



УДК 340.1: 342.9: 352/354

<https://orcid.org/0000-0002-4655-2869>

DOI <https://doi.org/10.32703/2663-6352/2020-3-8-98-106>

Озель Віталіна Іванівна,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри
конституційного та адміністративного права

Юридичного факультету

Інституту управління, технологій та права

Державного університету інфраструктури та технологій,

м. Київ, Україна

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА

Анотація. Стаття присвячена дослідженню інституту омбудсмена на основі аналізу процесу його становлення в зарубіжних країнах та в Україні. Проаналізовано тенденції розвитку та удосконалення цього інституту. Розглянуто систему спеціалізованих омбудсменів в Україні.

Ключові слова: права і свободи людини і громадянина, гарантії прав і свобод, омбудсмен, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, спеціалізований омбудсмен, парламентський контроль.

Annotation. Taking into consideration the modern tendency of globalization of human rights supremacy as one of democratic ideals we offer to examine the world tendencies of Institution of Ombudsman development because this organizational and legal institution of mechanism of human rights and freedoms legal protection takes the key place in European and World human rights activity and has dynamism in development in Ukraine.

The main function of the Ombudsman is to control the activity of the state administration, the conflicts among citizens are not under its competence. The Institution of Ombudsman has such democratic features, like: independence in the system of state authorities; absence of formalized procedures for consideration of complaints; free help providing etc.

The parliamentary control over the observation of human rights and freedoms in Ukraine is realized by the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights. The Institution of the Commissioner belongs both to the state and civilian society because it solves the conflicts of state and individual interests, but the Ombudsman takes the people side, offer help for citizens, making different state authorities to fulfill their obligations in a proper way.

During the last years in Ukraine the process of expanding of the Institution of Ombudsman is realized through introduction of new institutions, such as local (regional) and specialized protectors of human rights and freedoms. To our mind, this is a positive tendency, which gives the opportunity to cover the most wide range of problems in the sphere of legal protection. The need for such expanding is in impossibility of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights to cover all spheres of social life. Its competence has influence mostly on the central state authorities. The Institution of Specialized Ombudsmen in Ukraine is at the stage of

active development and expansion. In fact, in Ukraine there are three parallels of special legal protectors: first, these are the representatives of the Ukrainian Parliament Commissioner; second, the Ombudsmen, appointed by the President of Ukraine; and, third, the Government Ombudsmen.

Key words: human rights and freedoms, guarantees of rights and freedoms, ombudsman, Ukrainian Commissioner for Human Rights, specialized ombudsman, parliamentary control.

Актуальність дослідження. Захист прав і свобод людини і громадянина є основною задачею демократичної держави. У сучасному розумінні поняття демократії нерозривно поєднується з принципами верховенства права, законності, рівноправності. А основою побудови правової держави є засади гуманізму та обмеження державної влади Конституцією та законами, зверхності прав, свобод та законних інтересів людини над інтересами держави, її органів та посадових осіб. На державу покладаються обов'язки створити всі належні умови для того, щоб реалізація прав і свобод людини була реальною. Водночас механізми гарантування та захисту конституційних прав і свобод повинні бути доступними та дієвими.

З огляду на сучасні тенденції глобалізації проблематики верховенства прав людини як одного з ідеалів демократії, пропонуємо розглянути світові тенденції розвитку інституту омбудсмена (шведськ. «ombudsman» – «представник», «народний правозахисник»). Оскільки саме цей організаційно-правовий інститут у механізмі юридичного захисту прав і свобод людини посідає чільне місце в європейській та світовій правозахисній діяльності та досить динамічно розвивається в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інститут омбудсмена викликає великий інтерес у наукових колах. Як вітчизняні, так і зарубіжні вчені-правники досліджують проблематику удосконалення цього інституту, піднімають питання доцільності розширення компетенції омбудсменів, а також спеціалізації та регіоналізації цього інституту. Різні аспекти правового статусу омбудсмена висвітлювали у своїх наукових роботах С. Банах, В. Бойцова, О. Бондарев, Л. Голяк, І. Дідковська, К. Закоморна, Т. Коваль, О. Косілова, О. Марцеляк, І. Недов, Л. Рябовол, Ю. Тодика та ін. Водночас, проблематика розвитку та удосконалення інституту омбудсмена залишається невичерпною.

Метою статті є дослідження позитивного зарубіжного досвіду та світових тенденцій розвитку інституту омбудсмена, аналіз процесу становлення цього важливого правозахисного механізму в Україні та пошук його шляхів удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Батьківщиною інституту омбудсмена стала Швеція, де у 1809 році Ригстаг прийнявши Конституцію затвердив порядок його призначення та визначив коло повноважень. Було визначено, що омбудсмен юстиції (justitie ombudsman) обирається парламентом для здійснення нагляду за дотриманням законодавчих актів органами виконавчої влади, судами та іншими органами та посадовими особами, а також для виконання функції контролю над цими органами у сфері дотримання останніми прав і свобод людини. Також омбудсмен був наділений повноваженнями щодо захисту прав людини і

громадянина від порушень з боку органів держави. Більше ніж через сто років досвід Швеції перейняла Фінляндія, у 1919 році затвердивши посаду омбудсмена.

Поступово інститут парламентських правозахисників набув широкого поширення в Європі та світі. Найбільшого розвитку він дістав після Другої світової війни. На сьогодні понад як 100 країн світу підтримують функціонування інституту омбудсмена, де відповідні посадовці призначаються парламентами, урядами держав та також здійснюють свою діяльність на регіональних рівнях.

Звісно, потреба в такому правозахисному органі виникає тільки тоді, коли суспільство починає усвідомлювати нездатність державних інститутів вирішувати покладені на них завдання з охорони прав і свобод людини [8, с. 110]. Проте на сьогодні жодна розвинута демократія не залишилась осторонь цього інструменту правозахисту. Тим більше, що у сучасному розумінні інститут омбудсмена розглядається як певний запобіжник від всевладдя держави та її органів та посадових осіб. Також його можна назвати механізмом стримування держави від надмірного втручання в усі сфери суспільного життя.

У розвинутих демократіях омбудсмен посідає місце медіатора. Так, у Сполучених Штатах Америки інститут омбудсмена був заснований асоціацією адвокатів у 1967 році, як додатковий правозахисний механізм на громадських засадах, а тільки пізніше, у 1971 році, починають з'являтися «класичні» омбудсмени на рівні окремих штатів. І до сьогодні в США немає єдиного федерального омбудсмена та єдиної загальнодержавної концепції, яка б визначала організаційно-правову форму цього інституту. Наприклад, у штатах Гаваї, Небраска, Айова, Аляска, Нью-Джерси омбудсмен призначається легіслатурою штату (законодавчими зборами), а у інших штатах, де існує цей інститут – губернатором штату.

Погоджуємось з думкою У. Ільницької, що передумовою утворення інститутів уповноваженого з прав людини в країнах Східної Європи став крах тоталітарних режимів, падіння «залізної завіси» й демократизація суспільно-політичного життя [1, с. 205].

Тобто, основною функцією омбудсмена є контроль за діяльністю державної адміністрації, до його компетенції не входять конфлікти між громадянами [5, с. 7]. Інституту омбудсмена притаманні такі демократичні риси, як: незалежність в системі державних органів; відсутність формалізованих процедур розгляду скарг; безоплатне надання допомоги тощо [6, с.12].

Необхідно зазначити, що загальноприйнятим, узагальнюючим терміном, прийнятим до позначення парламентського (громадського, народного) правозахисника та медіатора у сфері гарантування та забезпечення прав людини є «омбудсмен». Проте, все ж таки широко різняться назви цих посадовців в країнах світу. У Швеції, Фінляндії, Данії, де найраніше зародився цей інститут, – застосовується класичний термін «омбудсман» (як позначення однієї особи – посадовця) та «омбудсмен» - для позначення всіх омбудсманів в державі або конституційного інституту. В Іспанії, у ПАР – захисник народу, у Польщі – речник громадянських прав, у Франції – посередник Французької Республіки, в Литві – контролер сейму, в Греції – захисник громадян, у Молдові –

парламентський адвокат [2]. В Україні – це Уповноважений Верховної Ради з прав людини (далі по тексту – Уповноважений).

Таким чином, у сучасному світі інститут омбудсмена є доволі полівалентним, що дає змогу виділити такі моделі, які характеризуються власними особливостями:

1) у Швеції, Фінляндії, Норвегії, Португалії, Іспанії, Польщі, Латвії, Литві, Естонії, Молдові, Україні, Грузії та ін. пострадянських країнах існують омбудсмени з загальною компетенцією – це парламентські уповноважені у сфері захисту прав людини (шведська модель, або модель «сильного» омбудсмена);

2) у Великобританії, Канаді, Австралії – омбудсмен наділений не широкою сферою компетенцій, а громадяни мають змогу звернутися до нього за захистом виключно через парламентарів (англійська модель, або модель «слабкого» омбудсмена);

3) за французької моделі – омбудсмен призначається урядом держави, а звернення до нього можливі виключно через парламентарів;

4) особливістю інституту омбудсмена в США є призначення омбудсменів на різних рівнях. Таким чином, американська модель передбачає наявність широкої компетенції у омбудсменів та діяльність таких посадовців як на рівні окремих штатів, так і на місцевому (муніципальному) – на рівні округу або міста.

Окрім того, у багатьох країнах світу поряд з правозахисниками загальної компетенції здійснюють свою діяльність спеціалізовані омбудсмени, які захищають права людини у певній сфері правовідносин (наприклад, освітній, військовий, фінансовий омбудсмен), або представляють інтереси та захищають права окремої верстви населення (омбудсмен з прав дитини, осіб з інвалідністю, літніх людей тощо).

Таким чином, можемо класифікувати всіх омбудсменів в залежності від кола їх повноважень та меж впливу. По-перше, це омбудсмени з широкими повноваженнями (сфера впливу яких поширюється на всі на всі гілки влади, всі органи публічної влади в державі, всі правоохоронні органи, а також на приватну сферу). По-друге, омбудсмени з обмеженою сферою повноважень – компетентні впливати на виконавчу гілку влади. По-третє, спеціалізовані та регіональні омбудсмени.

Це дає підстави для висновку, що інститут омбудсмена виступає додатковим (субсидіарним) засобом захисту прав і свобод людини. Він заповнює прогалини і компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини та відомчого контролю за адміністративними органами [4, с. 199].

Крім омбудсменів, які реалізують захист прав і свобод людини на національному рівні в межах однієї держави, у 1978 р. у Канаді було засновано Міжнародний інститут омбудсмена, який на той час об'єднав національні інституції понад 50 країн світу. На сьогодні ця інституція набула широкого впливу та має представництво у всьому світі через більш ніж 155 інституцій – членів, які функціонують у понад 90 країнах світу. Метою діяльності цієї міжнародної організації є розвиток й удосконалення правозахисної діяльності в світі. Міжнародний інститут омбудсмена здійснює навчання омбудсменів та співробітників їх офісів, проводить дослідження та експертизи у сфері

належного управління та верховенства права, надає субсидії регіональним представництвам.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини набув членства у Міжнародному інституті омбудсмена. Також український омбудсмен з жовтня 1998 року є членом Європейського інституту омбудсмена, основними напрямками діяльності якого є поширення та сприяння розвитку ідеї омбудсмена в Європі, підтримка наукових досліджень у цій сфері, сприяння обміну досвідом на національному, європейському і міжнародному рівнях [7]. Це є вагомими досягненнями України (з огляду на те, що інституту омбудсмена в Україні вістуне досить недавно, порівняно з іншими країнами Європи та світу), та дає змогу закріпити місце нашої держави у демократичній співдружності світу.

Для України інститут омбудсмена є доволі новим, таким що знаходиться на стадії розвитку. Уперше в 1996 році статтею 101 Конституції України було встановлено, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. І вже 23 грудня 1997 року (для реалізації цієї норми) був прийнятий Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», а перший український омбудсмен – Н.І. Карпачова була призначена на посаду 14 квітня 1998 року. Останніми роками інститут омбудсмена в Україні динамічно розвивається. Більшою мірою це пов'язане з появою в Україні спеціалізованих правозахисників (освітнього омбудсмена, мовного омбудсмена), навколо діяльності яких точаться політичні дискусії.

У відповідності до ч. 2 ст. 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» Уповноважений здійснює свою діяльність на постійній основі та забезпечує реалізацію мети парламентського контролю у сфері захисту прав і свобод людини, що полягає у наступному:

1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;

2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами;

3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;

4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі;

5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина;

6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;

7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.[3]

Таким чином, інститут Уповноваженого належить рівною мірою державі й громадянському суспільству, оскільки він вирішує конфлікти державних та індивідуальних інтересів, проте, омбудсмен виступає на боці людини, надає

допомогу громадянам, спонукаючи різні інститути держави виконувати свої обов'язки належним чином.

Останніми роками в Україні відбувається процес розширення інституту омбудсмена шляхом введення нових інституцій, таких як місцеві (регіональні) та спеціалізовані захисники прав і свобод людини. На нашу думку, це є позитивною тенденцією, що дасть змогу охопити найбільш широке коло проблем у сфері правозахисту. Потреба у такому розгалуженні обумовлена тим, що Уповноважений Верховної Ради з прав людини, фактично не здатний повною мірою охопити всі сфери суспільного життя. Його компетенція здебільшого має сферу впливу на центральні органи державної влади.

Першим кроком на шляху підвищення ефективності впливу українського омбудсмена стала реалізація статті 11 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», якою було закріплено право Уповноваженого призначати своїх представників у межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України. [3] Уперше були призначені представники Уповноваженого Н. Карпачовою на підставі затвердженого 19 липня 2005 р. Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (на сьогодні діє в новій редакції Положення від 26.07.2012 № 7/8-12). Наразі система представників українського омбудсмена є доволі широкою і складається з двох підгруп: регіональних представників та спеціалізованих представників.

Регіональні представництва створені та функціонують на підставі Положення про регіональні представництва Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 19.02.2013 № 14/02-13. Регіональні представництва Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини утворюються Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини для забезпечення ефективної діяльності Уповноваженого та доступності здійснення особистого прийому громадян у віддалених від м. Києва адміністративно-територіальних одиницях.[9] Діяльність відділів регіонального представництва у відповідних областях координують представники Уповноваженого. В кожній області України створено громадські приймальні Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, в яких працюють регіональні представники Уповноваженого які забезпечують реалізацію повноважень Уповноваженого у сфері здійснення парламентського контролю за дотриманням прав людини і громадянина на регіональному рівні. Для найефективнішого управління та координації діяльності представництв на рівні областей їх об'єднано у регіони: північний, західний, центральний, східний та південний регіони. Також окремо засновані представництва Уповноваженого з дотримання прав жителів Донецької та Луганської областей, Автономній республіці Крим та місті Севастополь.

З метою забезпечення взаємодії Уповноваженого з громадянами та представниками інститутів громадянського суспільства, за підтримки донорських та міжнародних організацій створено мережу Регіональних координаторів взаємодії з громадськістю з числа місцевих громадських активістів.[10]

Поряд з регіональними представниками, Уповноважений також призначає спеціалізованих (галузевих) представників, яким делегує частину своїх повноважень. Так, на сьогодні свою діяльність у сфері захисту прав і свобод людини здійснюють:

- 1) Представник Уповноваженого з дотримання процесуальних прав;
- 2) Представник Уповноваженого з дотримання прав людини в місцях несвободи;
- 3) Представник Уповноваженого з дотримання соціальних та економічних прав;
- 4) Представник Уповноваженого з дотримання прав дитини та сім'ї;
- 5) Представник Уповноваженого у сфері захисту персональних даних;
- 6) Представник Уповноваженого з дотримання права на інформацію та представництва в Конституційному Суді України;
- 7) Представник Уповноваженого з дотримання рівних прав і свобод;
- 8) Представник Уповноваженого у справах захисту прав військовослужбовців.

Проте, вузькопрофільні представники Уповноваженого є не єдиними спеціалізованими омбудсменами в Україні. Президент України призначає власних омбудсменів:

- Указом Президента України «Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини» від 11 серпня 2011 року № 811 було встановлено, що здійснення Президентом України повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав дитини забезпечується Уповноваженим Президента України з прав дитини.[11]

- 1 грудня 2014 року Указом Президента № 902/2014 було сформовано ще один підрозділ у справах захисту прав і свобод такої вразливої верстви населення, як люди з інвалідністю. Здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання прав і законних інтересів людей з інвалідністю було покладено на Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю. Метою його діяльності було визначено забезпечення належних умов для реалізації громадянських, соціальних, економічних та культурних прав і законних інтересів людей з інвалідністю, в тому числі тих, які отримали інвалідність у зоні проведення антитерористичної операції, інвалідів війни, недопущення їх дискримінації, виховання поваги до особливостей таких людей, визнаючи пріоритетність міжнародних стандартів з інтеграції людей з інвалідністю у життя суспільства.[12]

- 22 листопада 2018 року Указом Президента України №386/2018 введено посаду Уповноваженого Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій з метою здійснення заходів, спрямованих на забезпечення, відновлення порушеного права учасників бойових дій, які брали участь в антитерористичній операції та заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської федерації у Донецькій та Луганській областях, на реабілітацію тощо.[13]

- у 2019 році Президентом були призначені Уповноважений Президента України з питань волонтерської діяльності,

- на сьогодні також існує посада Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу (але омбудсмен, наразі, не призначений).

В свою чергу Кабінет Міністрів України також уповноважений призначати спеціалізованих омбудсменів. Так, останнім часом були запроваджені посади освітнього омбудсмена (Постанова Кабінету Міністрів України від 06.06.2018 № 491 «Деякі питання освітнього омбудсмена»); Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю (Постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 665); Уповноваженого із захисту державної мови (Постанови Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 817, 819, від 25 червня 2020 р. № 530).

Таким чином, інституція спеціалізованих омбудсменів в Україні знаходиться на стадії активного розвитку та розширення. Фактично в Україні існує три паралелі спеціалізованих правозахисників: по-перше, це представники Уповноваженого Верховної Ради України; по-друге, омбудсмени, призначені Президентом України; і, по-третє, урядові омбудсмени.

Висновки. Інститут омбудсмена є додатковим елементом загальнодержавного конституційного механізму захисту прав людини. Омбудсмен своїм функціоналом доповнює наявні засоби захисту конституційних прав і свобод, і у жодному разі не є заміною судовому чи адміністративному захисту. На нашу думку, головним покликанням омбудсмена є забезпечення рівноваги в державі, щоб демократичні принципи не були викривлені з боку адміністративного апарату.

Омбудсмен, виконуючи свою правозахисну та контрольну функцію покликаний підтримувати суспільні відносини на такому рівні, коли органи державної влади діють в межах своєї компетенції, не перевищуючи її, керуючись принципами законності та верховенства права, а людина в такій державі здатна реалізувати усі свої конституційні права на засадах рівності та в повному обсязі. Для найбільш широкого охоплення всієї різнопланової проблематики у сфері захисту прав людини та з метою забезпечення реалізації ефективних механізмів превенції та правозахисту доцільним надалі є розвиток спеціалізації омбудсменів. Це питання може бути предметом подальших наукових досліджень та дискусій.

Література:

1. Ільницька У.В. Політико-правовий статус омбудсмена в системі інституційно-організаційних гарантій реалізації прав і свобод особи в демократичних державах. / У.В. Ільницька // Науковий вісник ЛНУВМБТ імені С.З. Ґжицького. 2011. № 2 (48). Т. 13. Ч. 3. - С. 201–209.
2. Інститут омбудсмена // URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/history/institute/>
3. Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-ВР>
4. Конституційне право України / За ред. Тація В. Я., Погорілка В. Ф., Тодики Ю. М. – К., 1999.- с. 199.

5. Косінов С.А. Омбудсмен к інститут контролю за владою / С.А. Косінов // Теорія і практика правознавства. – Вип. 1 (7) / 2015 –с. 7.
6. Майданник О. О. Інститут омбудсмана у механізмі забезпечення прав людини в Україні / О. О. Майданник // Адвокат. - 2010. - № 7. - С. 12
7. Міжнародні організації, членом яких є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини // URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/international-cooperation/spivpracza-z-mizhnarodnimi-organizacziyami/mizhnarodni-obyednannya-chlenom-yakix-ye-ukraiina/>
8. Мухітдінов Є.Н. Еволюція інституту омбудсмана. / Є.Н. Мухітдінов // Політика і право: науковий юридичний журнал. 2009. № 5.- С. 110–118.
9. Положення про регіональні представництва Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 19.02.2013 № 14/02-13. // URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v4_02715-13#Text
10. Регіональні представництва Уповноваженого // URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/regionalni-predstavnicztva-upovnovazhenogo/>
11. Указ Президента України «Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини» від 11 серпня 2011 року № 811 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/811/2011#Text>
12. Указ Президента України «Про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю» від 01.12.2014 № 902/2014 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/902/2014#Text>
13. Указ Президента України «Про Уповноваженого Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій» від 22 листопада 2018 року №386/2018 // URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3862018-25554>