

Теорія держави і права, конституційне право України

УДК 342.53

Омельчук Василь Андрійович

доктор юридичних наук, професор

Київський кооперативний інститут бізнесу і права

Омельчук Василий Андреевич

доктор юридических наук, профессор

Киевский кооперативный институт бизнеса и права

Omelychuk Vasyl

Doctor of Law, Professor

Kyiv Cooperative Institute of Business and Law

Притаманна Наталія Вікторівна

студент магістратури спеціальності «Право»

Київський кооперативний інститут бізнесу і права

Притаманная Наталия Викторовна

студент магистратуры специальности «Право»

Киевский кооперативный институт бизнеса и права

Prytamanna Natalia

Student MA Course of Specialty "Law" of the

Kyiv Cooperative Institute of Business and Law

**ІНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
ІСТОРІЇ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЛІ В ЗАХИСТІ ПРАВ ЛЮДИНИ
ИНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
ИСТОРИИ СТАНОВЛЕНИЯ И РОЛИ В ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

OMBUDSMEN INSTITUTE: THEORETICAL-LEGAL ASPECTS OF HISTORY FORMATION AND ROLES IN PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Анотація: Стаття присвячена дослідженню поняття омбудсмена, історичні етапи його формування, розвитку, роль у формуванні інституту захисту прав і свобод громадян перед державою. Розглянуто основні функції Уповноваженого Верховної ради України з прав людини, роль парламентського контролю при захисті прав і свобод людини.

Ключові слова: Права, людина, омбудсмен, функції, парламентський контроль.

Аннотация. Статья посвящена исследованию понятия омбудсмэна, исторические этапы формирования, развития, роль в формировании института защиты прав и свобод граждан перед государством. Рассмотрено основные функции Уполномоченного Верховного совета Украины по правам человека, роль парламентского контроля в защите прав и свобод человека.

Ключевые слова: Права, человек, омбудсмен, функции, парламентский контроль.

Summary. This article is dedicated to exploring the concept of the ombudsman, historical stages of its formations and development, role in the formation institute for the protection humans rights and freedoms before the government. The main Ukraine Ombudsman functions, the role in parliamentary control in protection human rights and freedoms have been considered.

Key words: Rights, human, ombudsmen, functions, parliamentary control.

Постановка проблеми. Розгляд ролі та значимості інституту омбудсмена в захисті прав людини, історичні витoki його становлення та місце в системі державних і суспільних структур України, на наш погляд, є актуальною науковою проблемою та потребує подальшого теоретико-правового дослідження. Адже права і свободи людини та громадянина є значимим компонентом правової системи певне любої сучасної держави. А щодо України то, як зазначено в Конституції, це є змістом і спрямованістю держави та її головним обов'язком. Але разом з тим потреба у створенні умов для покращення стану забезпечення та реалізації прав людини, а також удосконалення процедур захисту порушених прав, є перманентним явищем не залежно від періоду існування незалежної української держави незалежно від ти чи інших її очільників.

Аналіз останніх наукових досліджень та публікацій. Дослідженням питання історичної необхідності у створенні інституту омбудсмена, який стоїть на захисті прав і свобод громадян перед державою, постійно звертаються як вітчизняні так і зарубіжні науковці, зокрема: Бранд М., Колишко С. [4], Вишковська В.І. [5], Косінов С.А. [6], Мелех Б.В. [8], Рибалко К.Р. [11] та інші. Разом з тим подальше дослідження ролі інституту омбудсмена в Україні без сумніву потребує додаткової уваги.

Постановка завдання. Завданням цієї статті є теоретико-правове дослідження історії необхідності виникнення та подальшого становлення інституту омбудсмена, його поняття та впровадження в законодавчо-правову реальність української держави і суспільства.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі цивілізаційного розвитку держави і суспільства необхідність утворення інституту омбудсмана постає передусім тоді, коли наявні інститути захисту прав

людини недостатньо ефективні, внаслідок чого й виникає потреба в додаткових механізмах їх захисту [5, с. 93]. Реальний захист прав людини підкріплюються наявністю в державі системи відповідних органів, знаковою складовою яких є омбудсмен.

“Омбудсмен” – слово шведського походження, що означає “представник чийхось інтересів” [5, с. 92]. Вперше цей інститут виник у Швеції. Ідея його створення належить королю Карлу XII, який призначив у 1713 році Верховного Омбудсмена як свого заступника на час його відсутності в країні. Інститут парламентського омбудсмена був створений у Швеції у 1809 році в процесі посилення парламентаризму, розподілу парламентської та урядової (королівської) влади. Як і король, парламент набув право призначати свого омбудсмена, який був абсолютно незалежний від виконавчої влади і головним його завданням став захист прав громадян. Свою діяльність він здійснював у формі перевірок та розслідувань за скаргами громадян [5, с. 92]. На початку ХХ ст. інститут омбудсмена поширився в Фінляндії, Норвегії, Данії, Великобританії та ін. В цих країнах відбувається поступова трансформація інституту омбудсмена в правозахисний орган, якому надано значні права в галузі парламентського контролю за дотриманням органами управління чинного законодавства у сфері прав людини [9].

Період закінчення Другої світової війни й до кінця 80-х років ХХ ст. характеризується конституційно-правовим процесом утвердження інституту омбудсмена у світі та значним розширенням масштабів його запровадження й істотними відмінностями схеми цього інституту в різних країнах. [3, с. 9].

Ще у 1959 році учасники конференції Організації Об'єднаних Націй запропонували поширити цей інститут на всі держави світу [5, с. 92]. В цей

період запровадження інституту омбудсмена відбувалося як в республіках, так і в монархічних країнах (Велика Британія, Іспанія, Данія, Нідерланди та ін.), а також здійснюється його географічне поширення, завдяки якому у 1978 році створено Міжнародний інститут омбудсмана, а в 1988 р. – Європейського інституту омбудсмана [3, с. 19]. На сьогодні інститут омбудсмена діє більш як у 100 державах світу.

Наступним етапом становлення інституту омбудсменів є кінець 80-х років ХХ століття, саме в цей час в світі проходять фундаментальні зміни пов'язані з розвалом тоталітарної системи, глибокої соціально-економічної, політичної та духовної кризи, боротьби за радикальні економічні та політичні зміни [3, с. 19].

Завдяки цьому етапу поступово сформувалася сучасна модель інституту омбудсмена, яка залишається одним із важливих компонентів національного механізму захисту прав людини та громадянина, та водночас стає міжнародно-правовим засобом захисту людини [3, с. 20].

Визначення місця інституту омбудсмена в механізмі державної влади важливе як у теоретико-правовому, так і в практичному аспектах, оскільки стосується: статусу самого інституту омбудсмена, його прав та обов'язків щодо інших органів влади; місця знаходження омбудсмена в системі органів державної влади від чого залежить характер його функцій; а також ролі омбудсмена в структурі вищих органів державної влади країни, що сприятиме вирішенню ряду існуючих проблем взаємодії гілок державної влади, забезпеченню оптимального функціонування державного механізму і практичної реалізації принципу поділу влади [3, с. 20].

Якщо аналізувати значимість інституту омбудсмена більш детально, то цілком обґрунтованою є думка науковців, що він рівною мірою належить як

державі так і громадянському суспільству, оскільки вирішує і конфлікти державних і індивідуальних інтересів. Омбудсмен надає допомогу громадянам, спонукаючи різні інститути держави виконувати свої обов'язки належним чином [6, с. 7].

Аналіз прав, обов'язків та основних напрямів діяльності омбудсменів свідчить, що у світі існує три моделі цього інституту: виконавчий омбудсмен, незалежний омбудсмен і парламентський омбудсмен.

Виконавчий омбудсмен є органом виконавчої влади. Він призначається королем, урядом чи президентом і підконтрольний і підзвітний йому. Цей інститут являє собою службу (посадову особу), яка характеризується тими ж рисами, що й законодавчий омбудсмен. Він є омбудсменом з контрольно-наглядової, правозахисної служби, яка отримує скарги від громадян, чії права порушені діями державних органів, чи посадових осіб. Прикладом діяльності виконавчих омбудсменів є окремі штати США [7, с. 1, 6, с. 6].

Незалежний омбудсмен може призначатися як президентом, так і парламентом, після призначення він стає самостійним і не підпорядковується побажанням органу, який його призначив. Така модель існує в Португалії (проведор юстиції), Намібії та Нідерландах.

Парламентський омбудсмен, як в Україні, призначається або обирається на посаду органом законодавчої влади, здійснює правозахисну діяльність від його імені, є незалежним при виконанні своїх повноважень та діє в межах певного строку, у своїй діяльності підзвітний парламенту. Він виступає як орган парламенту і знаходиться в системі законодавчої гілки влади. При цьому на відміну від виконавчого і незалежного омбудсменів, контроль яких поширюється як на законодавчу, так і на виконавчу владу,

головним завданням парламентського омбудсмена є контроль за діяльністю виключно виконавчої влади – адміністрації та її посадових осіб [3, с. 21].

В окрему групу науковці виділяють колегіальну омбудсменівську службу, яка характеризується тим, що функції цього інституту виконуються декількома особами одночасно. Причому такі служби функціонують або у вигляді комісії, коли рішення в справі ухвалюються колегіально членами комісії, або у вигляді об'єднаної служби омбудсменів, де кожний із них працює та приймає рішення автономно. Широке розповсюдження колегіальна форма інституту омбудсмана дістала на африканському континенті [7, с. 1].

Серед існуючих моделей інституту омбудсмена найбільшого поширення у світі отримала парламентська. Адже парламентський омбудсмен володіє достатньою незалежністю для здійснення контролю за виконавчою владою у сфері забезпечення і захисту прав і свобод людини і громадянина органами цієї влади [6, с. 7].

В Україні омбудсмен носить ім'я – Уповноважений Верховної ради України з прав людини. Запровадження в нашій державі спеціальних контрольних-наглядових органів, серед них і такого як Уповноваженого, є наслідком того, що суспільство уже усвідомило необхідність постійного контролю за владою. Контроль сприяє одержанню об'єктивної інформації про всі сфери життя держави та суспільства, він усуває атмосферу недовіри між людиною, суспільством і державою, дозволяє об'єктивно оцінити функціонування механізму державної влади, з'ясувати, наскільки ефективно та сумлінно в рамках чинного законодавства державні службовці, органи державної влади та місцевого самоврядування виконують свої обов'язки

перед громадянами, суспільством. Це є важливим кроком до визнання та формування в Україні контрольно-наглядової гілки влади [3, с. 21].

Діяльність інституції Уповноваженого ВРУ з прав людини передбачена Конституцією України 1996 року, в якій зазначено, що Уповноважений здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав та свобод людини та громадянина [1, с. 28]. Правові основи обрання та діяльності Уповноваженого ВРУ визначені саме Законом України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” від 23 грудня 1997 році [2].

Уповноважений ВРУ сформувався у рамках парламентаризму і, відповідно до концепції поділу влади, на першому етапі своєї діяльності підпорядковувався законодавчій владі, діяв у рамках парламенту і вважався його допоміжним органом [3, с. 17]. Така модель збільшує можливості омбудсмена впливати на органи управління і посилює позиції парламенту в галузі контролю за виконавчою владою. У той же час виконавчі омбудсмени роблять виконавчу гілку влади демократичнішою, гнучкішою, ліберальнішою в царині прав людини [3, с. 17].

Важливо, що саме законодавчо констатовано, що метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений ВРУ з прав людини, є захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у статті 2 Закону про Уповноваженого ВРУ; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України,

міжнародними стандартами у цій галузі; поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу [2].

Сферою діяльності Уповноваженого ВРУ є відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина лише між громадянином України, незалежно від його місця перебування, іноземцям чи особам без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами [8, с. 50]. Значимим законодавчим положенням є також те, що уповноважений ВРУ здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які отримуються за зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників; за зверненням народних депутатів України; а також за власною ініціативою.

Тому важливо, що інститут омбудсмена може отримувати скарги від будь-кого, звітувати перед парламентом та звертатися до Конституційного суду; має широкі повноваження щодо отримання інформації та право вносити подання всім державним органам. А також – відіграє важливу роль у сфері захисту свободи інформації, запобігання тортурам та боротьби з дискримінацією.

Доказом успішної роботи є досить високий рівень довіри населення до Уповноваженого з прав людини. Згідно з нещодавнім опитування, це найбільш ефективна інституція серед усіх державних органів [4].

Висновок. Отже інститут Омбудсмена беззаперечно є важливою і необхідною ланкою в процесі захисту прав людини і громадянина у тому числі й від порушень з боку органів влади чи їх посадових осіб. Проте він потребує додаткового розмежування компетенцій, зокрема, в частині судового захисту. Також, погоджуючись з думкою науковців важливо наголосити і необхідним є підвищення рівня моніторингу дотримання прав самим Уповноваженим з прав людини чи його представниками та, як наслідок, початок розгляду справ за власною ініціативою, які на даний момент майже у 100 % випадків розпочинаються за заявами самих осіб чи їх представників [10].

Література

1. Конституція України – видавництво ТОВ «ВВП Нотіс», 2018 р.
2. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>
3. Наказ про затвердження 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
4. Бранд М. Колишко С. Навіщо Україні сильний та незалежний інститут Омбудсмена / 19 лютого 2018 р. URL: [https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2018/02/19/7172089/;](https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2018/02/19/7172089/)
5. Вишковська В.І. Інститут омбудсмена у механізмі захисту прав і свобод людини та громадянина України. / Економіка і право, 2012. №18. С. 91.

6. Косінов С.А. Омбудсмен як інститут контролю за владою / Теорія і практика правознавства. Вип. 1 (7). 2015.
7. Куліш А.М. Світові моделі діяльності омбудсмена / СумДУ. Суми. 2003.
8. Мелех Б.В. Ефективність форм впливу уповноваженого верховної ради України з прав людини на шляху європейської інтеграції / Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. №25.
9. Панцир С. Роль інституції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у формуванні громадянської та правової свідомості громадян / Лабораторія законодавчих ініціатив, 2004. URL: <http://parlament.org.ua/2004/09/01/1524/> ;
10. Омбудсмен як альтернативний спосіб захисту прав людини: міф чи реальність? / Юридична газета. 12.2018. URL: <http://www.p-partners.com/articles/ombudsmen-yak-alternativniy-sposib-zakhistu-prav-lyudini-mif-chi-realnist/>
11. Рибалко К.Р. Омбудсмен як засіб забезпечення конституційних прав і свобод людини / Наука та освіта: ключові питання сучасності, 2018. Т.2. С. 84.

Referenses

1. Konstytutsiia Ukrainy – vydavnytstvo TOV «VVP Notis», 2018 r.
2. Zakon Ukrainy «Pro Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny» vid 23 hrudnia 1997 roku № 776/97-VR. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>
3. Nakaz pro zatverdzhennia Polozhennia pro rehionalni predstavnytstva Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny vid 19.02.2013 № 14/02-13. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v4_02715-13

4. Brand M. Kolyshko S. Navishcho Ukraini sylnyi ta nezalezhnyi instytut Ombudsmena / 19 liutoho 2018 r. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2018/02/19/7172089/>;
5. Vyshkovska V.I. Instytut ombudsmena u mekhanizmi zakhystu prav i svobod liudyny ta hromadianyna Ukrainy / Ekonomika i pravo, 2012. №18. S. 91.
6. Kosinov S.A. Ombudsmen yak instytut kontroliu za vladoiu / Teoriia i praktyka pravoznavstva. Vyp. 1 (7). 2015.
7. Kulish A.M. Svitovi modeli diialnosti ombudsmena. / SumDU. Sumy. 2003.
8. Melekh B.V. Efektyvnist form vplyvu upovnovazhenoho verkhovnoi rady Ukrainy z prav liudyny na shliakhu yevropeiskoi intehratsii / Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. 2014. №25.
9. Pantsyr S. Rol instytutsii Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny u formuvanni hromadianskoi ta pravovoi svidomosti hromadian / Laboratoriia zakonodavchyykh initsiatyv, 2004. URL: <http://parlament.org.ua/2004/09/01/1524/> ;
10. Ombudsmen yak alternatyvnyi sposib zakhystu prav liudyny: mif chy realnist? / Yurydychna hazeta. 12.2018. URL: <http://www.p-partners.com/articles/ombudsmen-yak-alternativniy-sposib-zakhistu-prav-lyudini-mif-chi-realnist/>
11. Rybalko K.R. Ombudsmen yak zasib zabezpechennia konstytutsiinykh prav i svobod liudyny / Nauka ta osvita: kliuchovi pytannia suchasnosti, 2018. T.2. S. 84.