

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-7>**Л. Т. Рябовол**

доктор педагогічних наук, професор,
професор кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка

ПРОБЛЕМАТИКА ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: СТАН НАУКОВИХ ПОШУКІВ

Встановлено, що зростання ролі омбудсмена в розвитку громадянського суспільства і правової держави та різноманітність практики функціонування цього інституту зумовлює необхідність проведення відповідного узагальнення й систематизації. Мета статті – провести системний аналіз наукових праць, об'єктом яких є омбудсмен як політико-правовий інститут у зарубіжних країнах, встановити основні напрями й тенденції дослідження даної проблематики. Під «проблематикою омбудсмена в зарубіжних країнах» розуміємо широке поле наукового пошуку, в площині якого такі проблемні питання – основні напрями дослідження: передумови і причини виникнення, генеза даного феномена; його теоретичне обґрунтування, структурно-функціональні моделі; нормативно-правове підґрунтя, способи легалізації в різних країнах. З'ясовано, що вивченню перелічених питань присвячена значна кількість наукових праць. Узагальнення та систематизація їх результатів дозволили визначити відповідні тенденції, а саме: інститут омбудсмена посідає особливе місце в державному механізмі, є правозахисним за своєю природою, має особливе значення як гарантія прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; незалежно від моделі (парламентська, урядова, незалежна), рівня (регіональний, загальнодержавний тощо), галузі та/або компетенцій (загальна компетенція, з прав дитини тощо) омбудсмен розглядається не суто як орган для розгляду скарг громадян, його призначення значно ширше й полягає у здійсненні контролю за діяльністю публічної влади щодо втілення міжнародних стандартів із прав людини й досягнення високого рівня їх захисту, в сприянні забезпеченню балансу інтересів держави і громадянського суспільства; місія омбудсмена – посередництво між державною владою та суспільством, виявлення та усунення випадків порушень прав людини; умовою ефективності правозахисної діяльності омбудсмена є конструктивне співробітництво з усіма органами державної влади, їхніми посадовими особами та органами місцевого самоврядування, правозахисними органами з чітким розподілом завдань і зобов'язань.

Ключові слова: *інститут омбудсмена, зарубіжні країни, правозахисна діяльність, права людини, інституційна гарантія, засіб парламентського контролю, механізм захисту прав та свобод, субсидіарний засіб захисту.*

Постановка проблеми. Специфіка сучасного етапу розвитку України визначається її інтеграцією в європейський та світовий правовий простір. В основі відповідного комплексного реформування вітчизняного суспільства – права та свободи людини, реальне забезпечення яких є умовою подальшого прогресивного розвитку демократії та правової захищеності особи. Саме тому своєї актуальності не втрачає потреба у вивченні зарубіжного досвіду організації і діяльності різних правових, передусім правозахисних, інститутів. Особливу роль серед них відіграє омбудсмен – багато-

функціональний, складноструктурований політико-правовий інститут, який пройшов тривалий шлях свого розвитку і становлення під впливом специфічних політико-правових, соціально-економічних та національно-культурних чинників, у зв'язку з чим у різних країнах має свої особливості. Мережа омбудсменів продовжує розширюватися, що підтверджує дієвість даної інституційної гарантії прав та свобод людини і громадянина. Сьогодні омбудсмен є невід'ємним компонентом правозахисного механізму не лише в усіх демократичних державах, незалежно від форми правління і територіального

устрою, але й у наддержавних та наднаціональних об'єднаннях.

Зростання ролі та значення омбудсмена в розвитку громадянського суспільства та демократичної, правової, соціальної держави і різноманітність накопиченої у світі практики функціонування цього інституту зумовлюють багатоаспектність даної наукової проблематики, а отже, і необхідність проведення відповідного узагальнення й систематизації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Омбудсмен – важливий політико-правовий інститут, суспільний феномен, проблематика якого викликає науковий інтерес фахівців із різних галузей знань. Активно розробляють її вітчизняні й зарубіжні вчені-правники. У площині конституційного, адміністративного, міжнародного права та порівняльного правознавства її досліджують О. Абакуменко, С. Банах, Г. Віргілій, Л. Голяк, R. Gregory, Н. Діамандурус, М. Доспаєв, К. Закоморна, І. Залюбовська, Л. Захарова, Л. Лазарєв, К. Мануїлова, О. Марцеляк, Є. Мухітдінов, Ю. Палєєва, Г. Проскура, Н. Пузирна, А. Хиль-Роблес, Р. Hutchesson, В. Чуксіна та ін. З позицій політології її вивчали І. Дідковська, О. Мешкова тощо, державного управління – С. Гулевська, Н. Міокова, А. Пінчук, Л. Усаченко тощо. Окремі її аспекти розробляли й фахівці з педагогіки, зокрема щодо уповноваженого з прав дитини (В. Гуріч та ін.).

Мета статті – провести системний аналіз наукових праць, об'єктом яких є омбудсмен як політико-правовий інститут у зарубіжних країнах, встановити основні напрями й тенденції дослідження даної проблематики.

Виклад основного матеріалу. Під «проблематикою омбудсмена в зарубіжних країнах» наразі розуміємо широке поле наукового пошуку, в площині якого можна виокремити такі проблемні питання: передумови і причини виникнення названого феномена, його ґенега; теоретичне обґрунтування, зокрема, поняття і значення в системі захисту прав та свобод людини, моделі; нормативно-правове підґрунтя функціонування, способи легалізації в різних країнах; інститут омбудсмена як складноструктурована система. Для досягнення мети статті необхідно встановити стан наукового розроблення перелічених питань як основних напрямів дослідження окресленої проблематики. Зауважимо, що кожне з них вивчалось і як самостійний предмет, і в межах комплексних досліджень.

У результаті аналізу доступних нам праць з даної проблематики встановлено, що у значній частині з них так чи інакше висвітлюються питання розвитку і становлення інституту омбудсмена. Дослідники (Л. Лазарєва, К. Мануїлова, О. Рудік та ін.) констатують, що вперше цю посаду було закріплено в Конституції Швеції 1809 року, однак, як стверджує А. Хиль-Роблес [15, с. 35], зароджуватися інститут омбудсмену почав значно раніше, його «прототип» з'явився у згаданій країні в XVI столітті.

Науковці суголосні в поясненні передумов і причин виникнення цього правозахисного, за своєю природою, органу. Значною мірою посприяло в цьому впровадження демократичних принципів у політичне й суспільне життя, як вважає Л. Усаченко [14, с. 64–65], лібералізація суспільних відносин на початку XIX століття, зокрема прийняття перших конституцій. Наразі інститут омбудсмена з'явився як засіб обмеження влади державної бюрократії, на що вказує Л. Мануїлова [7]. За Є. Мухітдіновим, потреба в такому правозахисному органі виникає там і тоді, де й коли суспільство починає усвідомлювати нездатність державних інститутів вирішувати покладені на них завдання з охорони прав і свобод людини (у зв'язку з проникненням держави в усі сфери життя суспільства й перебиранням на себе невластивих їй повноважень та зростанням адміністративного апарату, що часто призводило до зіткнення інтересів влади і людини) [10, с. 110]. Такий додатковий інститут у механізмі захисту прав та свобод засновується як важіль, використовуваний громадянським суспільством тоді, коли чинні інститути не забезпечують ефективного контролю у сфері публічного адміністрування, на що акцентує І. Ієрусалімова [4, с. 17]. Передумовою утворення інститутів уповноваженого з прав людини в країнах Східної Європи став крах тоталітарних режимів, падіння «залізної завіси» й демократизація суспільно-політичного життя, як зазначає У. Ільницька [5, с. 205]. Підсумовуючи глибоке дослідження причин виникнення й подальшого розвитку даного інституту у Великобританії, Франції, Іспанії, Польщі, О. Марцеляк поділяє викладені вище думки, що потреба в омбудсмені виникає тоді, коли з'являється необхідність у додаткових засобах захисту прав та свобод людини і громадянина [8, с. 198].

У наших попередніх працях ми вказували, що у світовій практиці вироблено різні моделі

омбудсмена. Їх класифікують за такими критеріями, як: гілка державної влади/державний орган, від імені якого омбудсмен реалізує свої повноваження (парламентська/представницька або виконавча/ урядова моделі); кількість осіб (одноосібний або колегіальний (комісія/ служба) орган); обсяг компетенцій і повноважень (загальний або спеціалізовані омбудсмени); рівень реалізації повноважень (місцеві, регіональні, загальнонаціональні, наднаціональні омбудсмени) [11, с. 25]. За територією або належністю до певної правової сім'ї виокремлюють такі моделі: шведську, англійську, французьку (І. Ледях, А. Хальота та ін.); англосаксонську, континентальну (М. Башимов та ін.); скандинавську, континентально-європейську, англо-американську (О. Марцеляк та ін.). При цьому всі вони, як вказує О. Марцеляк [8, с. 177], втілюються у країнах із парламентською моделлю інституту омбудсмена. Наразі зазначимо, що вона є найбільш поширеною у світі. Д. Волков вважає, що такий стан є історично зумовленим [2, с. 112], адже омбудсмен виник як засіб парламентського контролю за державною адміністрацією. Вчений констатує, що більшість дослідників даного питання вважають парламентську модель омбудсмена найбільш доцільною, оскільки конституційні права та свободи значною мірою порушуються органами і посадовими особами саме виконавчої влади.

Значна частина досліджень присвячена аналізу й характеристиці моделей омбудсмена з огляду на належність цієї посадової особи до законодавчої або виконавчої гілки державної влади. Поряд із парламентською й урядовою при цьому виокремлюють модель незалежного омбудсмена, що, на наш погляд, є не зовсім коректним, позаяк дана посадова особа за будь-якої моделі позиціонується як незалежна у своїй діяльності. Послугуючись напрацюваннями Є. Маркелової, С. Банах [1, с. 29] акцентує, що принципово важливою відмінністю інституту омбудсмена є його незалежність і непідпорядкованість будь-яким державним органам, органам місцевого самоврядування і посадовим особам та здатність здійснювати контроль за їхньою діяльністю у сфері дотримання й захисту прав людини. У. Ільницька виокремлює зовнішній та внутрішній аспекти незалежності омбудсмена [5, с. 203]. Якщо зовнішня незалежність забезпечується шляхом нормативного закріплення заборони на втру-

чання в його діяльність із боку органів державної влади, політичних партій, громадських організацій, засобів масової інформації, то внутрішня – шляхом забезпечення його фінансовими ресурсами, необхідними й достатніми для виконання визначених функціональних обов'язків.

У науковому середовищі представлені різні позиції щодо місця і ролі омбудсмена в державному механізмі. Деякі з них у своєму дослідженні виклала О. Мешкова [9, с. 118–119], наприклад: даний інститут поєднує у собі елементи парламентської та урядової конструкцій (В. Комарова); неправомірно відносити його до жодної з гілок влади (Н. Цимбалова); незалежний омбудсмен – окрема й досить самостійна гілка влади (А. Ліверовський); омбудсмен – орган державної влади з особливим статусом (М. Баглай); частина системи струмувань і противаг (В. Махов). Сама авторка розглядає даний інститут як допоміжний, як додаткову гарантію демократичних принципів у парадигмі розподілу влади.

Щодо місця в правозахисному механізмі, фахівці суголосні, що омбудсмен у ньому є субсидіарним засобом поряд з іншими органами, організаціями, установами, об'єднаннями, до функцій яких належить і правозахисна діяльність. Омбудсмен заповнює прогалини і компенсує недоліки судового захисту прав людини, а також парламентського та іншого контролю діяльності адміністративних органів, як вважає О. Марцеляк [8, с. 198].

І. Дідковська, У. Ільницька, К. Закоморна, Л. Лазарева, О. Рудік, Л. Рябовол та інші розглядають омбудсмена як інституційну гарантію конституційних прав та свобод. Більше того, навіть його виникнення як нового механізму захисту прав і свобод людини Ю. Тодика [13, с. 59] пов'язує саме з усвідомлення суспільством важливості гарантій, у тому числі інституційних, захисту прав і свобод. Усталеною є наукова позиція, що омбудсмен – своєрідний посередник між особою і суспільством, з одного боку, та органами публічної влади – з іншого, покликаний гарантувати й забезпечувати пріоритет прав та свобод людини і громадянина на найвищому рівні.

Фахівці розробляють і такий аспект проблематики, окресленої темою статті, як вимоги, сформовані у процесі становлення інституту омбудсмена, до відповідної посадової особи. До прикладу, С. Косінов указав на такі з них, як: політично нейтральний статус,

заборона здійснювати політичну діяльність; високі моральні якості, моральний авторитет у суспільстві; наявність освіти, як правило, юридичної, бажано в галузі конституційного права; наявність наукового ступеня, що разом із вимогами до освіти має забезпечити високий рівень компетентності у сфері захисту прав людини; досвід роботи і кваліфікація; досягнення визначеного віку, наявність певних особистих і професійних якостей, відповідного громадянства [6, с. 9].

У наших попередніх працях [12] ми також встановили, що омбудсмен – складноструктурований інститут, системний характер якого знаходить свій вияв у багатьох аспектах організації. Так, поряд з уповноваженим із прав людини в різних країнах функціонує мережа спеціалізованих омбудсменів. Останні з'являються тоді, коли у суспільстві актуалізується потреба в захисті прав окремих категорій осіб або у певних сферах життя та діяльності суспільства, або на певних адміністративно-територіальних рівнях. Наявність такого правозахисного інструменту засвідчує високий рівень як здійснення державою правозахисної функції, так і розвитку громадянського суспільства, адже омбудсмен – державно-громадський інститут.

Тематика спеціалізованих омбудсменів досить ґрунтовно розроблена юридичною наукою. О. Марцеляк сформував реєстр спеціалізованих омбудсменів, до якого увійшли: омбудсмен із захисту прав дітей/у справах неповнолітніх; із захисту прав військовослужбовців; у справах національних, мовних, релігійних меншин/етнічної дискримінації; із захисту прав споживачів, у тому числі в окремих галузях господарства, наприклад, із захисту прав побутових споживачів газу й електроенергії; з питань охорони здоров'я; з питань преси та інформації (інформаційний омбудсмен) – із захисту інформаційних прав громадян, передусім права на інформацію про приватне життя громадян; з питань навколишнього середовища; з конкуренції; з питань освіти (освітній омбудсмен); пенітенціарний омбудсмен, призначення якого – контроль за законністю в системі виконання покарань [8, с. 315].

Особливий інтерес науковців притягує зарубіжний досвід діяльності омбудсмена з питань захисту прав дітей. Відповідні дослідження провели О. Вінгловська (у контексті розгляду імплементації міжнародних стандартів прав дитини в національне законодавство), В. Гово-

ров (дитячі регіональні омбудсмени), А. Дакал (у контексті вивчення досвіду формування і реалізації державної політики щодо захисту прав дітей), О. Марцеляк, Т. Чепульченко та ін. Предметом значної частини досліджень є омбудсмен у фінансовій сфері. Його розкривали О. Абакуменко (інвестиційний омбудсмен), Л. Голяк, Л. Дудинець, О. Верей (у контексті захисту прав споживачів на ринку фінансових послуг), А. Пінчук, Н. Міокова (фінансовий омбудсмен як невід'ємна частина системи регулювання ринку фінансових послуг) та ін. У сучасному інформаційному суспільстві особливе значення мають інформаційні права, отже, і їх захист. Сприяти в цьому покликаний інформаційний омбудсмен, специфіці якого присвятили свої дослідження Г. Проскура тощо. Не залишено поза увагою науковців і питання діяльності у зарубіжних країнах омбудсменів з питань гендерної рівності (його вивчали Л. Голяк, В. Чуксіна та ін.), пенітенціарних омбудсменів (Н. Пузирна тощо).

На тлі пошуків оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою і децентралізації в Україні та у зв'язку з потребою у відповідному теоретичному обґрунтуванні актуалізувалося питання зарубіжного досвіду функціонування регіонального/місцевого омбудсменів. Воно викликало науковий інтерес Л. Лазаревої, О. Рудіка, К. Мануїлової та ін. Використовуючи напрацювання Я. Гонцяж та Н. Гнидюк, Л. Усаченко навела приклад Італії, в якій не існує загальнодержавного правозахисника, натомість омбудсмен представлений на регіональному рівні. Згідно зі ст. 117 Конституції Італії передбачено створення офісів обласних омбудсменів із широкими повноваженнями [14, с. 64, 66]. С. Гулевська розглядає інститути місцевого й регіонального омбудсменів як засіб захисту прав територіальної громади, а впровадження посади місцевого омбудсмена – як крок у напрямі зміцнення гарантій місцевого самоврядування [3, с. 158–170]. Специфіку Омбудсмена Європейського Союзу та відповідної мережі висвітлили Н. Діамандурус, Г. Віргілій та ін.

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного дослідження ми дійшли певних висновків. Різним аспектам проблематики омбудсмена у зарубіжних країнах присвячена значна кількість наукових праць. Узагальнення та систематизація їх результатів дозволили визначити відповідні найбільш загальні тенденції. Так, фахівці суголосні в тому, що: інститут омбуд-

смена посідає особливе місце в державному механізмі, є правозахисним за своєю природою, має особливе значення як гарантія прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; незалежно від моделі (парламентська, урядова, незалежна), рівня (регіональний, загальнодержавний тощо), галузі та/або компетенцій (загальна компетенція, з прав дитини тощо) омбудсмен розглядається не суто як орган для розгляду скарг громадян, його покликання значно ширше й полягає в здійсненні контролю за діяльністю публічної влади щодо втілення міжнародних стандартів із прав людини й досягнення високого рівня їх захисту, а також у сприянні забезпеченню балансу інтересів держави і громадянського суспільства; місія омбудсмена – посередництво між владою та суспільством на всіх рівнях, виявлення та усунення випадків порушень прав людини; умовою ефективності правозахисної діяльності омбудсмена є конструктивне співробітництво з усіма органами державної влади, їхніми посадовими особами та органами місцевого самоврядування, правозахисними органами з чітким розподілом завдань і зобов'язань. Обмежений обсяг статті не дозволяє встановити стан наукового розроблення всіх аспектів проблематики інституту омбудсмена в зарубіжних країнах. Поза межами статті залишилися питання стану дослідженості способів легалізації даного інституту, досвіду організації та функціонування окремих спеціалізованих омбудсменів тощо, що є перспективним напрямом дослідження.

Список використаної літератури:

1. Банах С.В. Функції омбудсманів у сучасному світі: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.001.02 ; Маріуп. держ. універ. Маріуполь, 2014. 236 с.
2. Волков Д.Н. Сравнительный анализ моделей института омбудсмана в мире. *Историческая и социально-образовательная мысль*. 2015. Т. 7. № 2. С. 111–114.
3. Гулевська С.В. Роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні соціальних прав громадян : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.04 ; Харків. регіон. інстит. держ. управлін. Харків, 2012. 220 с.
4. Ієрусалімова І.О. Формування інституту омбудсмена в Україні: історико-правовий підхід. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: ПРАВО. 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 2. С. 17–20.
5. 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.
6. Косінов С.А. Омбудсмен як інститут контролю за владою. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1 (7). С. 3–12.
7. Мануїлова К.В. Омбудсмени у Скандинавських країнах ЄС в умовах децентралізації публічної влади. *Теорія і практика державного управління та місцевого самоврядування: електрон. наук. фахове вид.* 2016. № 1. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Ttpdu_2016_1_1.pdf (дата звернення: 01.08.2019).
8. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 ; Одеська націон. юрид. академ. Одеса, 2004. 473 с.
9. Мешкова А.В. Институт уполномоченного по правам человека: теоретико-методологические основы. *Вестник МГОУ. Серия «История и политические науки»*. 2014. № 2. С. 115–122.
10. Мухітдінов Є.Н. Еволюція інституту омбудсмана. *Політика і право: науковий юридичний журнал*. 2009. № 5. С. 110–118.
11. Рябовол Л.Т. Моделі/види/форми омбудсмена у світовій практиці. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали IV міжнародної науково-практичної конференції, 8-9 груд. 2018 р. Кременчук, 2018. С. 24–28.
12. Рябовол Л.Т. Уповноважений з прав людини як складноструктурований інститут. *Сучасна юриспруденція Європейського Союзу: взаємодія права, нормотворчості та практики* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 17 квіт. 2018 р. Люблін, 2018. С. 115–117.
13. Тодика Ю.Н., Марцеляк О.В. Інститут омбудсмена: світові моделі і досвід. *Вісник Академії правових наук України*. 2008. № 2 (13). С. 57–66.
14. Усаченко Л.М. Місцевий та регіональний омбудсмени як форма захисту громадян. *Університетські наукові записки*. 2007. № 4 (24). С. 62–68. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_4_11 (дата звернення: 01.08.2019).
15. Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). Москва : Ad Marginem, 1997. 335 с.

Riabovol L. T. Problems of the ombudsman institute in foreign countries: the state of scientific researches

It is established that the increasing role of the ombudsman in the development of civil society and the constitutional state and the diversity of practice of functioning of this institute necessitates the need for proper generalization and systematization. The purpose of the article is to conduct a systematic analysis of scientific works, the object of which is the ombudsman as a political and legal institute in foreign countries, to establish the main directions and tendencies of research of this problem. "Ombudsman's problems in foreign countries" means a wide field of scientific search, in the plane of which such problematic issues are the main areas of research: preconditions and causes of origin, genesis of this phenomenon; its theoretical substantiation, structural and functional models; legal basis, ways of legalization in different countries. It has been found that a considerable amount of scientific work is devoted to the study of these issues. Generalizations and systematization of their results allowed us to identify the relevant trends, namely: the ombudsman Institute holds a special place in the state mechanism, is human rights in nature, is of particular importance as a guarantee of the rights, freedoms and legitimate interests of the individual and the citizen; regardless of model (parliamentary, governmental, independent), level (regional, national, etc.), scope and / or competencies (general competence, child rights, etc.), the ombudsman is considered not only as a body for the consideration of citizens' complaints, its appointment is much wider. and consists in monitoring the activities of public authorities to implement international human rights standards and to achieve a high level of protection for them, and to promote the balance of interests of the state and civil society; the ombudsman's mission is to mediate between the state (state power) and society, identify and eliminate cases of human rights violations; a condition for the effectiveness of the ombudsman's human rights activities is constructive cooperation with all public authorities, their officials and local self-government bodies, and human rights bodies with a clear division of tasks and responsibilities.

Key words: *ombudsman, foreign countries, human rights activity, human rights, institutional guarantee, means of parliamentary control, mechanism of protection of rights and freedoms, subsidiary means of protection.*