

УДК 342.5

Вікторія Головань,*студентка Інституту післядипломної освіти
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМАНА

Стаття присвячена розгляду правової природи інституту омбудсмана, дослідженню проблем його становлення та розвитку у світі. Окреслюються різні підходи до класифікації сучасних моделей цього правозахисного органу, висвітлюються їхні індивідуальні риси та ознаки, специфіка організації інституту та його діяльність щодо забезпечення прав людини.

Ключові слова: інститут омбудсмана, світові моделі інституту омбудсмана, уповноважений з прав людини.

Постановка проблеми. Інститут омбудсмана має скандинавське походження і сформувався в рамках європейської правової традиції. Вперше він був створений в Швеції на початку XIX ст., коли в Конституції Швеції в 1809 році була введена посада омбудсмана юстиції. Пізніше цей інститут був створений у Фінляндії, Данії, Норвегії, Новій Зеландії, Великій Британії тощо. Слідом за цими країнами інститут омбудсмана з'явився і в Східній Європі, країнах Балтії. У Литві він був створений у 1992 році, в Грузії і Латвії – у 1996 році, в Україні – у 1998 році. У різних країнах омбудсман має різні назви, але, по суті, займається одним – захистом прав і свобод людини від свавілля і зловживання владою з боку чиновників [1]. Упродовж XX ст. інститут омбудсмана отримав законодавче та суспільне визнання в державах з різними формами правління – конституційних монархіях, президентських і парламентських республіках. Якщо в 1983 році він існував у 21 країні, то в 1997 році – вже і 87 країнах, а влітку 2004 року – в 122 країнах світу [2; 3].

З огляду на це, для кожної конкретної держави характерна своя національна схема побудови цього інституту. Як свідчить практика, сьогодні фактично немає держав, які б закріплювали тотожний правовий статус інституту омбудсмана, а тому вивчення різних світових моделей його діяльності становить значний інтерес.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Інститут омбудсмана є відносно новим інститутом, що зазнає постійних змін та розвитку у світі. Основні питання функціонування інституту омбудсмана у сфері гарантій прав і свобод прав людини були предметом дослідження в низці робіт вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема В.В. Бойцової, С.В. Банаха, Ю.М. Грошевого, Л.В. Голяк, Н.Ю. Заво-

ротнюк, К.О. Закоморної, Н.І. Карпачової, М.В. Косюти, В.Г. Клочкова, О.Г. Маркелової, О.В. Марцеляка, Г.О. Мурашина, В.Я. Тація, М.В. Цвіка, Ю.С. Шемшученка тощо.

Метою статті є розгляд особливостей функціонування інституту омбудсмана в зарубіжних країнах та визначення основних світових моделей даного інституту.

Виклад основного матеріалу. Міжнародний інститут омбудсмана дає таке визначення омбудсмана: «це посадова особа, що призначається парламентом або главою держави за згодою парламенту і покликана захищати громадян від зловживання владою, здійснення помилок, безвідповідальності з боку органів державної влади та посадових осіб, підвищити прозорість їхніх дій і запобігти прийняттю несправедливих рішень, які б могли обмежити права громадян» [3].

Слово «омбудсман» походить від давньшведського «*umbud*» і означає «представник», або «особа, котра користується довірою і котра представляє інтереси інших осіб» [4, с. 45-46].

Сьогодні цей термін став родовим поняттям для визначення інституту, що безпосередньо займається захистом прав і законних інтересів людини, пов'язаних із відносинами з органами виконавчої влади й управління [1; 5; 6].

У наукових джерелах можна зустріти чимало дефініцій цього інституту. Чітке визначення і тлумачення поняття омбудсмана ускладнене з причини недостатнього його дослідження та наявності різноманітних його моделей у різних державах світу.

О.В. Марцеляк визначає омбудсмана як «призначений вищими органами державної влади контрольно-наглядовий, правозахисний, незалежний, політично нейтральний,

одноособовий чи колегіальний орган державної влади (посадова особа), уповноважений конституцією чи законом за власною ініціативою або зверненням громадян контролювати діяльність органів і посадових осіб (насамперед виконавчої гілки влади) з точки зору дотримання ними прав і свобод людини та громадянина, який зазвичай діє неформально, на власний розсуд та рекомендує коригуючі дії, спрямовані на належне забезпечення цих прав і свобод» [1, с. 118].

Для кожної конкретної держави характерна своя національна схема побудови цього інституту. Як свідчить практика, сьогодні фактично немає держав, які б закріплювали тотожний правовий статус омбудсмана.

Найбільш поширеною з них є так звана класична, або сильна, модель омбудсмана, вперше запроваджена у Швеції на початку XIX ст.

Тим не менш у науковій літературі дослідники інституту омбудсмана наводять численні його моделі. Деякі вчені виділяють лише шведську й англійську моделі, інші – шведську, англійську й французьку. Інші дослідники говорять про моделі інституту омбудсмана в країнах з англосаксонською й континентальною системами права або виділяють скандинавську, континентально-європейську й англо-американську моделі [7]. Зазначені моделі не повною мірою розкривають усе розмаїття світових схем цього прозахисного інституту.

Ю.С. Палеева пропонує таку класифікацію моделей інституту омбудсмана [7, с. 52]:

1) залежно від рівня діяльності: наднаціональні омбудсмани (Комісар із прав людини ООН, Комісар із прав людини Ради Європи), національні омбудсмани (Уповноважений Верховної Ради України із прав людини в Україні, Національний правозахисник – у Македонії), регіональні омбудсмани (уповноважені з прав людини Астраханської, Амурської, Калінінградської областей у Російській Федерації), місцеві омбудсмани (Омбудсман міста Цюриха у Швейцарії);

2) залежно від місця в державно-правовій системі: виконавчі омбудсмани, які призначаються урядом або президентом, якому вони підконтрольні та підзвітні (медіатор у Франції), незалежні омбудсмани, які є самостійною гілкою влади, рівень якої відповідає рівню законодавчої, виконавчої й судової влади. При цьому він може бути призначений президентом або парламентом, проте після призначення не підпорядковується органу, який його призначив (Проведор юстиції в Португалії, омбудсмани в Намібії та Нідерландах). Парламентські (представницькі) омбудсмани перебувають у системі законодавчої гілки влади, призначаються

(обираються) парламентом та підзвітні (підконтрольні) йому;

3) залежно від компетенції й обсягу наглядових функцій: «реактивні» омбудсмани, які реагують на подані скарги (Уповноважений із прав людини в Республіці Дагестан), «агресивні» омбудсмани, які проводять розслідування за особистою ініціативою (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини);

4) залежно від кількісного складу: колегіальні омбудсмани (Постійна комісія з розслідувань у Танзанії), одноособові омбудсмани (Уповноважений із прав людини в Російській Федерації).

5) залежно від сфери компетенції: омбудсмани загальної компетенції (Народний захисник у Грузії, Уповноважений із громадянських прав у Польщі), спеціалізовані омбудсмани (Уповноважений із питань захисту прав підприємців України).

Загалом, у світовій практиці відомі три функціональні моделі інституту омбудсмана, які розрізняються його місцем у системі державної влади, порядком призначення, підзвітністю, обсягом повноважень.

1) Виконавчий омбудсман входить у систему органів виконавчої влади і, як правило, призначається президентом або урядом і, відповідно, підконтрольний і підзвітний їм. Даний варіант досить рідко трапляється, в найбільш чистому вигляді проявляється у Франції (медіатор) і призначається Радою міністрів. Досить схожий інститут діє і в окремих штатах США та Казахстані.

2) Незалежний омбудсман у класичній системі поділу влади являє собою специфічну гілку влади, рівень якої відповідає рівню законодавчої, виконавчої та судової влади, але не залежить від них. При цьому він може призначатись президентом або парламентом, але після призначення не підпорядковується цьому органу. Така модель омбудсмана існує в Нідерландах, Португалії (Проведор юстиції) і Намібії.

3) Парламентський омбудсман призначається (або обирається) парламентом і підзвітний йому, тобто інститут знаходиться в системі законодавчої гілки влади. Омбудсман виступає в ролі органу парламенту, при цьому у разі відсутності широких повноважень, відповідно, потрапляє в певну залежність від парламенту. Основною функцією класичного парламентського омбудсмана є контроль над діяльністю адміністрації та її посадових осіб (на відміну від двох інших моделей, де такий контроль поширюється як на виконавчу, так і на законодавчу владу). Дана модель діє у Швеції, Фінляндії, Німеччині, Україні [4].

Парламентська модель є найбільш поширеною у світі. Це пояснюється історичними передумовами, оскільки інститут омбудсманів спочатку виник як орган парламентського контролю над адміністрацією. Його поява стала результатом боротьби парламенту (тобто представників народу) за права і свободи людини і громадянина, проголошені Конституцією. Значна кількість дослідників вважає, що парламентська модель є більш доцільною, оскільки основні порушення прав громадян з'являються якраз у процесі взаємин із виконавчими органами державної влади та посадовими особами [6].

У багатьох країнах існує вже дво- чи трирівнева система інститутів омбудсманів – національний, регіональний та місцевий омбудсмени, які не пов'язані між собою ієрархічним підпорядкуванням.

Регіональні омбудсмени діють у Великій Британії, Франції, ФРН, Канаді, Швейцарії, Бельгії, США, Індії, Російській Федерації, Італії та в деяких інших державах. Усі вони відрізняються за своїм статусом один від одного, що пов'язано з чинними правовими системами країни, їх правовими традиціями, менталітетом народу тощо [1, с. 269].

Що стосується місцевих омбудсманів, то експерименти з їх запровадження почалися в 60-70 роках ХХ століття в США. Першим був округ Нассау міста Нью-Йорк, де 31 травня 1966 року керівник виконавчої влади округу призначив омбудсманів (публічного захисника), в обов'язки якого входило захищати громадськість і окремих громадян від неефективного, поганого управління, брутальності чиновників, інших недоліків управління. Нині місцеві омбудсмени діють у США, в округах Дейтон-Монтгомері (штат Огайо) і Сіетл-Кінг (штат Вашингтон).

Місцевого омбудсманів на рівні міста запроваджено також у Швейцарії, в Цюриху. Омбудсман Цюриха обирається муніципальною радою (законодавчий орган міста) терміном на чотири роки з правом переобрання. Він повністю незалежний як від муніципальної ради, так і від виконавчого органу міської влади [1, с. 283-284].

Дедалі популярнішою стає ідея створення інститутів омбудсманів і на наднаціональному рівні. Так, відповідно до Маастрихтського договору з 1993 року в Європейському Союзі діє Європейський уповноважений з прав людини, або так званий Європейський омбудсман, уповноважений приймати скарги від громадян Союзу, фізичних чи юридичних осіб, резидентів держав-членів щодо незадовільної діяльності інститутів або установ Союзу. У цьому ж році розпочав свою діяльність і Комісар з прав людини ООН,

пізніше – в 1999 році – була введена посада Комісара із прав людини Ради Європи.

Окрім цього, низка зарубіжних країн має позитивний досвід створення інституту спеціалізованих омбудсманів у сферах, що зазнають найбільш масового порушення прав людини, наприклад прав дітей, військовослужбовців, біженців і вимушених переселенців, з контролю за діяльністю правоохоронних органів, пенітенціарними установами.

В окремих випадках назву «омбудсман» отримують деякі адміністративні чи навіть громадські посади, які підконтрольні парламентському омбудсману. Наприклад, у Швеції уряд призначає омбудсманів з питань конкуренції (з 1951 року), омбудсманів з питань рівних можливостей (з 1980 року), омбудсманів з боротьби з етнічною дискримінацією (з 1986 року) тощо.

У різних країнах сфера компетенції омбудсманів є різною. У деяких країнах наглядові функції омбудсманів поширюються на діяльність судових органів, пенітенціарних установ, муніципальних органів, психіатричних лікарень тощо.

Наприклад, у Великій Британії Закон 1967 року «Про Парламентського комісара з адміністративних питань» наділив його статусом, еквівалентним статусу судді Високого суду. У межах своєї компетенції він розглядає скарги громадян на будь-які дії міністерств і відомств, якщо ці дії не можуть бути оскаржені в суді або трибуналі.

У США рішення омбудсманів штату не можуть розглядатися судом, оскільки його імунітет дорівнює імунітету судді. У Фінляндії нагляд омбудсманів поширюється і на міністрів уряду. Омбудсман може порушити кримінальну справу в суді проти будь-якого міністра уряду. Омбудсман Данії може порушувати кримінальне переслідування стосовно посадових осіб, за винятком міністрів.

У багатьох країнах сфера діяльності омбудсманів поширюється і на місцеву адміністрацію. Так, у Великій Британії з 1974 року діє місцевий уповноважений у справах адміністрації, у Франції на початку 1979 року в кожній префектурі була введена посада представника медіатора [8].

Зазвичай судова влада перебуває поза компетенцією омбудсманів. Однак Швеція і Фінляндія, які є яскравими представниками даної моделі, своїм досвідом наводять позитивні аспекти парламентського контролю за судовою владою, який і сьогодні в цих країнах здійснюють омбудсмени.

Омбудсмени деяких країн мають право від імені заявника звернутися в прокуратуру або до суду, брати участь у процесі. Наприклад, у Польщі уповноважений з прав люди-

ни, як і прокурор, має право вносити протести, але тільки в тому випадку, якщо скарга подавалася на ім'я Генерального прокурора і залишилася без розгляду [9].

Поряд із різною сферою компетенції омбудсманів, їхні повноваження також мають значні відмінності. Омбудсмени багатьох країн наділені правом діяти за власною ініціативою, без заяви про порушення. Шведський омбудсман у деяких випадках вдається до подібних інспекцій. Омбудсмени Данії, Норвегії, Нової Зеландії, Канади, Австралії, США таку практику використовують рідше.

В обов'язки омбудсмана входять також періодичні інспекції діяльності державних органів, що належать до сфери їх нагляду. У Швеції в процесі проведення таких інспекцій омбудсмени вивчають кримінальні та цивільні справи, перевіряють дотримання термінів їх проведення, правильність винесених рішень.

Можливість проведення незалежного розслідування конкретних випадків неналежного адміністрування є однією з головних характеристик інституту омбудсмана.

Омбудсман у процесі розслідування має широкі повноваження, що включають право вимагати будь-який документ, який він вважатиме за необхідне для проведення розслідування. Це стосується і права виклику будь-якої посадової особи для дачі свідчень.

У класичній моделі омбудсманів превалює шведська традиція, відповідно до якої результати розслідування, включаючи й імена недбайливих чиновників, можуть бути розголошені широкому загалу з метою оцінки громадськості.

За результатами розслідувань омбудсмени різних країн світу мають право направляти рекомендації в адміністративний орган (Швеція, Фінляндія, Норвегія тощо), в парламент (Швеція, Фінляндія, окремі штати США тощо), звертатися в адміністрацію або органи правосуддя з клопотанням про накладання санкцій.

Важливою і поширеною формою діяльності омбудсмана в багатьох країнах є право законодавчої ініціативи. У Франції медіатор має право пропонувати внесення поправок до текстів чинних законодавчих і адміністративних актів, а в штаті Гаваї (США) «рекомендації» омбудсмана мають надзвичайне значення, за допомогою чого він може пропонувати не лише виправлення конкретного рішення, але й зміну норми, що лежить в основі неправомірних дій.

Крім того, в деяких країнах омбудсман наділений правом подавати скарги до Конституційного суду і тим самим сприяти забезпеченню конституційної законності у

сфері прав людини (Іспанія, Австрія, Португалія тощо).

Омбудсмени різних країн наділені багатьма гарантіями виконання своїх рекомендацій. Омбудсман юстиції Швеції, французький медіатор мають право накладати штраф на державних службовців, які відмовляються надати певну інформацію, порушити щодо них дисциплінарне провадження. Медіатор у Франції має право давати вказівку конкретному органу або посадовій особі виконати судові рішення у встановлений ним термін. У США омбудсман штату стягує штраф у розмірі 1000 доларів із тих, хто відмовляється йому в сприянні.

Крім того, у Швеції, у Франції, в Іспанії, Великій Британії, Австралії передбачена кримінальна відповідальність за ігнорування, обструкцію діяльності омбудсмана [8].

Публічність щорічних і спеціальних доповідей також є важливим «важелем впливу» омбудсманів (Швеція, Фінляндія, Норвегія, Данія, Франція, Ізраїль, Португалія, Іспанія тощо).

Міжнародна практика показує, що інститут омбудсмана не підміняє діяльність вже укоріненіх інститутів (суд, прокуратура, органи юстиції тощо). Сфери діяльності цих організацій не перетинаються, а лише гармонійно доповнюють один одного [9].

Необхідною умовою діяльності омбудсмана є його політична нейтральність. Відсутність політичної приналежності омбудсмана є обов'язковим виборчим цензом у всіх країнах світу незалежно від конкретної моделі.

У законодавстві низки країн закріплено, що омбудсман не тільки розглядає справу з точки зору відповідності закону рішень і дій органів влади, але й вносить рішення, ґрунтуючись на принципах гуманізму та справедливості.

Рекомендації омбудсмана високо оцінюються у всіх державах, тому що вони є результатом соціального аналізу функціонування системи державного управління. Діяльність омбудсмана в будь-якій державі має широкий суспільний резонанс, а посадові особи всіх рівнів не хотіли би потрапити в доповідь омбудсмана.

Омбудсман через засоби масової інформації оприлюднює виявлені порушення в роботі органів державного управління, тим самим використовуючи їх як важелі впливу на відповідні органи з метою відновлення порушених прав громадян. У цьому проявляється інформаційно-виховна функція інституту. Гласність і відкритість як принцип діяльності омбудсмана – це один із показників демократичності цього інституту.

Принцип доступності омбудсмана для громадян, різноманітних органів, організацій, установ і посадових осіб є також важливим принципом діяльності омбудсмана. Скарги, що направляються омбудсману, не обкладаються державним митом. Гарантування права кожному громадянину безперешкодно звернутися до омбудсмана за захистом своїх прав і свобод є підтвердженням його правозахисної ролі.

Висновки

Проблема прав людини в сучасному праві вийшла за національні рамки, набула глобального характеру, а пріоритет прав людини в системі соціальних цінностей закріплено у всіх універсальних правових документах сучасності. Глобалізація питання створення більш ефективних правозахисних інститутів внутрішнього характеру слугувала поштовхом для укріплення інституту омбудсмана в правових демократичних країнах. Велика поширеність інституту омбудсмана свідчить про те, що даний інститут проявив гнучкість та здатність до адаптації, здатність «вписуватися» в різні правові системи.

За результатами порівняння світового досвіду функціонування інституту омбудсмана можна зробити висновок про відсутність єдиної моделі інституту омбудсмана в зарубіжних країнах, але необхідно відзначити, що серед різноманіття правових атрибутів є загальні специфічні риси єдиного інституту. Незважаючи на особливості організації діяльності цього інституту в кожній із держав, основним завданням діяльності омбудсмана є

сприяння забезпеченню прав людини та підвищення ефективності діяльності органів державної влади, їх посадових осіб, що визначає його сутність як системного компонента серед гарантій дотримання прав і свобод.

Список використаних джерел:

1. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : дис. ... док-ра юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2004. 472 с.

2. Linda C. Reif. Introduction. – In the International Ombudsman Anthology. Selected Writing from the International Ombudsman Institute. The Hague : Kluwer Law International, 1999. P. 22-38.

3. International Ombudsman Institute. URL: <http://www.theioi.org/>

4. Лохматов Е.А. Генезис и эволюция института Омбудсмана в Швеции. *Государство и право: теория и практика* : межвуз. сб. науч. тр. Вып. 4. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005. С. 45-65.

5. Банах С.В. Функції омбудсманів у сучасному світі: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Маріуполь, 2014. 236 с.

6. Заворотнюк Н.Ю. Институт омбудсмана в системе гарантий защиты прав граждан : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2006. 200 с.

7. Палеева Ю.С. Специализованные омбудсманы в зарубежных странах: опыт для Украины. *Альманах международного права*. 2015. Вып. 7. С. 84-91.

8. Хаманева Н.Ю. Место и роль института омбудсмана в системе правового контроля. *Правоведение*. 1992. № 2.

9. Пряников В. Политика реальных дел. *Казахстанская правда*. 2003. 5 апреля.

Статья посвящена рассмотрению правовой природы института омбудсмана, исследованию проблем его становления и развития в мире. Определяются различные подходы к классификации современных моделей этого правозащитного органа, освещаются их индивидуальные черты и признаки, специфика организации института и его деятельность по обеспечению прав человека.

Ключевые слова: институт омбудсмана, мировые модели института омбудсмана, уполномоченный по правам человека.

The article is devoted to the consideration of legal nature of the institution of ombudsman, study of the problems of its formation and development in the world. Different approaches to the classification of modern models of this human rights institution are outlined, their individual traits and characteristics, specific features of organization of institution and its activity for ensuring human rights are highlighted.

Key words: ombudsman's institution, world models of ombudsman's institution, human rights commissioner.