19 листоп. 2012 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 20. — Ст. 99.
9. *Карпачова Н. І.* Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Н. І. Карпачова. — К.: Книжкова друкарня Наукової книги, 2000. — 377 с.
10. *Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні /* Уповноважений Верховної Ради України з прав людини: Офіційне видання. — К., 2011. — 370 с.

11. *Моніторинг місць несвободи в Україні: стан реалізації національного превентивного механізму: звіт за 2012 рік / Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.* — К., 2013. — 193 с.
12. *Косюта М.* Взаємозв'язок між діяльністю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та органів прокуратури у сфері правозахисту / М. Косюта // Вісник прокуратури. — 2003. — № 3(15). — С. 6–12.
13. *Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. (станом на 19 листопада 2012 р.) // Відомості Верховної Ради УРСР.* — 1984. — № 51. — Ст. 1122.
14. *Роль Уповноваженого Верховної Ради з прав людини у забезпеченні прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина / [О. В. Марцеляк та ін.; за заг. ред. О. В. Марцеляка]; Донецький юрид. ін-т Луган. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка.* — Донецьк: Ноулідж, 2011. — 364 с.

О. А. Ситницька

доцент кафедри цивільного права і процесу
Донецького національного університету,
канд. юрид. наук, доцент

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ РОЗІРВАННЯ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ З ІНІЦІАТИВИ РОБОТОДАВЦЯ

Ключові слова: розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця, дисциплінарні звільнення, згода профспілки на звільнення працівників з роботи.

У процесі побудови правової держави особливо гостро постає питання про надійний захист трудових прав громадян. Державні гарантії захисту прав громадян від незаконного звільнення закріплені у ст. 43 Конституції України [1], які, в свою чергу, знаходять відображення у нормах, що регламентують порядок розірвання трудового договору. Як при укладенні трудового договору, так і при його розірванні існує спеціальний порядок, що його роботодавець зобов'язаний дотримуватися, аби звільнення вважалося законним.

Питання порядку розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця завжди знаходилося у центрі уваги вчених-правознавців. Різні аспекти цієї теми досліджували у своїх наукових працях такі вчені як П. Д. Пилипенко [2], О. І. Процевський [3], Н. Б. Болотіна [4], І. А. Іоннікова [5] та інші. Разом з тим, проблема вдосконалення правового регулювання порядку розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця не тільки не втратила своєї актуальності, а ще більше загострилася. Потребує подальшого дослідження питання ефективності норм, які закріплюють відповідний порядок. Адже підготовка проекту нового Трудового кодексу України та його наступне прийняття вимагає розробки та подальшого нормативного закріплення такого порядку, який би і враховував вимоги сучасного ринку праці, і забезпечував захищеність працівників від незаконних звільнень.

Метою статті є виявлення теоретичних і практичних проблем, пов'язаних з правовим регулюванням порядку розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця, розробка пропозицій, спрямованих на вдосконалення чинного

© О. А. Ситницька