

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32838/1606-3716/2019.4/07>

Рябовол Л.Т.

Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка

ОМБУДСМЕН ЯК ІНСТИТУЦІЙНО-ОРГАНІЗАЦІЙНА ГАРАНТІЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті встановлено, що призначення омбудсмена – захищати права людини. Інститут омбудсмена – невід’ємний, хоча й субсидіарний засіб обмеження держави в її відносинах із людиною, компонент національного, наддержавного та наднаціонального правозахисного механізму. Закріплення статусу цієї посадової особи на конституційно-правовому рівні є гарантією прав людини. Істотними ознаками цього інституту є його незалежність, а також змішаний державно-громадський характер. Як інститут омбудсмен має складну структуру. У світовій практиці надінститут омбудсмена охоплює мережу спеціалізованих омбудсменів як його підінститутів. Своєю діяльністю вони забезпечують захист прав людини на місцевому, регіональному, загальнонаціональному, наддержавному й наднаціональному рівнях, у тому числі захист прав різних категорій осіб/осіб або груп осіб зі специфічними видами правового статусу – дітей і молоді, похилого віку, військовослужбовців, засуджених до позбавлення волі (пенітенціарний омбудсмен), національних меншин, осіб, які відрізняються за статтю, мовою, вірою (антидискримінаційний омбудсмен), а також права людини в різних галузях суспільного життя, наприклад, фінансовій (фінансовий омбудсмен), інформаційній (інформаційний комісар) тощо. Загалом інститут омбудсмена є істотною інституційно-організаційною гарантією прав людини, відіграє важливу роль у підвищенні якості й ефективності державного управління, сприяє відкритості в діяльності органів публічної влади, їх підконтрольності та підзвітності громадськості.

Ключові слова: омбудсмен, права та свободи, людина та громадянин, правозахисний інститут, інституційно-організаційна гарантія.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України, коли відбувається становлення нашої держави як правової та соціальної, актуалізувалася проблема прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Вона є багатоаспектною, охоплює питання обґрунтування й нормативного закріплення як переліку прав і свобод, так і механізму їх реалізації й захисту, для забезпечення ефективного функціонування якого важливим є створення умов, визначення відповідних гарантій. Позитивний світовий, передусім європейський, досвід свідчить, що особливу роль у цьому механізмі відіграє уповноважений з прав людини. Поява цього інструменту, як указує Ю. Тодика [12, с. 59],

є наслідком усвідомлення суспільством важливості гарантій, у тому числі інституційних, захисту прав і свобод.

Суспільне призначення омбудсмена конституційно-правова наука вбачає в захисті прав людини та громадянина від протиправних дій або бездіяльності органів і посадових осіб публічної адміністрації. Сьогодні цей інститут отримав визнання як інваріантний компонент правозахисного механізму сучасної демократичної, правової, соціальної держави, легалізований на рівні міжнародного й національного законодавства, ефективно функціонує в країнах, що належать до різних правових сімей, у державах із різними формами правління й територіального устрою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ця проблематика викликає значний науковий інтерес вітчизняних і зарубіжних фахівців. Свої монографічні/дисертаційні дослідження їй присвятили С. Банах (функції омбудсменів у сучасному світі), Л. Голяк (світовий досвід організації та діяльності інституту спеціалізованого омбудсмена), О. Марцеляк (світовий досвід та українська модель конституційно-правового статусу інституту омбудсмена), В. Чуксина та ін. Окремі її аспекти вивчали М. Дадашев, І. Дідковська, К. Закоморна, С. Ківалов, К. Мануїлова (інститут омбудсмена в децентралізованих країнах ЄС), Є. Маркелова, І. Нецов, Ю. Палеева (спеціалізовані омбудсмени в зарубіжних країнах), Г. Проскура (інформаційний комісар), Р. Лемут-Стрле, Ю. Тодика, А. Хиль-Роблес (інститут омбудсмена як орган парламентського контролю за адміністрацією), Т. Чепульченко (український і зарубіжний досвід діяльності омбудсмена з питань захисту дітей) та ін. Аналіз цих та інших наукових праць дає підстави стверджувати, що загалом тема, окреслена назвою статті, досліджена достатньо ґрунтовно. Однак у зв'язку зі своєю актуальністю вона продовжує викликати науковий інтерес, зокрема, в частині організації омбудсмена як складно структурованого утворення.

Постановка завдання. Мета статті – узагальнити зарубіжний досвід організації омбудсмена як інституції, що є складником цілісного правозахисного механізму.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідники цієї проблематики суголосні в тому, що саме демократизація суспільного життя стала передумовою виникнення цього інституту як своєрідного посередника між людиною й органами публічної влади, призначення якого – гарантувати права і свободи першої на найвищому державному рівні. Для його позначення переважно використовують термін «омбудсмен», який у прямому перекладі зі шведської (Швеція вважається «батьківщиною» омбудсмена) означає представник інтересів, обрана або призначена посадова особа для контролю за адміністративними органами, а в деяких країнах і за приватними особами й об'єднаннями у сфері захисту прав і свобод людини. Поряд із традиційною назвою, що набула характеру родової, для позначення відповідної посадової особи використовуються, як указує У. Ільницька [3, с. 202, 203], й інші назви, а саме: парламентський комісар з питань адміністрації (Великобританія, Нова Зеландія), медіатор (Франція), народний захисник (Іспанія), прове-

дор (Португалія), захисник громадянських прав (Польща), контролер сейму (Литва), захисник громадян (Греція), парламентський адвокат (Молдова), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (Україна).

Специфіка інституту омбудсмена, його види/форми/моделі в різних країнах не є однаковими, що зумовлено особливостями економічного, політичного, культурного розвитку. Проте всюди він виникає як субсидіарний/додатковий засіб обмеження влади держави в її відносинах із людиною. Така його властивість відображена у відповідних визначеннях. Наприклад, за С. Ківаловим, омбудсмен – субсидіарно застосовуваний у правовому механізмі захисту прав людини та громадянина інститут, діяльність якого доповнює чинні способи захисту прав людини, не скасовуючи й не переглядаючи компетенцію державних органів, що забезпечують захист і відновлення порушених прав і свобод [4, с. 96].

Зазначимо, що умовою ефективного функціонування цілісного правозахисного механізму є координація, налагодження взаємодії та співпраці державних і громадських інституцій, у тому числі омбудсмена. У цьому контексті акцентуємо на його принципову відмінність від інших складників такого механізму, це – його державно-громадський статус, поєднання рис державного органу й суспільної інституції. Таку думку висловила Ю. Палеева, посилаючись на М. Дадашева [9, с. 45]. Поділяє її й І. Лосиця [6, с. 14], указуючи, що цей інститут поєднує риси державного і громадського контролю та має важливе соціальне призначення, зокрема здійснює вплив на формування не лише адміністративних стандартів, а й етичних принципів державної адміністрації. Як посередник між людиною та державою омбудсмен може підвищувати рівень довіри громадян до органів державної влади, дає людині змогу відчувати здатність довести свою правоту і примусити державу поновити порушені права, а це є суттєвим соціально-психологічним чинником демократизації всіх сфер суспільного життя. Обґрунтовуючи важливе соціально-правове призначення омбудсмена, К. Мануїлова [7] також указує, що цей інститут сприяє демократизації суспільства, реалізації верховенства закону, дієвій боротьбі з корупцією. Шляхом здійснення контролю за діяльністю органів публічної влади, сприяння в забезпеченні прозорості, відкритості влади, її підзвітності народowi омбудсмен стимулює зростання якості публічних послуг, загалом діяльності з публічного управління.

Світовий досвід має приклади закріплення правового статусу омбудсмена на різних рівнях – Конституції, спеціального закону, підзаконного акта. До основних принципів діяльності цього правозахисного інституту О. Марцеляк зарахував такі: гуманізм, законність, справедливість, об'єктивність (неупередженість), незалежність, демократизм, доступність, відкритість/гласність, недоторканність приватного життя й конфіденційність відомостей про осіб у справі, професіоналізм тощо [8, с. 15].

Загалом омбудсмен – незалежна публічна особа високого рангу, до повноважень якої належить здійснення контролю, як правило, від законодавчої, іноді від виконавчої влади за станом реалізації прав людини шляхом розгляду скарг на органи публічної влади та дії посадових осіб і проведення відповідних розслідувань.

Істотною ознакою цього інституту є його незалежність, що має два аспекти – зовнішній і внутрішній. Перший виявляється в тому, що омбудсмен є незалежним від органів державної влади й місцевого самоврядування, політичних партій і громадських організацій, засобів масової інформації, втручання яких у його діяльність є неприпустимим. З огляду на персоніфікованість цієї інституції, передбачається, як указує У. Ільницька [3, с. 203], також незалежність у здійсненні кадрової та організаційної політики. Однією з умов незалежності омбудсмена є обсяг фінансування, необхідний і достатній для виконання ним своїх функцій, у чому й полягає внутрішній аспект його незалежності. Усе це дає омбудсмену змогу діяти як самостійний публічно-правовий інститут, неупереджений у проведенні розслідувань. При цьому в нього відсутні імперативні повноваження, а рішення мають рекомендаційний характер. До суттєвих ознак цього правозахисного інституту як демократичного, крім незалежності, Ю. Тодика й О. Марцеляк [12, с. 59] зараховують ще й відсутність формалізованих процедур розгляду заяв і скарг, а також безоплатне надання допомоги громадянам.

У попередніх працях [11] ми вже вказували, що омбудсмен – складно структурований інститут, системний характер якого виявляється в багатьох аспектах організації. Так, у різних країнах уже сформована або продовжує формуватися мережа уповноважених на різних рівнях і в різних сферах життєдіяльності суспільства й держави.

Аналіз наукових праць із цієї проблематики дав змогу систематизувати форми цього інституту, зокрема класифікувати види омбудсменів, нако-

пичені світовою практикою. Раніше [11, с. 116] ми виокремили такі основні критерії для відповідного поділу: 1) рівень або територія, на яку поширюється компетенція омбудсмена; 2) окремі категорії осіб, які позначаються певними особливостями (вік, стать, сфера діяльності тощо), у зв'язку з цим мають специфічні права, що потребують специфічного/додаткового захисту. Можна визначити окремий, третій, критерій – сфера суспільного життя/діяльності, який, утім, тісно пов'язаний із попереднім, і на практиці складно розмежувати види омбудсменів за другим і третім критеріями поділу.

За рівнем/територією компетенції можна виокремити омбудсменів на місцевому, регіональному, загальнонаціональному, наддержавному та наднаціональному рівнях. Формування підінституту місцевого/регіонального омбудсмена фахівці (Л. Лазарева та О. Рудік, К. Мануїлова, Л. Усаченко) пов'язують із децентралізацією публічної влади, відповідно, його призначення вбачають у захисті прав людини, порушених місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами.

Започаткування інституту омбудсмена на наддержавному та наднаціональному рівнях дослідники цього питання (Н. Діамандурас, Г. Віргілій та ін.) пов'язують з укладанням Маастрихтського договору від 1992 року про утворення Європейського Союзу. Згідно із цим документом, Європейський Парламент може призначати омбудсмена, уповноваженого отримувати скарги від фізичних або юридичних осіб, які мають реєстрацію в державі-члені ЄС, на діяльність його інституцій. Скарга може бути подана омбудсмену як безпосередньо, так і через члена Європейського Парламенту. Розслідування він може проводити й за власної ініціативи. Винятком нині є випадки, коли заявлені факти є або були предметом судового розгляду. Під час виконання обов'язків омбудсмен незалежний від інших органів, має право доступу до будь-якої інформації, у тому числі секретної [15].

У загальній структурі омбудсмена як надінституту функціонують спеціалізовані омбудсмени як підінститути, що свідчить про високий рівень розвитку правової держави та громадянського суспільства у відповідній країні. Усталеною є думка, що спеціалізовані омбудсмени з'являються тоді, коли в суспільстві актуалізується потреба в захисті прав окремих категорій осіб.

У світі діють такі спеціалізовані омбудсмени: з прав дітей; з прав військовослужбовців; з прав

національних, мовних і релігійних меншин (етнічної дискримінації); з прав споживачів, у тому числі із захисту прав споживачів в окремих галузях господарства, зокрема із захисту прав побутових споживачів газу та електроенергії; з питань охорони здоров'я; інформаційний омбудсмен; з питань навколишнього середовища; з конкуренції (Швеція); з питань освіти (освітній омбудсмен); пенітенціарний омбудсмен (поширений у США, його призначення – контроль за законністю функціонування системи виконання покарань) [9, с. 45–46].

Необхідність і доцільність запровадження омбудсмена з прав дітей (із захисту прав дітей; у справах неповнолітніх) зумовлена тим, що діти – специфічна вікова категорія, яка за своїми фізіологічними, психологічними й іншими особливостями не може самостійно захищати свої права в разі їх порушення. Інституціоналізацію та поширення цього явища у світі пов'язують із прийняттям Конвенції ООН про права дитини в 1989 році. Необхідність утілення положень цього документа в національній правозахисній практиці призвела до заснування інституту уповноважених (омбудсменів)/комісарів з прав дитини. Сьогодні вони ефективно функціонують в Австрії, Ісландії, Люксембурзі, Новій Зеландії, Норвегії, у Фінляндії та інших державах світу. Не можна не погодитися з Т. Чепульченко [13, с. 156] у тому, що це свідчить не лише про зобов'язання країни забезпечувати дотримання прав дітей, а й про готовність нести відповідальність за виконання цього зобов'язання.

Визначаючи роль омбудсмена у справах дітей, А. Дакал акцентує, що цей інститут здійснює вплив на формування й реалізацію державної політики щодо захисту прав дітей, і виокремила такі напрями цього впливу: правовий (сприяння у створенні відповідної нормативно-правової бази); економічний, соціальний і функціональний (сприяння у формуванні механізмів гармонізації суспільних відносин, створенні умов для розкриття потенціалу дітей, задоволенні їхніх соціальних інтересів і потреб, здійсненні системи заходів у правовій, економічній і соціальній сферах життєдіяльності суспільства й держави щодо забезпечення стану захищеності прав дітей); методологічний (участь у розробленні та втіленні програм і заходів щодо соціального поступу в галузі забезпечення прав дітей); інституційний (участь у формуванні цілісного механізму із захисту прав дітей) [2, с. 217].

Продовжується формування мережі омбудсменів із захисту прав споживачів у сфері надання

фінансових послуг. На основі вивчення зарубіжних джерел О. Абакуменко виокремила такі різновиди спеціалізованих омбудсменів, диференційованих за типом відповідної послуги: фінансовий; з банківсько-інвестиційних послуг, зокрема іпотечних кредитів; інвестиційний і страховий – із захисту прав інвесторів і споживачів у сфері страхового й пенсійного забезпечення відповідно [1, с. 25].

У деяких країнах, наприклад, у США, функціонує омбудсмен з прав людей похилого віку. Його призначення – здійснювати контроль за дотриманням прав людей, які належать до цієї категорії, передусім шляхом розгляду скарг на діяльність органів, що своїми діями порушують їхні права. Для захисту специфічних прав військовослужбовців під час і після Першої та Другої світових воєн суттєву роль відіграв військовий омбудсмен. Уважається, що сьогодні він потрібен у тих країнах, у яких відбуваються військові конфлікти або є велика ймовірність їх виникнення, а також у тих, військовослужбовці з яких залучаються до миротворчих операцій ООН. У багатьох країнах діють омбудсмени з питань національних меншин. Обсяг їхніх повноважень і компетенцій визначається окремим законом і полягає в розгляді скарг про порушення прав на використання рідної мови, освіту рідною мовою, вільне об'єднання, самоврядування, представництво в парламенті тощо [5].

Як додаткова гарантія забезпечення рівності чоловіків і жінок у всіх сферах суспільного життя створена посада омбудсмена з питань рівних можливостей/гендерної рівності. Антидискримінаційний/омбудсмен з питань рівності діє у Швеції. У результаті аналізу відповідного національного законодавства В. Чуксина [14] установила, що ця посадова особа уповноважена контролювати дотримання Закону «Про боротьбу з дискримінацією» від 2008 року, протидіяти дискримінації та заохочувати рівні права й можливості для всіх.

Призначення інформаційного омбудсмена (інформаційного комісара/уповноваженого з питань преси та інформації/захисту інформаційних (персональних) даних) – контроль за станом дотримання інформаційних прав, зокрема права на інформацію про приватне життя і їх захист у разі порушення. Такий підінститут спеціалізованого омбудсмена функціонує у Великобританії, Словенії, Сербії, Шотландії, Угорщині, не лише з контрольними, а й наглядовими повноваженнями – у Швеції, Норвегії, Новій Зеландії. У Франції урядовий комісар із захисту персональних даних призначається на посаду прем'єр-

міністром, що встановлено в дослідженні Г. Проскури [10, с. 120].

Висновки. У результаті проведеного дослідження встановлено, що термін «омбудсмен» використовують для позначення своєрідного посередника між людиною та органами публічної влади, призначення якого – гарантувати права і свободи першої на найвищому рівні. Сьогодні інститут омбудсмена – невід’ємний, хоча й субсидіарний засіб обмеження держави в її відносинах із людиною, інваріантний компонент національного, наддержавного й наднаціонального правозахисного механізму. Закріплення правового статусу цієї посадової особи на конституційно-правовому рівні є гарантією прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Істотними ознаками цього інституту є його незалежність від інших суб’єктів суспільного й державного життя, а також змішаний державно-громадський характер. Як інституціональне утворення омбудсмен має складну структуру.

У світовій практиці надінститут омбудсмена охоплює широку мережу спеціалізованих омбудсменів як його підінститутів. Своєю діяльністю вони забезпечують захист прав людини на місцевому, регіональному, загальнонаціональному, наддержавному й наднаціональному рівнях, у тому числі захист прав різних категорій осіб/осіб або груп осіб зі специфічними видами правового статусу – дітей і молоді, похилого віку, військовослужбовців, засуджених до позбавлення волі, національних меншин, осіб, які відрізняються за статтю, мовою, вірою (антидискримінаційний омбудсмен), а також права людини в різних галузях суспільного життя, наприклад, фінансовій, інформаційній тощо. Загалом інститут омбудсмена є істотною інституційно-організаційною гарантією прав і свобод людини та громадянина, відіграє важливу роль у підвищенні якості й ефективності державного управління, сприяє відкритості в діяльності органів публічної влади, їх підконтрольності та підзвітності громадськості.

Список літератури:

1. Абакуменко О.В. Реалізація концепції інвестиційного омбудсмена у фінансовому секторі України. *Економіка та держава*. 2014. № 5. С. 25–29.
2. Дакал А. Зарубіжний досвід формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей: роль інституту омбудсмена у справах дітей. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 4. С. 211–219.
3. Ільницька У.В. Політико-правовий статус омбудсмена в системі інституційно-організаційних гарантій реалізації прав і свобод особи в демократичних державах. *Науковий вісник ЛНУВМБТ імені С.З. Гжицького*. 2011. № 2 (48). Т. 13. Ч. 3. С. 201–209.
4. Ківалов С.В., Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи : монографія. Одеса : Юридична література, 2004. 150 с.
5. Лазарева Л., Рудік О. Інститут спеціалізованого і місцевого омбудсмена як механізм захисту прав людини: зарубіжний досвід. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1 (7). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_03\(10\)/11romlzd.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_03(10)/11romlzd.pdf) (дата звернення: 18.07.2019).
6. Лосиця І.О. Деякі загальнотеоретичні аспекти функціонування інституту омбудсмена. *Проблеми законності*. 2001. Вип. 48. С. 11–17.
7. Мануїлова К.В. Омбудсмени у Скандинавських країнах ЄС в умовах децентралізації публічної влади. *Теорія і практика державного управління та місцевого самоврядування*. 2016. № 1. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Ttpdu_2016_1_1.pdf (дата звернення: 16.07.2019).
8. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмена: світовий досвід та українська модель : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Одес. нац. юр. акад. Одеса, 2004. 473 с.
9. Палєєва Ю.С. Інститут спеціалізованого омбудсмена: запровадження в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 6. С. 44–46. URL: http://lsej.org.ua/6_2015/12.pdf (дата звернення: 17.07.2019).
10. Проскура Г.М. Перспективи створення інституту інформаційного комісара в Україні. *Конституційно-правові академічні студії*. 2016. № 1. С. 118–123.
11. Рябовол Л.Т. Уповноважений з прав людини як складно-структурований інститут. *Сучасна юриспруденція Європейського Союзу: взаємодія права, нормотворчості та практики* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 17 квіт. 2018 р. Люблін, 2018. С. 115–117.
12. Тодика Ю.Н., Марцеляк О.В. Інститут омбудсмена: світові моделі і досвід. *Вісник Академії правових наук України*. 2008. № 2 (13). С. 57–66.
13. Чепульченко Т.О. Омбудсмен з питань захисту дітей: аналіз українського та зарубіжного досвіду. *Вісник НТУУ «КПІ». Серія «Політологія. Соціологія. Право»*. 2013. Вип. 4 (20). С. 154–158.
14. Чуксина В.В. Роль національних інститутів по содействию и защите прав человека в образовании в области прав человека. *Известия Иркутской государственной экономической академии (БГУЭП)*.

2011. № 4. URL: <http://sgal.bgu.ru/pub.aspx?id=24690>; Чуксина В.В. Новый омбудсмен по вопросам равенства (шведский опыт борьбы с дискриминацией). *Конституционное и муниципальное право*. 2012. № 3. С. 78–79. URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=11&art=3358> (дата звернення: 18.07.2019).

15. European Ombudsmen: Strategy for the mandate. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/strategy/amp.faces/en/5330/html.bookmark> (дата звернення: 17.07.2019).

Ryabovol L.T. OMBUDSMEN AS INSTITUTIONAL AND ORGANIZATIONAL GUARANTEE OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS: FOREIGN EXPERIENCE

The article establishes that the concept “ombudsman” is used to refer to a peculiar intermediary between a person and public authorities whose purpose is to guarantee the human rights. The institution of the ombudsman is an inalienable, albeit subsidiary, instrument for limiting the state in its relations with a person, an invariant component of a national and supranational human rights mechanism. The consolidation of the legal status of this official at the constitutional and legal level is a guarantee of human rights. Significant features of this institute are its independence from other subjects of public life, as well as mixed state and public character. As an institution, the ombudsman has a complex structure. In the world practice, the ombudsman institution covers a wide network of specialized ombudsmen as its subsidiaries. Through their activities, they ensure the protection of human rights at the local, regional, national, supranational levels, including protection of the rights of various categories of persons/individuals or groups of persons with specific types of legal status – children and youth, the elderly, servicemen sentenced to imprisonment (penitentiary ombudsman), national minorities, persons of different sex, language, faith (anti-discrimination ombudsman), as well as human rights in various areas of public life, for example, a financial officer (financial ombudsman), an information officer (information commissar) etc. In general, the institution of the ombudsman is an essential institutional and organizational guarantee of the human rights, plays an important role in improving the quality and efficiency of public administration, promotes openness in the activities of public authorities, their control and accountability to the public.

Key words: *ombudsman, human rights, person and citizen, human rights institution, institutional and organizational guarantee.*