

ІНСТИТУТ СПЕЦІАЛІЗОВАНОГО ОМБУДСМЕНА: ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Палєєва Ю.С.,
старший викладач кафедри права
Дніпропетровський університет імені Альфреда Нобеля

Стаття присвячена розгляду інституту омбудсмена у зарубіжних країнах. Основна мета – виявлення позитивних рис існування. Проаналізовано поняття, види, причини появи інституту омбудсменів. Розглянуто впровадження інституту омбудсмена та підкреслено складність даного процесу, що обумовлена соціально-економічною ситуацією в державі.

Ключові слова: омбудсмен, спеціалізовані омбудсмени, законодавство, механізм захисту, позитивні риси, досвід.

Палеева Ю.С. / ИНСТИТУТ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО ОМБУДСМЕНА: ВНЕДРЕНИЕ В УКРАИНЕ / Днепропетровский университет имени Альфреда Нобеля, Украина

Статья посвящена рассмотрению института омбудсмена в зарубежных странах. Основная цель – выявление положительных черт существования. Проанализированы понятие, виды, причины возникновения института омбудсменов. Рассмотрено внедрение института омбудсмена и подчеркнута сложность данного процесса, которая обусловлена социально-экономической ситуацией в государстве.

Ключевые слова: омбудсмен, специализированные омбудсмены, законодательство, механизм защиты, положительные черты, опыт.

Paleeva Yu.S. / SPECIALIZED OMBUDSMAN INSTITUTE: INTRODUCTION TO UKRAINE / Alfred Nobel University, Ukraine

Today, the public systems of protection of the rights and freedoms of citizens against arbitrary government authorities and the abuse of power by officials widely used ombudsman institution. In Ukraine, the institute of ombudsman is in its infancy and improvement. Especially now, at a time of change and reform. Foreign countries actively use the experience of neighboring countries. Implement into national law institute specialized ombudsmen.

We believe that the introduction of the ombudsman institution on any level, supranational or corporate, is a big step towards the institutionalization of democratic processes in social – political life of any country.

The emergence of specialized ombudsmen become relevant when the society and the state recognize the need to safeguard the rights and freedoms of the population. Certainly it is a factor of formation of civil society, enriching the rights and freedoms of man and citizen.

Ombudsmen for Children, ombudsmen to protect the rights of military personnel, ombudsmen for national, linguistic or religious minorities, Ombudsman Consumer Protection Ombudsman of Health, ombudsmen Press and Information Commissioner, Ombudsman of the environment – for which is not exhaustive.

Ombudsmen cooperation at the international level is more effective. Problems faced by national ombudsmen are similar. Therefore, joint activities will contribute to resolving and possibly eradicating the problem. I believe that active cooperation is able to bring much more benefit to the restoration of violated rights.

Key words: ombudsman, specialized ombudsmen, law, defense mechanism, positive traits, experience.

Постановка проблеми. Забезпечення особистої безпеки, прав і свобод людини і громадянина являє собою складний правовий комплекс, який поєднує внутрішньо-державні і міжнародні засоби. Сьогодні в державних системах захисту прав і свобод громадян від свавілля державних органів управління і від зловживання владою з боку чиновників активно використовується інститут омбудсмена. В Україні інститут омбудсмена перебуває на стадії становлення й удосконалення, особливо тепер, у період змін і реформування існуючої правової системи. Зарубіжні країни активно використовують досвід сусідніх держав щодо впровадження у національне законодавство інституту спеціалізованих омбудсменів у різних сферах життя.

Стан дослідження. Питання щодо становлення та існування інституту омбудсмена і спеціалізованих омбудсменів не є остаточно вирішеними. Окремі аспекти розглядали як вітчизняні, так і зарубіжні науковці: С.В. Банах, Л.О. Воскресенська, Л.В. Голяк, Н.Ю. Заворотнюк, О.В. Закоморна, О.В. Марцеляк. Інститут омбудсмена перебуває на стадії активного впровадження. Позитивний досвід існування спеціалізованих омбудсменів в одних сферах життєдіяльності викликає інтерес до заснування їх в інших сферах.

Мета статті – проаналізувати інститут омбудсмена, виявити позитивні риси існування, запропонувати актуальні інститути спеціалізованих омбудсменів у конкретних сферах для впровадження їх у законодавство України.

Виклад основного матеріалу. Співробітництво держав у сфері захисту прав людини розвивається як на універсальному, так і регіональному рівнях. Інститут Уповноваженого з прав людини або «Омбудсмен» як механізм захисту прав людини став формуватися відносно недавно. Крім універсального і регіонального рівнів, інститут ом-

будсмена активно формується і на наднаціональному рівні. Мається на увазі омбудсмен у Європейському Союзі. Поява європейського омбудсмена співпадає з датою укладання Маастрихтського договору у 1992 році. Цей інститут є повністю незалежним. Його основне завдання пов'язане з розслідуванням справ за заявами щодо порушення порядку управління в діяльності інститутів Європейського Союзу. Активним є процес щодо впровадження інституту омбудсмена на корпоративному рівні. Ефективними є омбудсмени на підприємствах, у вищих навчальних закладах. Наголошується, що робота на корпоративному рівні може бути схожа з роботою конфліктолога.

Вважаємо, що запровадження інституту омбудсмена на будь-якому рівні, наднаціональному чи корпоративному, – це великий крок у напрямі інституціоналізації демократичних процесів у соціально-політичному житті будь-якої країни.

Світовий досвід підтверджує, що потреба в інституті омбудсмена виникає тоді, коли наявні інститути не здійснюють ефективного контролю у сфері державного управління і з'являється потреба у додаткових механізмах захисту прав та свобод громадян [5, с. 198]. Так, підставою для введення посади омбудсмена у Великобританії стало незадоволення населення зростанням тиску бюрократії, браком належних засобів правового захисту прав і свобод. В Іспанії введення інституту Народного захисника прискорило свого часу спроба здійснення профранкістського заколоту. У Польщі інститут Уповноваженого діє із січня 1988 року і розпочав він свою діяльність, коли країна перебувала у важкому економічному становищі, в умовах повного порушення суспільної стабілізації. Його поява була сприйнята населенням як панацея, оскільки віри в традиційні інституції захисту прав людини не було. Вве-

дення інституту медіатора-посередника у Франції було також реакцією на експансію адміністративної держави. Традиційно сильна адміністративна юстиція Франції не змогла захистити своїх громадян від свавілля французького бюрократизму. Цей інститут є додатковим (субсидіарним) засобом захисту прав і свобод людини щодо інших правозахисних механізмів, заповнює прогалини і компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини, парламентського контролю та відомчого контролю за адміністративними органами [5, с. 198-199].

Таким чином, поява інституту омбудсмена зумовлена певними потрясіннями і невдоволеннями, які були характерними для держав, що виявилися неспроможними захистити населення від свавілля і небезпеки.

Як зазначає Е. Мухітдінов, потреба суспільства в такому правозахисному органі виникла там і тоді, де і коли суспільство почало усвідомлювати нездатність державних інститутів вирішувати покладені на них завдання з охорони прав і свобод людини (у зв'язку з усе більшим проникненням держави в усі соціальні сфери життя суспільства, присвоєнням невластивих йому повноважень, зростанням адміністративного апарату, що часто призводило до зіткнення інтересів влади і людини) [6, с. 1011].

Досвід більшості країн, де існує така посада, свідчить, що інститут омбудсмена здатний дієво впливати на стан забезпечення прав людини в державі. Але це може відбуватися лише за наявності належної організації його функціонування. В Україні діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини перебуває ще на етапі становлення, який характеризується значними труднощами правового та організаційного характеру. Саме їх подолання за допомогою вдосконалення правового статусу омбудсмена, форм і методів його діяльності, організації взаємодії з іншими органами є шляхом створення тих умов, які забезпечать ефективність функціонування нового інституту системи забезпечення прав людини в Україні [3].

М. Дадашев зазначає, що Уповноважений з прав людини або, за західною термінологією, омбудсмен, – це незалежна публічна посадова особа, яка здійснює контроль за дотриманням законних прав, свобод та інтересів громадян у діяльності органів виконавчої влади та посадових осіб. Належність до представницької державної влади, суспільних інститутів, державно-громадський статус, незалежність, рекомендаційні контрольно-слідчі функції за діями і рішеннями органів виконавчої влади та посадових осіб, спрямованість на захист прав людини – істотні ознаки інституту Уповноваженого з прав людини [1]. Бачимо, що погляди правознавців на визначення омбудсмена відрізняються. Об'єктивними причинами є специфічні особливості омбудсменів у зарубіжних країнах. Перш за все, це пов'язано з різними правовими культурами.

Переваги й особливості інституту омбудсменів зумовлені тим, що він поєднує риси державного і громадського інституту контролю. У сучасному суспільстві (особливо у пострадянських країнах) центри політичної і соціальної влади не збігаються. Соціальна сила омбудсмена виявляється в тому, що він здатен здійснювати вплив на формування адміністративних стандартів та етичних принципів державної адміністрації. Це дозволяє наблизити ці центри влади, що стає важливим за умов, коли відбувається становлення даного інституту в процесі болісного реформування політико-правової системи і він перетворюється на стабільно діючий правозабезпечувальний механізм. Важливою соціальною функцією омбудсмена є пом'якшення недовірливого ставлення громадян до державної влади. Він є тією ланкою, яка дає можливість вирішити конфлікт на досудовому рівні методом переконання і примирення. Це дає можливість людині відчувати здатність довести свою правоту перед державою і примусити її поновити порушені права, що є досить суттєвим соціально-психологічним

чинником перебудови й демократизації всіх сфер державного життя [4, с. 14].

Авторитет цього інституту пояснюється цілою низкою взаємопов'язаних факторів. По-перше, сьогодні має місце усвідомлення важливості існування гарантій охорони прав громадян, у тому числі інституційних, внаслідок чого і виникають нові механізми забезпечення прав і свобод громадян. По-друге, розширення повноважень сучасних держав, поява у них нових функцій зумовили зміни в характері і масштабах діяльності посадових осіб, збільшено коло питань, які мають самостійно вирішувати ці посадові особи, і тому зросла ймовірність порушень прав громадян без порушень закону. Це привело до необхідності посилення охорони прав громадян у таких сферах, де одного лише контролю за законністю недостатньо. По-третє, міжнародна громадськість через свої політико-правові інститути стала приділяти дедалі більше уваги правам людини, і це спонукає кожну державу прагнути до міжнародних стандартів із прав людини, й інститут омбудсмену цьому сприяє. По-четверте, цей правозахисний інститут характеризується демократичними рисами: незалежністю в системі державних органів, відсутністю формалізованих процедур розгляду заяв і скарг, безплатним наданням громадянам допомоги, що значно підвищує ефективність правозахисної діяльності [7, с. 59].

У багатьох країнах існує вже двох- і трирівнева система інститутів омбудсмена – національний, регіональний та місцевий омбудсмени, які не пов'язані між собою ієрархічним підпорядкуванням. Надбанням останніх років є інститут спеціалізованого омбудсмена. Поява спеціалізованого омбудсмена стає актуальною, коли суспільство і держава визнають необхідність гарантування не тільки прав та свобод більшості населення, а й прав і законних інтересів окремих категорій громадян. Безумовно, це є чинником формування громадянського суспільства, збагачення прав та свобод людини і громадянина, а також розвитку правозахисної функції держави. Омбудсмени у справах дітей, омбудсмени із захисту прав військовослужбовців, омбудсмени у справах національних, мовних чи релігійних меншин, омбудсмени із захисту прав споживачів, омбудсмени з питань охорони здоров'я, омбудсмени преси та питань інформації, омбудсмени з питань навколишнього середовища – перелік, який не є вичерпним. У Швеції існують омбудсмен з конкуренції, омбудсмен проти етнічної дискримінації. В Австралії та Новій Зеландії омбудсмени здійснюють захист прав споживачів послуг у деяких галузях господарства. Омбудсмени з прав дитини (у справах неповнолітніх) з'явилися недавно. Цьому сприяли Декларація прав дитини і зусилля ООН у цій сфері. Діти в силу особливостей психічного і фізичного розвитку вимагають особливого підходу. Існування спеціалізованого омбудсмена забезпечить справедливе ставлення і особистісний підхід до кожного порушеного права.

Розглянуто впровадження інституту омбудсмена, підкреслено складність даного процесу, що обумовлена соціально-економічною ситуацією в державі. Особлива увага приділяється аналізу результатів його діяльності, що свідчить про значний потенціал зазначеного інституту. Вивчення конституційно-правового статусу Уповноваженого надало можливість визначити спільні риси, що характерні для загально визнаного інституту омбудсмена та виявити специфіку його правового становища. Формулюється концепція функціонування українського омбудсмена як незалежного, функціонально самостійного, політично нейтрального, високоавторитетного державного органу, діяльність якого спрямована на забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Висновки. Інститут омбудсмена існує у всіх демократичних державах. Об'єктивним є твердження про те, що співпраця омбудсманів на міжнародному рівні є більш ефективною. Проблеми, з якими стикаються національні

омбудсмени, є схожими. Тому спільна діяльність сприятиме скорішому вирішенню, а можливо, і викорененню наявної проблеми. Вважаю, що активна співпраця спроможна принести значно більше користі для відновлення порушених прав громадян. Найбільш вигідною умовою співпраці є діяльність держав певних регіонів, які мають спільну історію, культуру, менталітет. Двосторонні або тристоронні договори щодо співпраці вбачаються ефективними. Безумовно, Україна активно впроваджує інститут омбудсмена. Це і омбудсмен із прав дитини, і бізнес-омбудсмен, серед обов'язків якого слід зазначити захист інтересів бізнесу перед владою, а також виконання ролі медіатора у конфліктах між державою і бізнес-спільнотою. Інститут бізнес-омбудсмена для України є новим. Дата створення – 2014 рік, але із законодавства видно, що процес удосконалення триває. Постановою Кабінету Міністрів України № 691 створено Раду бізнес-омбудсмена з метою сприяння прозорості діяльності органів державної влади, суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, запобігання корупційним діям та/або іншим порушенням законних інтересів суб'єктів підприємництва [2]. У серпні створена нова посада уповноваженого з питань підприємництва при Державній фіскальній службі.

Слід зазначити, що 09.10.2015 під номером 3292 зареєстрований Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про інвестиційну діяльність» (щодо повноважень омбудсмену з фінансів та інвестицій). Прем'єр-міністр України А. Яценюк заявив, що в Україні буде створено інститут уповноваженого з прав людини у сфері освіти. «Я ініціюю створення інституту освітнього омбудсмена, куди студент, чи учень, чи його батьки, права

яких порушені в освітньому процесі, можуть звернутися, і ці права будуть захищені освітнім омбудсменом», – заявив Яценюк [9].

Експерт енергоринку, член стратегічної ради Київського інституту енергетичних досліджень Світлана Голікова в статті для «Дзеркала тижня» наголошує на створенні в Україні ще одного інституту, який захищатиме права побутових споживачів газу та електроенергії. Така інституція передбачена зобов'язаннями України перед Європейським Союзом і Європейським Енергоспівтовариством. Вона мала б захищати українців від свавілля енергокомпаній та ЖКГ. Експерт зазначає, що в більшості країн Європи послуги енергоомбудсмена доступні через Інтернет та абсолютно безкоштовні [8]. Вважаємо, що необхідно також звернути увагу на досвід Європейського Союзу та, виходячи з потреби, забезпечити ефективний захист прав особи при обробці інститутами Європейського Союзу інформації, що стосується їхнього приватного життя, і ввести посаду спеціального інформаційного омбудсмена. Досвід США є актуальним щодо пенітенціарних омбудсменів. Основне завдання – забезпечення законності функціонування системи виконання покарань. Удосконалення процедури і механізмів захисту прав і свобод людини і громадянина є першочерговим і нагальним завданням демократичної держави. Отже, підводячи підсумок, головними ідеями вважаємо налагодження активної співпраці омбудсменів на міжнародній арені, подальше законодавче вдосконалення наявних спеціалізованих омбудсменів в Україні і впровадження нових спеціалізованих омбудсменів у ті сфери, які потребують особливої уваги щодо захисту прав людини.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дадашев М.Д. Становлення і розвиток інституту Уповноваженого з прав людини у суб'єктах Російської Федерації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» [Електронний ресурс] / М.Д. Дадашев. – Махачкала, 2006. – Режим доступу : <http://www.dissercat.com/content/stanovlenie-i-razvitiye-instituta-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-v-subektakh-rossiiskoi>
2. Про утворення Ради бізнес-омбудсмена : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 691 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/691-2014-%D0%BF/paran11#n11>
3. Барчук В.Б. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як суб'єкт забезпечення національної безпеки України [Електронний ресурс] / В.Б. Барчук. – Національна Академія Служби Безпеки України, 2006. – 203 с. – Режим доступу : <http://mydisser.com/ru/catalog/view/6/344/2264.html>
4. Лосиця І.О. Деякі загальнотеоретичні аспекти функціонування інституту омбудсмена [Електронний ресурс] / І.О. Лосиця // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. – Х. : Національна юридична Академія Наук України імені Ярослава Мудрого. – 2001. – Вип. 48. – С. 11–17. – Режим доступу : http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/526/1/Pr_zak48.html
5. Марцеляк О. Уповноважений ВРУ з прав людини: статус і функціонування [Електронний ресурс] / О. Марцеляк // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – Вип. 36. – Львів : ЛДУ, 2001. – С. 190–199. – Режим доступу : http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/438/1/visnyk_36%20198.pdf
6. Мухітдінов Е.Н. Еволюція інституту омбудсмена / Е.Н. Мухітдінов // Політика і право: науковий юридичний журнал. – 2009. – № 5. – С. 1010–1018.
7. Тодика Ю.М. Інститут омбудсмена: світові моделі і досвід [Електронний ресурс] / Ю.М. Тодика, О.В. Марцеляк // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 2 (13). – Х. : Право, 1998. – С. 57–66. – Режим доступу : http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/4169/1/Toduka_Marcelyk_57.pdf
8. Українцям потрібен ще один омбудсмен для захисту від ЖКГ, – експерт // Страйк. Соціальний портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
9. <http://firstsocial.info/news/ukrayintsyam-potriben-shhe-odin-ombudsmen-dlya-zahistu-vid-zhkg-ekspert>
10. Освітній портал «Педагогічна преса» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pedpresa.ua/132901-prem-yer-maye-namir-stvoryty-v-ukrayini-institut-osvithogo-ombudsmena.html>