

Олександр РУДІК, Леся ЛАЗАРЄВА

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ІНСТИТУТ СПЕЦІАЛІЗОВАНОГО І МІСЦЕВОГО ОМБУДСМЕНА ЯК МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Розглядається еволюція інституту спеціалізованого і місцевого омбудсмена, аналізується зарубіжний досвід його функціонування.

Ключові слова: спеціалізований омбудсмен, місцевий омбудсмен, ефективність діяльності омбудсмена, захист прав людини.

Александр Рудик, Леся Лазарева. Інститут специализированного и местного омбудсмена как механизм защиты прав человека: зарубежный опыт
Рассматривается эволюция института специализированного и местного омбудсмена, анализируется зарубежный опыт его функционирования.

Ключевые слова: специализированный омбудсмен, местный омбудсмен, эффективность деятельности омбудсмена, защита прав человека.

Oleksandr Rudik, Lesia Lazareva. Institute of specialized and local ombudsman as a mechanism for protecting human rights: foreign experience

The article covers the development of the institution of specialized and local ombudsman and analyzes the information on the said institution's performance abroad.

Key words: specialized Ombudsman, local ombudsman, the performance of the Ombudsman, Human Rights.

Становлення України як демократичної, соціальної, правової держави є складним багатовимірним процесом. Однією з важливих складових цього процесу є формування дієвого механізму забезпечення та захисту основних прав і свобод людини та громадянина. Законодавчо врегульованими (Закон України «Про звернення громадян») та гарантованими Конституцією є: по-перше, право особистого звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, які, у свою чергу, повинні розглянути звернення та надати обґрунтовану відповідь; по-друге, право кожного громадянина на звернення до суду за захистом своїх прав і свобод; по-третє, захист прав людини й громадянина через уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (омбудсмена), який здійснює парламентський контроль за додержанням прав [12, с. 20; 6, с. 54].

Права на звернення до органів державної влади та суду добре відомі громадянам та часто використовуються як основні. Звернення ж до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на даний час не сприймається громадянами як дієвий механізм захисту своїх прав. При цьому світова практика діяльності такого інституту впевнено доводить

протилежне – звернення до омбудсмену є дієвим засобом захисту прав людини і громадянських свобод.

Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу одним з основних напрямків встановлює адаптацію законодавства України до законодавства ЄС та забезпечення прав людини [13]. Сприяння постійному розвитку і зміцненню громадянського суспільства, верховенству права, захисту основних прав людини і громадянських свобод є метою, зазначеною в плані дій Україна – НАТО. Гарантування і забезпечення захисту прав людини є обов'язком держави, який закріплено як у внутрішніх, так і в міжнародних нормативно-правових документах України. Але фактична ситуація із захистом прав людини в Україні не має позитивних змін. Більше того, у червні 2011 р. член Європейського Парламенту від Чеської Республіки Зузана Ройтова, яка спеціалізується на питаннях захисту прав людини, висловила думку про те, що європейські країни можуть застосувати санкції проти України за порушення міжнародного права у сфері захисту прав людини [7]. Окреме занепокоєння міжнародних експертів викликає стан захисту окремих категорій населення – дітей та жінок в Україні. Істотно вплинути на поліпшення ситуації, що склалася, може вдосконалення правових та інституційних засад діяльності інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, приведення їх у відповідність до європейських стандартів. У державному управлінні постановка проблеми захисту прав людини стає актуальною завдяки безпосередньому зв'язку між підвищенням ефективності діяльності державної інституції Уповноваженого Верховної Ради України та загальним станом гарантування й забезпечення прав людини в Україні, поліпшенням оцінки міжнародних інституцій діяльності держави в даній галузі, зменшенням кількості скарг від українських громадян до Європейського суду з прав людини і, як наслідок, формуванням позитивного іміджу державного управління у сфері захисту прав людини як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівні.

Аналіз останніх досліджень із зазначеної теми свідчить про інтерес науковців до ситуації із захистом прав громадян в Україні у роботах В. Барчук, О. Батанова, І. Дідковської, К. Закоморної, О. Марцеляк, Ю. Тодики. Значний внесок у розвиток досліджень інституту омбудсмена зробили російські науковці В. Бойцова, О. Сунгуров, В. Шабанова. Роботи омбудсменів в Європі вивчали Е. Лентовска, Б. Лоренц.

На сучасному етапі окремого дослідження потребує детальне вивчення шляхів підвищення ефективності діяльності національного омбудсмена, шляхів приведення національного законодавства та практики у цій сфері до стандартів ЄС, а також доцільності введення в Україні спеціалізованого та/або локалізованого (регіонального) омбудсмена.

Метою даної статті є вивчення зарубіжного досвіду функціонування інституту спеціалізованого й місцевого омбудсмена як механізму захисту прав людини.

На сьогодні, незважаючи на існуючу комплексну правову регламентацію, уповноважений Верховної Ради України з прав людини має досить мало активних прав, за допомогою яких він міг би впливати на діяльність конкретних державних органів та посадових осіб з метою відновлення порушених прав громадян. Особливо його «слабкість» відчувається тоді, коли скарга має яскраво виражену спеціалізовану проблематику (військова служба, охорона здоров'я, порушення прав дитини) або на локальному рівні, коли порушуються права та свободи людини як члена територіальної громади. Аналізуючи процес державного управління у сфері захисту прав людини, розвиток його відповідних засобів та методів, слід звернути окрему увагу на зарубіжний досвід функціонування відповідних інституцій.

У 2009 р. інституту омбудсмена виповнилося 200 років (перший парламентський омбудсмен був заснований у Швеції в 1809 р.). Поняття «омбудсмен» походить від середньовічного шведського слова «*ombud*», що означає силу або авторитет. У сучасній мові шведське «*ombud*» означає особу, яка є перекладачем або представником інших осіб. Згідно з іншим трактуванням термін «омбудсмен» походить від германських племен, де одним із видів покарань, що практикувалися в цих спільнотах, був штраф: сім'я винного виплачувала постраждалій стороні певну суму коштів. Для уникнення спору, контроль за процесом збору та виплати коштів покладался на незалежну особу, що іменувалася омбудсменом, або на давньогрецькій – «той, що збирає штраф». На даний момент не існує загальноновизначеного терміна «омбудсмен». Навіть у Швеції, яка по праву вважається родоначальником цього інституту, існує декілька значень: представник, агент, делегат, опікун або будь-яка інша особа, яка уповноважена іншими суб'єктами діяти від їх імені, слугувати їх інтересам.

Вважається, що заснуванню шведського парламентського омбудсмена сприяла лібералізація суспільних відносин на початку XIX ст., обумовлена появою конституційних норм. Шведський риксдаг (парламент) прийняв у 1809 р. документ про правління. Цей конституційний акт було розроблено під впливом принципу поділу влади Ш. Монтеск'є і спрямовано на врівноваження широких повноважень короля з повноваженнями парламенту. Контроль за цим покладался на спеціального парламентського комісара – омбудсмена, який був зобов'язаний стежити за додержанням законодавчих актів парламенту органами державної влади і місцевого самоврядування. Його було наділено повноваженнями, пов'язаними із захистом прав громадян від свавілля адміністрації [5]. Однак Швеція довгий час була єдиною державою, де був створений та розвивався цей інститут.

Поширення інституту омбудсмена в інших державах Європи та світу почалося після Другої світової війни. Це пов'язано з тим, що держава стала більш активно втручатися в усі сфери суспільного життя, надавати більше послуг громадянам. Люди ставали все більш залежні від держави і влади, що, у свою чергу, збільшило кількість конфліктів між державою і громадянами. Традиційно ці конфлікти вирішував суд. Однак правосуддя через його повільність і дорожнечу дуже часто не влаштовувало громадян. Був потрібен новий ефективний відкритий для громадян механізм захисту їх прав. Таким механізмом став інститут омбудсмена. Поступово з'явилися спеціалізовані омбудсмени, покликані захищати права та інтереси окремих категорій громадян. Необхідність спеціалізованого захисту певних прав людини або прав певних категорій людей викликана потребою розширення охоплення контрольної діяльності, специфікою державного та адміністративно-територіального устрою.

Світова практика знає приклади діяльності як спеціалізованих, так і місцевих омбудсменів. Так, у 1974 р. законом про місцеве управління інститут місцевого омбудсмена запроваджений у Великобританії, а до цього у 1973 р. були введені уповноважені в галузі охорони здоров'я на рівні Англії, Уельсу і Шотландії [14, с. 26]. Регіональні омбудсмени діють у Швейцарії і Бельгії [3, с. 50]. На початку 1979 р. в кожній префектурі Франції ввели посаду представника медіатора. У ряді федеративних держав омбудсменів спочатку вводили на рівні штатів, провінцій, регіонів, тобто омбудсменівська система будувалася знизу (Канада, Австралія). Італія і США ще й сьогодні продовжують експериментувати з регіональними та місцевими омбудсменами. В Австрії, навпаки, спочатку була створена федеральна колегія народного права захисту [4, с. 27 – 28].

Місцеві омбудсмени діють, головним чином, у тих країнах, де парламентський омбудсмен наділений правом контролю тільки за діями центральних органів адміністрації, тобто контроль за місцевими органами в його компетенцію не входить. В. Бойцова зазначає: «Зважаючи на принцип поділу державного управління і місцевого самоврядування, вважаємо доцільним обмежити компетенцію уповноваженого з прав людини і громадянина розглядом скарг на державні органи Російської Федерації, республік у складі Російської Федерації, автономних областей, але не на органи районів, міст, у тому числі місцеву адміністрацію, інші органи самоврядування» [2, с. 115]. Отже, В. Бойцова підтримує ідею не поширювати повноваження уповноваженого на місцеві органи. Але ж це стосується Росії, великої федеративної держави, де така ідея себе виправдовує, оскільки в іншому випадку уповноважений «потонув» би в потоці скарг. Що ж до України, то це унітарна держава із середньою кількістю населення, де контроль за місцевими органами можливий, більше того, він необхідний, адже права людини здебільшого порушуються саме на місцях, органами

місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, їх посадовими і службовими особами. Тому ідея введення представників уповноваженого на місцях і спеціалізованих омбудсменів є привабливою.

На цьому шляху відповідно до положення про представників уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, затвердженого Н. Карпачовою 19 липня 2005 р., представник здійснює свою діяльність за дорученням уповноваженого в межах делегованих йому повноважень, визначених цим положенням та (або) окремим мандатом, виданим уповноваженим. Представник підпорядковується безпосередньо уповноваженому і діє незалежно від інших державних органів, їх посадових та службових осіб. При цьому аналіз фактичної ситуації, що склалася у сфері представництва прав громадян на місцевому рівні, дозволяє зробити висновки, що вона є неефективною з багатьох причин. По-перше, відповідно до ст. 11 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» уповноважений має право призначати своїх представників у межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України. Залежність існування представників від розміру виділених коштів призводить до відсутності стабільності в їх діяльності. По-друге, в період переходу до електронного врядування відсутність на офіційному сайті Уповноваженого жодних даних про фактичні адреси, контакти або осіб, що є місцевими представниками, свідчить про неможливість громадян України звернутися до такого представника. По-третє, загальний рівень нормативного регламентування, ступінь поінформованості населення про способи звернення до місцевого представника критично низькі. Окрім того, сам правовий статус місцевого представника та регіонального уповноваженого мають принципово різну суть.

Таким чином, державне регулювання у сфері захисту прав людини на місцевому рівні повинно супроводжуватися чітким визначенням повноважень, компетенції, розмежування сфер впливу з метою уникнення певних непорозумінь, розмивання чітких функцій центрального і місцевих органів. Зарубіжний досвід показує, що заснування іншого типу омбудсмена – спеціалізованого – є прикладом прояву гнучкості, лояльності, ефективності державного управління у сфері захисту прав людини.

Серед спеціалізованих омбудсменів можна виділити декілька найбільш поширених.

Омбудсмен з прав дитини. Вперше посада уповноваженого з прав дитини була заснована у 1981 р. у Норвегії. Зараз цей інститут найпоширеніший у країнах Європейського Союзу, Латинській Америці, Російській Федерації. Підставами для його створення стали жадливі та масові порушення прав дітей, особливо в бідних країнах. Діти – дуже специфічна категорія населення країни, у якої можливість захисту своїх прав вкрай обмежена перш за все віком, відсутністю знань про свої права та можливості їх захисту. Тому існування спеціалізованого омбудсмена з прав дитини є вкрай необхідним як для держав з великою кількістю

населення, так і для слаборозвинених країн. Уповноважений з прав дитини в Польщі має конституційний статус.

11 серпня 2011 р. Указом Президента України № 811/2011 «Питання Уповноваженого Президента з прав дитини» при Адміністрації Президента України утворено Управління забезпечення діяльності Уповноваженого Президента України з прав дитини, затверджене Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини. Першим Уповноваженим Президента з прав дитини став Юрій Олексійович Павленко. Існуюча на сьогодні нормативна база регулювання діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Уповноваженого Президента з прав дитини потребує окремого порівняльного аналізу у зв'язку з відсутністю чітко визначеної компетенції та розмежування їх повноважень.

Омбудсмен з прав літніх людей здійснює контроль за дотриманням прав людей похилого віку, розглядаючи їх скарги на дії тих органів, в обов'язок яких входить захист прав літніх людей. Такі омбудсмени функціонують у США. Вони з'явилися в середині ХХ ст. завдяки реалізації програми довгострокового піклування над літніми людьми – «омбудсменівська програма». Вперше омбудсмени у справах похилих людей почали функціонувати як модельні проекти в 1972 р. у п'яти штатах. З 1975 р. починають розгортатися місцеві програми довгострокового піклування над престарілими. Починаючи з 1978 р. більшість штатів приймає і реалізує ці програми, основною метою яких є розгляд і вирішення скарг літніх людей; контроль за дотриманням законів установами довгострокового піклування; заохочення участі громадян у наданні допомоги людям похилого віку; навчання добровольців у роботі зі скаргами людей похилого віку; надання державним органам інформації про проблеми, з якими стикаються особи, які постійно проживають в установах довгострокового піклування [10]. Омбудсмен з прав літніх людей користується великим авторитетом населення, має істотний вплив у суспільстві, тому надає ефективну допомогу в удосконаленні системи опіки над похилими, виявляючи та вирішуючи проблеми, що стосуються більшості літніх людей.

Омбудсмен з питань рівних можливостей. Поширений у скандинавських країнах, своєю метою має створення додаткових гарантій рівності чоловіків та жінок у всіх сферах державного та суспільного життя. У зв'язку із системою, що історично складалася як патріархальна, враховуючи недостатню зрілість політичної культури, в певних сферах залишаються порушення прав людини, існує дискримінація за ознакою статі як у суспільному житті, так і в трудових відносинах і політиці. І хоча скандинавські країни досягли істотного прогресу в цій сфері, дана інституція не була ліквідована. У країнах, в яких досі існує велика кількість історичних та патріархальних традицій, це питання досі потребує вирішення.

Військовий омбудсмен вперше введений також у Швеції у 1915 р., який відіграв велику роль під час Першої та Другої світової війни. Після

Другої світової війни кількість скарг до нього стрімко зменшилася, і в 1968 р. його повноваження перейшли до парламентського омбудсмена. Зараз великими повноваженнями наділений омбудсмен Федеративної Республіки Німеччина, який був призначений після приєднання країни до НАТО. Уповноважений Бундестагу з питань оборони є допоміжним органом під час здійснення парламентського контролю у сфері оборони та безпеки, має статус федерального міністра. Поряд з конкретними передумовами в окремих державах можна визначити і загальні причини виникнення військового омбудсмена: специфіка військової служби та військових структур, відокремлений характер життя в армії, зв'язок з національною безпекою та майбутнім нових поколінь. Тому захисник з питань військовослужбовців необхідний у країнах з великою ймовірністю військових конфліктів, у країнах, в яких частина армії активно залучається до участі в миротворчих операціях у зонах конфліктів ООН, НАТО. Такі омбудсмени діють в Нідерландах, Чехії, Російській Федерації.

Омбудсмен з питань меншин займається спеціалізованим захистом національних та етнічних меншин (Угорщина, Фінляндія, Швеція). Зазвичай його діяльність регламентується окремим законом, який чітко встановлює повноваження та сферу компетенції. За допомогою в даному випадку можуть звертатися громадяни у випадках порушення прав, гарантованих законом про права національних та етнічних меншин, наприклад, порушення права використання рідної мови, права на вільне об'єднання, на освіту рідною мовою, дискримінація та інші подібні ситуації. Спільнотам меншин гарантують право на самоврядування, представництво в парламенті.

Інші види омбудсменів. У зв'язку з популяризацією інституції омбудсмена у світі за різних умов виникає все більше спеціалізованих омбудсменів для захисту прав та позасудового вирішення спорів в окремих сферах як публічного, так і приватного сектору. Досить поширеним є омбудсмен із захисту прав споживачів (Данія, Норвегія, Фінляндія), із захисту особистих даних (Угорщина, Чехія), із захисту житлових питань, банківські та страхові омбудсмени, університетські омбудсмени (в університетах Західної Європи, США та Канади), омбудсмен з питань малого бізнесу (США) та ін.

Велика робота щодо запровадження інституту спеціалізованих омбудсменів ведеться в Російській Федерації, де вже на регіональному рівні функціонують дитячий омбудсмен, омбудсмен з питань військовослужбовців, студентський омбудсмен, омбудсмен з питань учнів, пропонується створити інститути уповноваженого з контролю за діяльністю правоохоронних органів, установ пенітенціарної системи, уповноваженого з прав біженців та вимушених переселенців, уповноваженого з прав громадян та народів на національно-культурний розвиток та уповноваженого з прав народів РФ.

Останнім часом в ряді країн-членів Ради Європи вводяться спеціалізовані омбудсмени з справ дотримання європейської Конвенції про захист прав і основних свобод. Такі омбудсмени вже функціонують в Німеччині, Польщі, Великобританії, Португалії. Введеться робота щодо їх введення в Російській Федерації [10; 11].

Питання запровадження інституту спеціалізованих та місцевих омбудсменів є дуже складним для кожної держави. Залежно від ступеня розвитку окремих сфер, дієвості внутрішніх механізмів захисту прав окремих категорій населення, кожна держава по-своєму підходить до вирішення цього питання.

За даними Державної служби статистики України в нашій країні станом на початок 2011 р. проживає понад 8 млн 325 тисяч дітей, з яких 103 542 – сироти. Тому введення 11 серпня 2011 р. відповідної інституції Уповноваженого Президента з прав дитини є впевненим кроком до покращення стану захисту прав найменш захищеної та водночас численної категорії населення України. Також дуже гостро в Україні стоїть питання захисту прав літніх людей. Станом на жовтень 2011 р. кількість українських пенсіонерів становить 13 млн 766 тис. осіб. Значна кількість літніх людей в Україні є соціально мало захищеними через малі пенсії та відсутність близьких родичів, що часто робить їх об'єктом махінацій, особливо з власністю. Гострою на даний момент є проблема з тисячами позовів, з якими пенсіонери змушені звертатися до судів з питанням соціальних виплат дітям війни та інших виплат, які гарантуються їм за законом, але не виконуються. Омбудсмен з питань літніх людей мав би можливість ефективно та на загальноукраїнському рівні вирішити існуючі та майбутні проблеми, уникнути яких без спеціалізованого посередника буде складно.

Завжди актуальною залишається проблема з національними меншинами. Питання із застосуванням російської мови як другої державної в Україні актуальне з часів проголошення незалежності, тому заснування омбудсмена з питань меншин було б повністю обґрунтованим.

Окреслені проблеми є актуальними і потребують глибокого теоретико-методологічного обґрунтування і наукових досліджень у сфері підвищення рівня захисту прав людини і громадянина. Наявність ефективних результатів діяльності подібних інституцій у світовій практиці доводить необхідність їх створення в Україні.

Список використаних джерел

1. **Батанов О.** Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми теорії та практики) / О. Батанов. – Юриспруденція on-line. – Режим доступу : www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=497.
2. **Бойцова В.** Нужен ли Уполномоченный парламента по правам человека в России? / В. Бойцова // Совет. государство и право. – 1993. – № 1. – С. 115 – 117.

3. **Бойцова В.** Институт местного омбудсмана в Великобритании / В. Бойцова // Правоведение. – 1993. – №3. – С. 50 – 54.

4. **Бойцова В.** Правовой институт омбудсмана в системе взаимодействия государства и гражданского общества : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Бойцова Виктория Валентиновна. – М., 1995. – 21 с.

5. **Институт** Омбудсмана как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт : сб. ст. / под ред. А. Ю. Сунгурова. – СПб. : Норма, 2007. – 222 с.

6. **Конституція** України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.: зі змінами згідно закону України від 8 груд. 2004 р. № 2222. – К. : Парламент. вид-во, 2005. – 98 с.

7. **Країни** ЄС можуть застосувати санкції проти України? – УНІАН. Новини ЄС. – Режим доступу : www.eunews.unian.net/ukr/detail/195896.

8. **Лентовска Е.** Омбудсман в странах Восточной и центральной Европы (Польский опыт) / Е. Лентовска // Рос. бюллетень по правам человека. – 1995. – № 7. – С. 133 – 141.

9. **Лоренц Б.** История возникновения и деятельности европейского института омбудсмана : пер. с нем. / Б. Лоренц. – М. : Аппарат Уполномоченного по правам человека в РФ, 2001. – 17 с.

10. **Марцеляк А.** Международный опыт функционирования некоторых специализированных омбудсменов / А. Марцеляк. – Режим доступа : www.yajurist.info/mejdunarodnie-otnosheniya/mezhdunarodnyj-opyt-funkcionirovanija-nekotoryh-specializirovannyh-ombudsmenov.html.

11. **Марцеляк О.** Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Марцеляк Олег Володимирович ; Одеська нац. юрид. акад. – О., 2004. – 39 с.

12. **Панченко Н.** Права, свободи та законні інтереси як об'єкт правового захисту у законодавстві сучасної України / Н. Панченко // Часопис Акад. адвокатури України. – 2010. – №4. – С. 20 – 21.

13. **Про затвердження** Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11 черв. 1998 р. № 615/98. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=615%2F98.

14. **United Kingdom Parliament** : Local Government Act 1974. – Access mode : www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/7/pdfs/ukpga_19740007_en.pdf.

Надійшла до редколегії 30.10.11