

УДК 342.7

**В.С. ГОВОРОВ**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## ПРАВОВА ПРИРОДА РЕГІОНАЛЬНИХ ОМБУДСМАНІВ

*Ключові слова:* права і свободи людини і громадянина, регіональні омбудсмани, Уповноважений з прав людини

Незважаючи на те, що у національній правовій науці достатньо робіт, присвячених дослідженню конституційно-правового статусу омбудсмана (О.В. Марцеляк, К.О. Закоморна, Н.С. Наулік, Л.В. Голяк та інші), в той же час поза увагою вітчизняних науковців залишилася проблема правової природи регіональних омбудсманів. Певною мірою це пов'язано з тим, що українському суспільству ця інституція невідома, і внаслідок цього є малоцікавою. Водночас діяльність регіональних омбудсманів Російської Федерації, США, Великобританії, Канади та цілого ряду інших країн свідчить про їх високий правозахисний потенціал та значну роботу у сфері забезпечення прав людини. Тому метою нашої роботи є усунення прогалин у вивченні інституту омбудсмана та дослідження правової природи регіональних омбудсманів.

Як свідчать численні публікації, присвячені омбудсману, сьогодні омбудсманівська ідея розщепилася, отримала нюанси й окремі деталі, пройшовши тривалий час становлення і утвердження в сучасних національних системах права. Завдяки своїй ефективній контрольно-наглядовій та правозахисній діяльності, унікальній здатності до трансміграції та пристосованості у різноманітних правових системах омбудсман одержав законодавче і суспільне визнання у державах з найрізноманітнішими формами правління та політико-територіальним устроєм [1, с.348].

І кожна з цих моделей має свої риси, деякі з яких співпадають з загальними рисами інституту омбудсмана, а деякі не цілком співпадають, виділяючи при цьому цю модель та

підкреслюючи специфіку тієї чи іншої схеми цієї інституції. Недарма канадський дослідник омбудсмана Д. Роуат у своїй праці «The ombudsman plan: the worldwide spread of an idea» зазначив, що в організації та функціонуванні різних варіантів інституту омбудсмана відображено особливості і відмінні риси формування національного державного механізму, тому зазначений інститут є досить складним для порівняльного аналізу [2, с.34].

Як свідчить практика, сьогодні фактично немає держав, які б закріплювали тотожний правовий статус інституту омбудсмана. Однак за всіх неоднакових організаційно-правових форм цього інституту в різних країнах у нього є ознаки, характерні для омбудсманів більшості країн (дослідники до загальних рис омбудсмана відносять те, що, по-перше, це інститут, статус якого врегульовано конституцією країни чи спеціальним законом, по-друге, це призначений вищими органами державної влади орган державної влади чи посадова особа, по-третє, це контрольно-наглядова та правозахисна інституція, по-четверте, вона виступає як незалежний, і по-п'яте, як політично нейтральний інститут, по-шосте, омбудсман може бути як одноособовий чи колегіальний орган державної влади (посадова особа), по-сьоме, він уповноважений 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, по-восьме, зазвичай він діє неформально на власний розсуд по-дев'яте, він рекомендує корегуючі дії, спрямовані на належне забезпечення прав і свобод людини та громадянина [3, с.3–4]. Ці риси дають підстави стверджувати про єдину правову природу інституту омбудсмана. Це цілком стосується і регіональних, на характеристиці яких ми і зупинимось з метою виробити повне визначення цієї моделі інституту омбудсмана. До таких рис, на наш погляд, можна віднести:

1. Статус омбудсмана, яким він склався у правовій теорії, визначається положеннями

конституції країни чи спеціальним законом. Причому, як свідчить світовий досвід, даний інститут запроваджується трьома шляхами: або на основі конституційних положень, що пізніше розвиваються в законодавстві (Швеція, Данія, ФРН, Іспанія, Угорщина, Намібія, Україна та цілий ряд інших країн), або в результаті прийняття спеціального закону і більш пізнього закріплення зазначеного інституту на конституційному рівні (Португалія, Польща та деякі інші держави), або шляхом урегулювання статусу омбудсмана спеціальним законом без фіксації в конституції (Франція, Великобританія, Австралія, ряд штатів США та інші країни) [1, с.13].

Що ж стосується регіональних омбудсманів, то в цілому їм притаманна та ж схема. Так, наприклад, в Російській Федерації правові основи діяльності Уповноважених з прав людини в суб'єктах федерації закріплені у Федеральному конституційному законі від 12.02.1997 р. «Про Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації», ст.5 якого дозволяє створення Уповноважених з прав людини в суб'єктах Російської Федерації: «1. У відповідності з Конституцією (статутом), законом суб'єкта Російської Федерації може запроваджуватися посада Уповноваженого з прав людини в суб'єкті Російської Федерації. 2. Фінансування діяльності Уповноваженого з прав людини в суб'єкті Російської Федерації і його апарату здійснюється із ресурсів суб'єкта Російської Федерації» [4].

Таким чином безпосереднє регулювання діяльності Уповноважених з прав людини в суб'єктах Росії здійснюється законодавством суб'єктів Федерації: Конституціями, Статутами, Законами про Уповноважених з прав людини в суб'єктах РФ.

При цьому слід зазначити, що в більшості випадків саме Конституції та Статуту суб'єктів Російської Федерації так чи інакше регламентують статус Уповноваженого з прав

людини<sup>1</sup>. Звичайно, що визнання на конституційному рівні чи на рівні статуту суб'єкта федерації підвищує статус омбудсмана, свідчить про визнання на вищому регіональному рівні пріоритету прав людини і громадянина, про визнання суб'єктом федерації нагальної потреби в неформальному, незалежному, деполітизованому органі, що захищає людину, громадянина від управлінського свавілля, бюрократичних збочень державного апарату, несправедливого ставлення з боку посадових осіб, нагальної потреби в органі, діяльність якого спрямована на забезпечення прав і свобод людини, а також на контроль за впровадженням режиму їх гарантування державними органами і посадовими особами суб'єкта федерації.

Аналіз текстів конституцій та статутів суб'єктів РФ свідчить, що закріплення статусу цього інституту дістає різне віддзеркалення в зазначених актах того чи іншого суб'єкта Росії. В окремих з цих правових актів закріплено введення посади Уповноваженого з прав людини з метою забезпечення гарантій прав і свобод людини та громадянина (конституції і статуту Республіки Алтай, Республіки Башкортостан, Республіки Татарстан, Удмуртської Республіки, Чеченської Республіки, Приморського краю, Астраханської, Белгородської, Брянської, Іркутської, Калінінградської, Калуської, Орловської, Свердловської, Тверської та Ульяновської областей, а також міст Москви та Санкт-Петербурга).

В деяких суб'єктах Російської Федерації (Республіка Інгушетія, Кабардино-Балкарська Республіка, Карачаєво-Черкеська Республіка, Республіка Мордовія, Республіка Саха (Якутія), Алтайський, Пермський, Ставропольський та Хабаровський краї, Амурська, Архангельська, Волгоградська, Кемеровська, Липецька,

<sup>1</sup> Взагалі про Уповноважених з прав людини нічого не говориться в конституціях (статутах) Республіки Адігея, Республіки Карелія, Республіки Комі, Московської, Нижегородської, Пензенської та Ростовської областей і Ненецького автономного округу.

Новгородська, Омська, Самарська, Саратовська та Смоленська області) в конституціях та статутах закріплюється загальний статус Уповноваженого з прав людини, а також зазначається, що він наділений правом законодавчої ініціативи.

Досить детально, в тому числі і через призмю компетенції Конституційного суду суб'єкта Російської Федерації, який розглядає справи щодо конституційності законів і нормативних правових актів суб'єкта РФ в тому числі і за запитами Уповноваженого з прав людини в суб'єкті РФ, говориться про цей правозахисний орган в Конституціях Республіки Дагестан і Республіки Калмикія та в Статуті Курської області.

Також в конституціях та статутах суб'єктів Російської Федерації написано, що у своїй діяльності Уповноважений з прав людини керується загально визнаними нормами міжнародного права, міжнародними договорами, учасниками яких є Росія.

Звичайно, що закріплення на рівні конституції чи статуту суб'єкта Російської Федерації статусу омбудсмана надає йому більшої вагомості, підвищує його роль в правозахисному механізмі. Хоча норми конституцій (статутів) регламентують лише окремі аспекти статусу регіонального омбудсмана. В повному обсязі його становище визначається законами. І це цілком природно, оскільки регулювання статусу омбудсмана на законодавчому рівні сприяє більш повному визначенню порядку його роботи та організації діяльності.

Закони суб'єктів Російської Федерації про Уповноважених з прав людини є практично однаковими як за структурою, так і за змістом, оскільки в якості їх основи, зразка послугував Федеральний конституційний закон «Про Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації» (хоча в Республіці Башкортостан, Свердловській та Смоленській областях, а також в місті Санкт-Петербурзі закони про Уповноважених з прав людини були прийняті ще до прийняття федерального закону про Уповноваженого). В основному структура таких законів охоплює наступні моменти:

1) мету, завдання інституту Уповноваженого з прав людини в суб'єкті РФ;

2) вимоги, що пред'являються до претендентів на посаду Уповноваженого з прав людини в суб'єкті РФ;

3) порядок обрання на посаду Уповноваженого з прав людини в суб'єкті РФ;

4) термін повноважень Уповноваженого з прав людини в суб'єкті РФ;

5) умови дострокового припинення повноважень Уповноваженого;

б) компетенція (повноваження) Уповноваженого;

7) організація роботи та гарантії діяльності Уповноваженого з прав людини в суб'єкті РФ.

Варто відзначити, що в Російській Федерації є і такі випадки, коли закони про Уповноважених з прав людини на рівні суб'єкта федерації прийняті, однак їх статус не найшов свого визнання в Основному законі (статуті) суб'єкта федерації, наприклад, в Краснодарському та Красноярському краях. Чи ж в ряді суб'єктів Федерації зазначений закон розроблений та прийнятий і в той же час з тих чи інших причин інститут омбудсмана не функціонує (наприклад, Тюменська область, Республіка Марій Ел, Ханті-Мансійський автономний округ і т.д.).

В цілому ж з 1996 р. по сьогодні в Росії уже обрані та приступили до виконання своїх обов'язків більше 50 регіональних Уповноважених з прав людини, це не беручи до уваги спеціалізованих, наприклад дитячих, та місцевих омбудсманів, правова основа діяльності яких в ґрунтується на охарактеризованій нами схемі з урахуванням специфіки функціонування спеціалізованих та місцевих Уповноважених з прав людини.

2. Зарубіжний досвід підтверджує, що необхідність в регіональних омбудсманах виникає перш за все тоді, коли існуючі органи державної влади та правозахисні інститути не забезпечують здійснення ефективного контролю в сфері державного управління і виникає потреба в додаткових механізмах захисту прав і свобод громадян. Так колишній комісар з прав людини Ради Європи Альва-

ро Хіль-Роблес пише: «Де б я ми не були, я бачив інтерес громадян до цього інституту (омбудсман – В.Г.) і надію, яку на нього покладають. При цьому велика територія Росії не дозволяє федеральному омбудсмену надіятися, що він один зуміє охопити всі потреби громадян, що потребують допомоги і поради з боку державного інституту, якому доручено захищати їх права. Тому я гаряче вітаю створення інституту Уповноважених з прав людини в російських регіонах» [5, с.34].

Таким чином, запровадження регіональних та місцевих омбудсманів є реакцією суспільства, регіональних та місцевих органів державної влади, місцевого самоврядування на недосконалість існуючої на рівні регіону чи певної адміністративно-територіальної одиниці правозахисної системи та стану дотримання прав людини. Суспільство та органи публічної влади зацікавлені в створенні свого спеціального, регіонального чи місцевого правозахисного інституту, який би допомагав національному омбудсману та став доповненням до існуючих форм контролю та нагляду у сфері забезпечення прав людини, а також за дотриманням соціальної справедливості в регіоні чи певній адміністративно-територіальній одиниці.

Варто відзначити, що зацікавленість у запровадженні регіональних омбудсманів проявляють не тільки національні органи влади, а й міжнародні організації. Особливо це стосується так званих «молодих» демократичних країн, які тільки стали на демократичний шлях розвитку. Наприклад, підтримку і заохочення у розвитку регіональних омбудсманів на рівні суб'єктів федерації Росії надавала й надає сьогодні Рада Європи. Уже згадуваний нами екс-комісар з прав людини Альваро Хіль-Роблес у свій час спільно Європейською комісією розробив спеціальну програму, мета якої – сприяти створенню цього інституту в суб'єктах Російської Федерації. Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи також були прийняті рекомендації про роль місцевих та регіональних уповноважених з прав людини в захисті прав громадян й про

основні характеристики регіонального Уповноваженого з прав людини [6], а також проведена серйозна та плідна робота з представниками різноманітних регіонів країн-членів цієї організації щодо запровадження місцевих та регіональних омбудсманів [5, с.35].

Резолюція 80 (1999) про роль Уповноважених/Омбудсманів в захисті прав громадян [7], прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи 1999 р. також достатньо детально регламентує правозахисну діяльність регіональних та місцевих Уповноважених з прав людини (омбудсманів). При цьому в преамбулі Резолюції говориться уже про те, що процес розвитку інституту регіонального Уповноваженого з прав людини просунувся настільки далеко, що зазначена Резолюція уже в стані враховувати точки зору з приводу статусу і функціонування регіональних Уповноважених з прав людини (омбудсманів).

Зацікавленість суспільства, міжнародної спільноти та національних органів публічної влади в запровадженні регіональних омбудсманів пояснюється й тим, що діяльність цієї інституції доповнює існуючі національні та регіональні засоби захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина та спрямована на обізнаність громадян про порушені органами влади, посадовими особами їх права і свободи. В результаті правозахисної роботи регіональних та місцевих омбудсманів підтримується віра людини в справедливість, нейтралізується насторожене ставлення особи до влади, пом'якшуються конфлікти між державою, її органами і громадянами. І.О. Лосиця з цього приводу зазначає: «У сучасному суспільстві... центри політичної і соціальної влади не співпадають. 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» [8, с.13].

Як пише О.В. Марцеляк, омбудсман – це спеціальний контрольно-наглядовий та правозахисний інститут. Здійснюючи свої повноваження, він виконує роль балансу між суперечливими суспільними інтересами і не тільки пом'якшує суперечності між державними і громадянськими сферами, а й легітимізує державну владу, яка під впливом цього інституту стає більш чуйною до потреб і запитів членів суспільства... Він гарантує «демократизацію» бюрократії, яка під впливом його діяльності проявляє більшу увагу, симпатію та турботу до своїх співвітчизників. У певному сенсі омбудсман і органи державної влади взаємно посилюють і стимулюють один одного. Новаторський і прогресивно мислячий омбудсман своїм функціонуванням демократизує і робить з «людським обличчям» державний апарат, захищає його від незаслуженої критики, з іншого боку – держава, в особі її органів, створює омбудсманові належні умови для виконання ним своїх повноважень [1, с.17–18].

Як стверджує Б. Байкадамов, фігура омбудсмана з притаманною йому посередницькою функцією краще пристосована до вирішення сучасних конфліктних ситуацій, ніж традиційні інститути держави. Омбудсман з його безпосередньою близькістю до людей і повноваженнями «м'якого права» ефективно виконує одночасно роль соціального буфера і фільтру між громадянами і державою [9, с.18]. А регіональний омбудсман Валлонії (Бельгія) М-Ж. Чідіас влучно зауважує: «...омбудсман потрібний там, де необхідно нагадати сторонам, що деякі правила не були ними враховані. Тут омбудсман докладає зусилля, щоб знайти консенсус між громадянином і адміністрацією» [10, с.105].

Уповноважений з прав людини Росії В.П. Лукін стоїть на позиції запровадження регіональних омбудсманів з метою дотримання принципу рівності. Зокрема з цього приводу він пише: «Проблеми з дотриманням прав людини виникають повсюдно. Деякі з них можуть, а отже повинні бути вирішені на рівні суб'єкта Федерації. Там же, де інститут регіонального уповноваженого відсутній, зве-

рення громадян з приводу порушення їх прав направляються федеральному Уповноваженому чи, що ще гірше, взагалі нікуди не направляються. Рівного доступу громадян до системи державного захисту прав і свобод людини, таким чином, не забезпечено» [11, с.125]. І далі він продовжує: «...важливо, однак, підкреслити, що інститут уповноваженого з прав людини задуманий як складова частина однакової системи державного захисту прав і свобод людини. Там, де її немає, система становиться неповною, а громадяни позбавляються одного з засобів захисту своїх прав і свобод. Коли в одному суб'єкті Російської Федерації зазначений інститут існує, а в іншому – відсутній, про однаковий для всіх рівень державного захисту прав і свобод людини говорити, природно, не приходиться» [11, с.147].

3. Істотною рисою регіональних омбудсманів є те, що сфера їх діяльності обмежена частиною території країни – провінцією, областю, штатом, краєм, республікою, на відміну від національних омбудсманів, компетенція яких поширюється на всю територію держави, та місцевих омбудсманів, які функціонують на муніципальному рівні в місті, районі і т. ін. Причому ми не підтримуємо точку зору В.В. Бойцовой, яка у своїх працях називає омбудсманів Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії місцевими, виходячи з того, що вони називаються Комісарами з місцевого самоврядування та мають право здійснювати контроль за місцевими органами влади. А розділяємо позицію О.В. Марцеляка, який вважає, що омбудсмани Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії потрапляють якраз у розряд регіональних, оскільки основним критерієм визначення категорій «місцевий» та «регіональний» омбудсман має бути рівень їх запровадження, а не рівень органів, за якими вони здійснюють контроль. «За останнього підходу, – як пише О.В. Марцеляк, – ми були б змушені і національних омбудсманів, у випадку поширення їх юрисдикції на місцеві органи влади, називати місцевими омбудсманамі, що, зрозуміло, було б нонсенсом» [1, с.323].

Що ж до мети, яку прагнуть досягти запроваджуючи регіонального омбудсмана, то в своїх загальних рисах вона єдина – зміцнення правозахисного механізму на регіональному рівні, створення додаткових гарантій контролю за функціонуванням органів державної влади, запровадження ефективного інституту, діяльність якого спрямована на демократизацію суспільних і державних відносин, відносин між державним апаратом і громадянами. Запровадження таких омбудсманів виступає «захисною реакцією» громадянського суспільства на зміцнення і розширення сфери державного впливу на розвиток суспільства.

4. Серед дослідників інституту омбудсмана немає єдиної точки зору щодо його державницької природи. Частина науковців стоїть на позиції що це орган або служба. Наприклад, російський науковець С.І. Глушкова вважає, що Уповноважений з прав людини виступає «несудовим органом, незалежним від виконавчої влади, до якого громадянам можна звернутися зі своїми скаргами на публічну владу на безкоштовній основі. Для розгляду цих скарг омбудсмен наділений владою розслідування, внесення рекомендацій, пропозицій, здійснення тиску, виключаючи можливість приймати рішення щодо відміни чи заміни законів, чиновників і т. п.» [12, с.334]. Цю ж точку зору поділяє доцент Гданського університету Польщі А. Кубяк, який пише, що Закон від 15.07.1987 року «Про Уповноваженого з громадянських прав» наділяє польського омбудсмана статусом самостійного державного органу, що стоїть на сторожі прав і свобод громадян, проголошених Конституцією та іншими законодавчими актами [13, с.5].

В той же час А.І. Лебедев стверджує, що інститут омбудсмана – це державна служба, передбачена конституцією і очолювана незалежною публічною посадовою особою вищого рангу, яка відповідальна тільки перед законом [14, с.129]. А у більшості джерел омбудсман визначається просто як посадова особа. Так, на думку М.А. Миронова, Уповноважений з прав людини – це посадова особа високого рангу, що призначається на посаду

(звільняється з посади) вищими законодавчими, виконавчими органами влади чи главою держави, підзвітна їм, наділена широкими повноваженнями з метою забезпечення правового захисту громадян, розгляду їх скарг про усунення або недопущення порушень законності рішеннями і діями органів державної влади [15, с.18–19].

В енциклопедичному словнику «Конституція Російської Федерації» Уповноважений з прав людини визначається «як незалежна публічна посадова особа, покликана здійснювати контроль за дотриманням законних прав і інтересів громадян в діяльності органів виконавчої влади і посадових осіб» [16, с.141–142]. Приблизно так само характеризує омбудсмана і А.С. Капто, який стверджує, що Уповноважений з прав людини – це посадова особа, наділена повноваженнями контролю за дотриманням прав і інтересів громадян в діяльності органів виконавчої влади [17, с.338].

Н.Ю. Хаманева розглядає посаду Уповноваженого з прав людини в двох аспектах – державно-правовому і з позиції громадянина, і в кожному з цих аспектів Уповноважений вбачається як посадова незалежна особа [18, с.32].

В цілому і в нормативних актах зарубіжних країн саме так визначається статус регіональних омбудсманів. Так, в Російській Федерації в нормативних актах, які регулюють статус регіональних омбудсманів Російської федерації, зазначається, що Уповноважений з прав людини – це посадова особа, яка забезпечує дотримання на відповідній території прав і свобод людини та громадянина (Пензенська область) чи просто посада (Белгородська область, Приморський край, Свердловська та Смоленська області, Республіка Саха (Якутія) і т.д.). Хоча Закон Іркутської області «Про Уповноваженого з прав людини в Іркутській області» закріплює, що у відповідності зі Статутом Іркутської області Уповноважений з прав людини в Іркутській області є державним органом Іркутської області, який включає в себе державну посаду Іркутської області – Уповноважений з прав людини в Іркутській області (далше – Уповноважений)

та його апарат. Зазначений державний орган Іркутської області наділений правами юридичної особи, має печатку і бланки з зображенням Герба Іркутської області і з своєю назвою [19]. Подібне положення містять і Закон «Про Уповноваженого з прав людини в Ульяновській області» (ст.25), і Закон «Про Уповноваженого з прав людини в Пензенській області» (ст.23) та інші.

Виходячи з цього в літературі є і інші підходи у визначенні правового статусу омбудсмена. Наприклад, вітчизняний науковець О.В. Марцеляк говорить про те, що коли ми розкриваємо сутність інституту омбудсмена, то мова повинна йти про нього не тільки як про посадову особу, як це має місце в переважній більшості наукових джерел, а й як про орган державної влади. Свою точку зору цей науковець аргументує тим, що державно-службова особа – це «службове місце» в державному органі [20, с.104], «частина організаційної структури державного органу (організації), уособлена і закріплена в офіційних документах (штатах, розкладах посадових окладів та ін.), з відповідною частиною компетенції держоргану (організації), що надається особі – державному службовцю з метою її практичного здійснення» [21, с.72]. «Якщо ж омбудсмена все-таки визнати посадовою особою, – пише О.В. Марцеляк, – виникає питання – в якому органі він обіймає посаду: парламенті, уряді, адміністрації глави держави чи деінде? У нормативних актах деяких країн закріплюється, що омбудсман є посадовою особою парламенту (Мальта); у тих державах, де омбудсман функціонує на регіональному чи місцевому рівні, його статус визначається саме як посадової особи апарату губернатора чи органу місцевого самоврядування. Однак в переважній більшості держав омбудсман розглядається як самостійний орган держави.

Говорячи про природу цього правозахисного інституту як органу держави, не слід залишати поза увагою і той загально визнаний теорією держави і права факт, що орган держави – це посадова особа, якщо це односіб-

ний орган, або певним чином організована група посадових осіб у колегіальному органі, що здійснює у певному обсязі функції держави на певній ділянці управління суспільством [22, с.41; 23, с.98; 24, с.204; 25, с.18–19]; організована група людей чи одна особа, наділені в установленому законом порядку владними повноваженнями здійснення управління в тій чи іншій сфері суспільних відносин [26, с.180–181]. Інколи дається визначення, що державний орган (громадянин або колектив громадян) – це відносно відокремлена частина єдиної системи органів державної влади, побудованої за конституційним принципом розподілу влади, який створюється у певному, визначеному законом, порядку і здійснює завдання та функції на підставі державно-владних повноважень, власної компетенції; його одноособовий склад об'єднується правовими зв'язками в одне ціле (якщо це не одноособовий орган) і діє на певній території за допомогою відповідних форм організації та методів діяльності [27, с.390], чи що це – колектив громадян чи громадянин певної держави, наділений державно-владними повноваженнями та уповноважений цією державою на здійснення її задач і функцій [28, с.326], який діє в установленому державою порядку [29, с.294–295]; чи що це група осіб чи окрема особа, яка складає частину державного апарату і створюється ним для здійснення завдань і функцій держави, розвитку виробничих сил і підняття добробуту громадян [30, с.214]. З цієї точки зору, омбудсман представляє собою орган влади. В одних державах – це одноособовий (монократичний) орган, в інших – колегіальний. Тому вважаємо, що буде більш правильно і коректно іменувати інститут омбудсмена органом державної влади (посадовою особою)» [1, с.21–22].

На наш погляд, точка зору О.В. Марцеляка щодо правової природи омбудсмена є найбільш аргументованою і ми її повністю поділяємо. В той же час хочемо відзначити, що коли ми говоримо про регіональних омбудсманів, то вони частіше виступають в якості посадової особи, а не органу державної влади.

5. Характеризуючи місцевих та регіональних омбудсманів не можна залишити поза увагою таку їх рису як незалежність. Як правильно підкреслює Й. Скала: «Ефективність діяльності омбудсмана прямо пов'язана з його незалежністю» [31, с.67]. На цій же позиції стоїть й Л. Фрідмен, який пише: «Омбудсман – це незалежний і ...неупереджений чиновник... оскільки у своїй діяльності він не ставить особистих цілей, його рекомендації дійсно справедливі і об'єктивні» [32, с.101].

Незалежність регіональних та місцевих омбудсманів знаходить своє відображення в законодавчому закріпленні їх статусу. Наприклад, Закон Пензенської області РФ «Про Уповноваженого з прав людини в Пензенській області» закріплює, що Уповноважений при здійсненні своїх повноважень незалежний і невідповідний будь-яким органам і посадовим особам (ст.2). Подібні положення містяться у відповідних законах, які регулюють статус регіональних омбудсманів Приморського краю, Чеченської Республіки, Архангельської області, Ставропольського краю, Республіки Дагестан, Іркутської області (Уповноважений при здійсненні своєї діяльності незалежний від будь-яких органів, організацій, об'єднань і посадових осіб), Алтайського краю (Уповноважений при здійсненні своїх повноважень незалежний і невідповідний будь-яким органам державної влади, іншим державним органам і посадовим особам), Хабаровського краю, Омської, Курської та Ростовської областей, Красноярського краю, міста Москви (Уповноважений при здійсненні своїх повноважень незалежний і невідповідний органам державної влади, органам місцевого самоврядування і посадовим особам).

Законом Белгородської області «Про Уповноваженого з прав людини в Белгородській області» визначено: «Уповноважений незалежний, невідповідний будь-яким державним органам і посадовим особам та здійснює свою діяльність в межах компетенції, визначеної цим законом» (ч.2 ст.2) [33]. Закон Ленінградської області «Про Уповноваженого з прав людини в Ленінградській області» міс-

тити уточнюючі положення: «Уповноважений при здійсненні своїх повноважень незалежний і невідповідний будь-яким органам державної влади Ленінградської області, державним органам Ленінградської області і їх посадовим особам, а також особам, які заміщають державні посади Ленінградської області, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам і посадовим особам місцевого самоврядування» (ч.2 ст.1) [34]; Закон Московської області «Про Уповноваженого з прав людини в Московській області» уточнює: «Уповноважений при здійсненні своєї діяльності незалежний і невідповідний органам і посадовим особам Московської області» (ч.4 ст.1) [35], а Закон Республіки Карелії «Про Уповноваженого з прав людини в Республіці Карелія» уточнює, що Уповноважений при здійсненні своїх повноважень незалежний і невідповідний державним органам Республіки Карелія, особам, які заміщають державні посади Республіки Карелія (ч.1 ст.2) [36].

Закон Свердловської області «Про Уповноваженого з прав людини в Свердловській області» закріплює: «Уповноважений з прав людини в межах встановленої компетенції незалежний від державних органів і органів місцевого самоврядування» (ч.3 ст.2) [37]. Аналогічне положення містить Закон Республіки Саха (Якутія) «Про Уповноваженого з прав людини в Республіці Саха (Якутія)».

Закон Смоленської області «Про Уповноваженого з прав людини в Смоленській області» голосить: «Уповноважений з прав людини в межах встановленої компетенції незалежний і невідповідний державним органам, органам місцевого самоврядування і посадовим особам.» (ч.3 ст.1) [38] і такі ж положення знайшли закріплення в Законах Ненецького автономного округу «Про Уповноваженого з прав людини в Ненецькому автономному окрузі», Амурської, Брянської та Волгоградської областей.

Досить ґрунтовно визначено незалежність Уповноваженого з прав людини Законом Пермського краю «Про Уповноваженого з прав людини у Пермському краї», ст.3 якого називає



вається «Незалежність Уповноваженого» і голосить: «Уповноважений здійснює свою діяльність самостійно і невідповідний будь-яким державним органам, органам місцевого самоврядування і посадовим особам. Втручання в діяльність Уповноваженого, яку він здійснює в межах своєї компетенції, не допускається» [39], а Законом Республіки Інгуетії «Про Уповноваженого з прав людини в Республіці Інгуетія» це зроблено досить лаконічно: «Уповноважений при здійсненні своїх повноважень незалежний та невідповідний нікому» [40].

Таким чином, незалежність регіональних омбудсманів гарантується заборонаю органам державної влади, будь-яким посадовим особам втручатися в їх діяльність. Як пише О.В. Марцеляк: «Ніхто не має права давати йому (омбудсманові – В.Г.) вказівки, накази стосовно розгляду скарг громадян, доручати виконання певних завдань, чи впливати на його рішення. Омбудсман самостійно здійснює розгляд скарг громадян і наділений свободою вибору дій у кожній конкретній справі та прийняттям остаточного рішення. Це є визначальним моментом функціональної незалежності омбудсмана.

З метою забезпечення незалежності омбудсмана законодавством більшості країн передбачені також і такі гарантії як, по-перше, чітке визначення порядку звільнення омбудсмана з займаної посади; по-друге, наділення його правом недоторканності; по-третє, передбачення окремого фінансування омбудсмана з бюджету; по-четверте, надання йому цілого ряду соціальних гарантій та прирівнювання за статусом до вищих органів державної влади» [1, с.24].

6. Як пишуть дослідники інституту омбудсмана, у багатьох країнах він став невід'ємною частиною механізму державної влади. Омбудсман влився в нього без порушення компетенції, існуючих процедур організації роботи інших органів, інститутів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод людини, без зміни функціонування їх діяльності. Цей інститут став допов-

ненням існуючих форм контролю та нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина [1, с.19]. Е.М. Гануляк погоджуючись з цим стверджує, що омбудсман має свій політичний, реальний простір дії [41, с.65]. Ю.М. Тодика та В.С. Журавський зазначають, що омбудсман заповнює прогалини і компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини, парламентського та відомчого контролю за адміністративними органами [42, с.381].

Таким чином, омбудсман виступає додатковим, а не альтернативним засобом захисту прав і свобод людини стосовно інших правозахисних механізмів, заповнює прогалини та компенсує недоліки судових та інших засобів захисту прав людини. Хоча окремі науковці, не виступаючи противниками цієї суті інституту омбудсмана, все ж говорять, що з термінологією не можна погодитися, оскільки прикметник «додатковий» означає «той, що додається, служить доповненням до чогонебудь». Вони ж переконані, що омбудсман не додатковий, а допоміжний правозахисний орган («допоміжний» – що надає допомогу, сприяння), який діє паралельно і самостійно поряд з судами й іншими правозахисними органами і організаціями. На їх погляд, діяльність омбудсмана скоріше носить допоміжний характер, він сприяє і допомагає державі, суспільству й окремій особистості у поновленні справедливості [43, с.45]. Погоджуємося з такою позицією частково, що якщо розглядати омбудсмана з точки зору діяльності по відношенню до держави, суспільства, людини, то він виступає як орган, який допомагає у відновленні порушених прав і свобод людини та громадянина (допоміжний орган), але якщо розглядати цю інституцію з точки зору діяльності інших правозахисних інститутів, то тоді доречніше говорити, що він не допоміжний, а додатковий (субсидіарний) орган, який доповнює існуючу систему органів державної влади, що забезпечують права людини [1, с.19–20].

Саме в такому аспекті визначається статус регіональних омбудсманів в світі. Так Закон «Про Уповноваженого з прав людини в Смоленській області» проголошує: «Уповноваже-

ний своєю діяльністю доповнює існуючі форми і засоби захисту прав і свобод людини. Запровадження посади Уповноваженого не відмінює і не тягне перегляду компетенції державних органів, що діють в галузі захисту і відновлення порушених прав і свобод, а передбачає взаємодію з ними і з Уповноваженим з прав людини в Російській Федерації» (ч.2 ст.1) [44]. Закон «Про Уповноваженого з прав людини в Курській області» закріплює: «Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту прав і свобод людини і громадянина, не відмінює і не тягне перегляду компетенції органів судової влади та інших державних органів, що здійснюють контроль і нагляд за дотриманням громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних і інших особистих і колективних прав і свобод людини і громадянина» (ч.2 ст.1) [45]. Закон «Про Уповноваженого з прав людини в Приморському краї» голосить: «Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту прав і свобод громадян, не відмінює і не тягне перегляду компетенції державних органів, що забезпечують захист і відновлення порушених прав і свобод» (ч.1 ст.3) [46]. Подібна норма міститься в Законі «Про Уповноваженого з прав людини Свердловської області»: «Уповноважений з прав людини своєю діяльністю доповнює існуючі форми і засоби захисту прав людини і взаємодіє з Уповноваженим з прав людини Російської Федерації і його представниками в регіоні» (ч.2 ст.2) [47] та в законодавчих актах цілого ряду інших регіонів Російської Федерації (Республіка Саха (Якутія), Ненецький автономний округ, Іркутська, Архангельська, Амурська області і т.д.).

7. Наступною рисою регіональних омбудсманів є неформальний характер їх діяльності. Як влучно зазначає з цього приводу український дослідник омбудсмана О.В. Марцеляк: «Неформалізований підхід щодо вирішення скарг громадян на порушення їх прав і свобод вигідно відрізняє цей інститут від інших правових, в тому числі судових способів захисту прав людини» [1, с.32].

Неформальний характер діяльності регіональних омбудсманів полягає у тому, що в основі їх діяльності є прості і зрозумілі для громадян форми та методи роботи, які на відміну від форм та методів роботи інших органів державної влади, що займаються захистом прав людини, є більш демократичними. Це полягає, наприклад, в тому, що законодавством не передбачені якісь особливі вимоги щодо поданих омбудсманові від громадян скарг, як правило, такі вимоги стосуються тільки терміну подачі скарги, інколи її форми (хоча, знову ж таки, більшість регіональних омбудсманів широко, вільно і гнучко трактують перераховані умови і можуть на свій розсуд приймати скарги до розгляду й при недотриманні зазначених вимог).

Інший аспект цієї риси регіональних омбудсманів проявляється в тому, що при зверненні до омбудсмана громадяни відчують доброзичливе ставлення з боку персоналу, при необхідності їм надається допомога в написанні скарги. Як відзначається в фаховій літературі, омбудсман робить все можливе, щоб не перетворювати звернення до нього за допомогою у ще одне офіційне випробування для громадян [1, с.32].

Також всі послуги омбудсманом надаються громадянам безкоштовно і розгляд скарги супроводжується неформальними процедурами розслідування. Що дуже важливо, при цьому омбудсман оцінює не тільки законність, але й справедливість, розумність, правильність рішень та дій державних органів і посадових осіб, діяння яких оскаржуються громадянами. М. Майер, підкреслюючи таку особливість діяльності омбудсмана зазначає, що інститут омбудсмана дуже гнучкий..., що проявляється в прийнятті ним рішень, відсутністю вимоги обов'язкового проведення важкого процесу інтерпретації та застосування законів, оскільки він керується, скоріше, поняттям справедливості [48, с.42].

Варто відзначити і те, що регіональні омбудсмани розглядають скарги на порушення основних прав громадян нерідко після того, коли вичерпані всі законні шляхи для їх від-

новлення, і якщо омбудсман вважає за необхідне, то він знову порушує провадження в відповідних державних органах. Їм характерний і природно-правовий характер сприйняття та розуміння права: вони покликані захищати права, які інколи не знаходять конституційного та законодавчого закріплення (наприклад, право на якісне управління) [49, с.20]. Це дозволяє повною мірою реалізувати потенціал інституту як гаранта прав і свобод людини та громадянина. Завдяки цьому інституту розширюються кордони позитивістського бачення права, створюються можливості для гуманізації всієї системи управління.

8. На відміну від національних омбудсманів, які у більшості країн світу призначаються на свою посаду парламентом, і це дає підстави деяким дослідникам цього інституту навіть стверджувати у зв'язку з цим, що влада омбудсмана є похідною від парламенту, а сам інститут розглядати як допоміжний орган парламенту [1, с.26], регіональні омбудсмани, як правило, призначаються регіональними законодавчими органами (тобто законодавчими органами суб'єктів федерації) за поданням глави виконавчої влади регіону.

Так, Уповноважений з прав людини в Белгородській області Російської Федерації призначається на посаду Белгородською обласною Думою за поданням губернатора області. В Республіці Саха (Якутія) Уповноважений з прав людини призначається Державними Зборами (Іл Тумен) за пропозицією Президента Республіки. В Свердловській області Уповноважений з прав людини також обирається Палатою Представників Законодавчих Зборів Свердловської області за поданням Губернатора області. Приблизно такий же порядок призначення (обрання) регіональних омбудсманів має місце в Орловській області, Хабаровському краї, Республіці Дагестан, Ульяновській області та деяких інших регіонах Російської Федерації.

А от Уповноважений з прав людини в Приморському краї призначається депутата-

ми Законодавчих Зборів Приморського краю, а пропозиції щодо кандидатів на посаду Уповноваженого можуть вносити губернатор Приморського краю і депутати Законодавчих Зборів краю. Так само і в Смоленській області, де Уповноважений з прав людини призначається рішенням Смоленської обласної Думи, а кандидатури на цю посаду можуть вносити глава адміністрації області і депутати обласної Думи. Такий же порядок діє при призначенні Уповноважених з прав людини в Іркутській, Амурській областях, Ставропольському краї і т.д.

В Ненецькому автономному окрузі Уповноважений з прав людини обирається Зборами депутатів Ненецького автономного округу за пропозиціями глави Адміністрації округу, депутатів Зборів, а також представницьких органів самоуправління округу. Приблизно такий же порядок призначення (обрання) регіональних омбудсманів має місце в Архангельській області, Пермському краї та деяких інших регіонах Російської Федерації.

В той же час спеціалізовані регіональні омбудсмани в Російській Федерації, наприклад дитячі, призначаються главами суб'єктів федерації: президентами – Республіка Інгушетія, Республіка Мордовія, Республіка Комі, Республіка Північна Осетія-Аланія, Республіка Дагестан, Республіка Бурятія, губернаторами – Іванівська, Омська, Новосибірська, Калінінградська, Курська, Володимирська, області і т.д.

Такий порядок призначення (обрання) регіональних омбудсманів приводить нас до висновку, що вони призначаються на свою посаду вищими законодавчими чи виконавчими органами державної влади відповідного регіону.

9. Світова практика свідчить, що є дві моделі інституту омбудсмана з точки зору організації служби – одноособова чи індивідуальна омбудсманівська служба, яка ґрунтується на тому, що у омбудсмана в руках сконцентровані всі правозахисні повноваження, що гарантує кращу ефективність його роботи, сприяє підвищенню престижу омбудсманів-

ської влади та зростанню суспільної довіри до інституції, та колегіальна омбудсманівська служба, специфіка якої полягає у розподілі повноважень між окремими членами колегії, коли функції омбудсмана виконуються не однією особою, а декількома особами зразу. На думку більшості дослідників інституту омбудсмана, останній варіант функціонування омбудсманівської служби, не впливає на його інституційну природу і є результатом адаптації ідеї омбудсмана до особливостей національної політико-правової структури певних країн [50, с.152]. Як зазначає О.В. Марцеляк, колегіальні омбудсманівські служби на практиці довели свою користь та ефективність. Сила такої схеми даного інституту полягає у тому, що він колегіально відстоює свою точку зору, своє рішення, а це має певний психологічний ефект та суспільний резонанс. Правда, інколи цей же момент має і свій негатив, оскільки необхідність колегіального вирішення справи може призводити до затримки прийняття рішення. Тому сьогодні є дві схеми колегіальної омбудсманівської служби: а) коли вони функціонують у вигляді колегії, де рішення по справі приймаються колегіально членами комісії (Колегія народного правозахисту Австрії, Комісія з петицій ФРН, Постійна Комісія з розслідувань в Танзанії, Комісія з публічних скарг Нігерії, Комісія з розслідувань Замбії і т.д.); б) у вигляді об'єднаної служби омбудсманів, де кожний із них працює та приймає рішення автономно, оскільки відповідає за певний напрямок роботи служби (омбудсмани Молдови, Литви і деяких інших країн) [1, с.240–263].

В той же час що стосується місцевих та регіональних омбудсманів, то вони, як правило, є одноосібними інституціями. Тільки Законом Пензенської області Російської Федерації «Про Уповноваженого з прав людини в Пензенській області» передбачено, що Уповноважений має заступника – Уповноваженого з прав дитини в Пензенській області, посада якого відноситься до державних посад Пензенської області. А у випадку, коли Уповноважений тимчасово (у

зв'язку з хворобою чи відпусткою) не може виконувати свої обов'язки, їх здійснює Уповноважений з прав дитини (ч.3–5 ст.1).

Слід наголосити, що незалежно від моделі омбудсманівської служби діяльність омбудсмана персоніфікована, що надає йому індивідуальність, специфічність у механізмі захисту прав і свобод людини й громадянина. Омбудсмани самі розглядають скарги громадян, вивчають матеріали та обставини справи, а персонал їх служби тільки допомагає їм готувати справу до розгляду, що робить інститут омбудсмана найменш бюрократизованим серед інших сучасних органів державної влади.

10. Здійснення регіональними та місцевими омбудсманом своєї правозахисної діяльності вимагає від них прийняття об'єктивних та політично-неупереджених рішень. Як стверджують А.Н. Соколов і К.Б. Трумпель, становище омбудсмана як верховного арбітра вимагає від нього мати здоровий глузд і холодний розум у період виконання своїх службових обов'язків. Для цього він повинен володіти статусом позапартійної особи і не бути політично заангажованим [51, с.20–21]. Тому важливою рисою регіональних омбудсманів є дотримання ними політичного нейтралітету. Як зазначається в Законі Орловської області РФ «Про Уповноваженого з прав людини в Орловській області»: «Уповноважений не має права займатися політичною діяльністю, бути членом політичної партії чи іншого громадського об'єднання, що переслідує політичні цілі, використовувати своє посадове становище в інтересах політичних, релігійних чи інших громадських об'єднань» (ч.2 ст.6) [52]. Подібне положення міститься в Законі «Про Уповноваженого з прав людини в Архангельській області»: «Уповноважений не має права займатися політичною діяльністю, бути членом політичної партії чи іншого громадського об'єднання, що переслідує політичні цілі» (ч.2 ст.9) [53] та в ряді інших регіональних законодавчих актів РФ (Республіка Карелія, Красноярський край, Чеченська Республіка, Омська область, Пермський край, Республіка Інгушетія та ін.).

Політичний нейтралітет регіональних омбудсманів досягається також тим, що, по-перше, їх обрання не обумовлюється політичною цілеспрямованістю; по-друге, як свідчить аналіз практики їх діяльності вони вкрай рідко стають суб'єктами політичних суперечок, тому що сфера їх діяльності більше стосується реалізації громадянських та соціально-економічних прав, хоча інколи й політичних. «Для підтримки довір'я суспільства Уповноважений зобов'язаний уникати політичних конфліктів. Якщо він стане висловлювати негативні (чи захоплені) оцінки діяльності уряду, Президента чи парламенту, то обов'язково буде втягнутий у політичну боротьбу», – переконана В.В. Бойцова [50, с.11]. О.В. Марцеляк з цього приводу зазначає: «Головним політичним переконанням омбудсмана повинні бути права і свободи людини та громадянина. Слід підкреслити, що політичний нейтралітет омбудсмана не завдає шкоди його суспільному іміджу, а, навпаки, піднімає його. Оскільки активна участь омбудсмана у політичному житті країни безперечно перетворила б його в знаряддя боротьби за владу, і тим самим він автоматично втратив би будь-які можливості щодо неупередженого, об'єктивного і незалежного прийняття рішень» [1, с.30].

11. З поміж головних чинників, що визначають сутність регіональних омбудсманів слід виділити і те, що в їх компетенцію не входять конфлікти між громадянами. Здебільшого це повноваження регіональних омбудсманів прямо передбачено законом, і воно витікає із положень законодавства, яке зазначає, що омбудсман запроваджується з метою забезпечення гарантій державного захисту прав і свобод громадян, їх дотримання і поваги державними органами певного регіону, органами місцевого самоврядування цього ж регіону, організаціями, установами, об'єднаннями громадян, їх посадовими особами. Також це повноваження може витікати із того, що омбудсман має право приймати скарги громадян при умові, що в них зазначений конкретний орган державної влади чи поса-

дова особа, які порушили права громадянина; чи закріплено право звертатися до омбудсмана при умові, що права та свободи особи були порушені в результаті рішень або дій певного органу державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб; чи окресленням органів державної влади, їх посадових осіб, на які розповсюджуються компетенція регіонального омбудсмана та ін.

12. Згідно з правовою природою регіональних омбудсманів вони не наділені повноваженнями приймати імперативні рішення у справі, а можуть тільки намагатися переконати той чи інший орган державної влади, місцевого самоврядування чи посадову особу, чиїми діями (бездіяльністю) порушені права і свободи особи, розглянути оскаржене питання з метою усунення допущених порушень прав людини. А.Д. Готтерер з цього приводу заявляє: «Інститут омбудсмана парадоксальний. Одночасно він владний і безвладний. Омбудсман наділений великими повноваженнями на проведення допитів і розслідування, але не наділений повноваженнями примусити органи влади зробити щось, за винятком дати відповідь на питання і скласти протокол чи зібрати докази. Однією з сильних сторін інституту омбудсмана є те, що він може впливати на дії уряду шляхом переконання» [54, с.31]. Н. Хаманєва також зазначає: «Омбудсмен діє в силу суспільного довір'я, морального авторитету, але не в силу делегованої йому імперативної влади» [55, с.144].

Такий характер діяльності регіональних омбудсманів забезпечує позитивне сприйняття органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами, представниками інших інституцій рішень омбудсмана. Як досить влучно з цього приводу говорить В.В. Бойцова, інститут омбудсмана представляє собою якщо не радикальні зміни формально-правових традицій у сфері контролю і нагляду за бюрократією, то у всякому випадку істотне корегування цих традицій у напрямку розвитку нетрадиційних способів впливу на адміністративну поведінку [56, с.53].

Таким чином, регіональні омбудсмани зовсім не представляють собою небезпеку для органів державної влади, оскільки їх рішення – це, як правило, пошук компромісу між особою, чії права порушені, і органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами, представниками інших інституцій, хто порушив ці права особи. Завданням регіональних омбудсманів виступає переконати органи державної влади та інші інституції в необхідності відновити порушені права людини, здійснити певні зміни у механізмі свого функціонування, особливо на тій ділянці, де допускаються масові порушення прав людини. Для цього в арсеналі регіональних омбудсманів також використовуються такі ефективні засоби впливу як критика і гласність.

«Виконання неімперативних рішень омбудсмана забезпечується і тим, що, як правило, на цю посаду обирають осіб, які користуються високим авторитетом в країні, широкою підтримкою у населення. Не виконання рішень таких осіб певними органами чи службовими особами викликає негативне ставлення до них з боку суспільства. Також тут спрацьовує і той фактор, що якщо омбудсман не задоволений реакцією на свої рекомендації, він має право надати цьому факту публічного характеру. Це є істотним стимулом для сприйняття і виконання рекомендацій омбудсмана органами влади та їх посадовими особами», – пише О.В. Марцеляк [1, с.35].

Виходячи з зазначених рис, можна зробити висновок, що *регіональний омбудсман – це призначений вищими регіональними органами державної влади контрольно-наглядовий, правозахисний, незалежний, політично нейтральний, одноособовий чи колегіальний орган державної влади (посадова особа), уповноважений конституцією (статутом) 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 корегуючі дії, спрямовані на належне забезпечення цих прав і свобод.*

## ЛІТЕРАТУРА

1. Марцеляк О. В. Інститут омбудсмана: теорія і практика : монографія / Марцеляк О. В. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004.
2. Rowat D. C. The Ombudsman Plan: The worldwide spread of an idea / Rowat D. C. – L. : British council, 1986.
3. Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Марцеляк. – Одеса, 2004.
4. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» : от 26.02.1997 г., № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 9.
5. О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации / Доклад Альваро Хиль-Роблеса, комиссара по правам человека Совета Европы, о его визите в Российскую Федерацию с 15 по 30 июля 2004 года, с 19 по 29 сентября 2004 г. Комитету Министров и Парламентской Ассамблее. – Калуга, 2005.
6. Резолюция КМРВЕ и Рекомендация КМРВЕ «О роли местных и региональных уполномоченных по правам человека в защите прав граждан» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.neps.ru/node/932>.
7. Резолюция 80 (1999) о роли уполномоченных /омбудсманов в защите прав граждан [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.neps.ru/node/932>.
8. Лосиця І. О. Деякі загальнотеоретичні аспекти функціонування інституту омбудсмана / Лосиця І. О. // Проблеми законності. – 2001. – Вип. 48.
9. Байкадамов Б. Необходимость и пути развития и укрепления национальных учреждений по правам человека в Казахстане / Байкадамов Б. // Развитие национальных учреж-

дений по правам человека в Казахстане. На основе материалов международного семинара (г. Астана, 2-4 октября 1999 г.). – Астана : Изд-во фонда «Интерлигал», 1999.

10. Chidias Marie-Jose. The Ombudsman of the Region of Wallonia / Chidias Marie-Jose. // Proceedings of the 5-th Round Table with European Ombudsman. – Limassol (Cyprus), 8–10 May 1996.

11. Лукин В. П. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 год / Лукин В. П. – М. : ИД «Юриспруденция», 2008.

12. Глушкова С. И. Права человека в России: теория, история, практика / Глушкова С. И. – Екатеринбург : Изд-во Гуманитарного ун-та, 2002.

13. Kubiak A. Rzecznik praw obywatelskich / Kubiak A. // Panstwo i prawo. – W-wa, 1987. – R. 44. – № 12.

14. Лебедев А. И. В аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации / Лебедев А. И. // Московский журнал международного права. – 2000. – № 1.

15. Миронов М. А. Обращения граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и практика / Миронов М. А. – М. : Юрид. лит., 2001.

16. Конституция РФ // Энциклопедический словарь / под ред. С. М. Шахрая. – М., 1995.

17. Капто А. С. Энциклопедия мира / Капто А. С. – М. : Книга и бизнес, 2002.

18. Хаманева Н. Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан / Хаманева Н. Ю. – М., 1998.

19. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.irdeti.ru/zakon/irkustk/146-2011-06-09-13-12-37.html>.

20. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Бахрах Д. Н. – М. : БЕК, 1996.

21. Манохин В. М. Советская государственная служба / Манохин В. М. – М. : Юрид. лит., 1966.

22. Андрусяк Т. Теорія держави і права / Андрусяк Т. – Львів : Фонд «Право для України», 1997.

23. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юристь, 1997.

24. Румянцев О. Г. Юридический энциклопедический словарь / Румянцев О. Г., Додонов В. Н. – М. : ИНФРА-М, 1997.

25. Серьогина С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президенства в Україні : монографія / Серьогина С. Г. – Х. : Ксілон, 2001.

26. Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран : учебное пособие / Алебастрова И. А. – М. : Юрайт-М, 2001.

27. Конституційне право України / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 2000.

28. Конституционное право : учебник / отв. редактор В. В. Лазарев. – М. : Юристь, 1999.

29. Козлова Е. И. Конституционное право России / Козлова Е. И., Куцафин О. Е. – М. : Юрист, 1996.

30. Златопольский Д. Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии : учебник для вузов / Златопольский Д. Л. – М. : Изд-во «Зерцало», 2000.

31. Скала Й. Положение и компетенции омбудсмена в конституционно-политической системе буржуазных государств / Скала Й. // Реферативный журнал. – 1991. – № 1. – Серия 4.

32. Фридмэн Л. Введение в американское право / Фридмэн Л. – М. : Прогресс, 1993.

33. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Белгородской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakonprost.ru/content/regional/6/1548204>.

34. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Ленинградской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kadis.ru/newstext.phtml?id=38544>.

35. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.neps.ru/node/930>.

36. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Карелия» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://euroombudsman.org/reference/laws\\_and\\_other\\_docu](http://euroombudsman.org/reference/laws_and_other_docu)

ments/zakon-ob-upolnomochennom-po-pravam-cheloveka-v-respublike-kareliya.

37. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/sverdlovsk/284474>.

38. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ombu.ru/node/2>.

39. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Пермской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.prrc.ru/law/1\\_upoln.shtml](http://www.prrc.ru/law/1_upoln.shtml).

40. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://euroombudsman.org/reference/laws\\_and\\_other\\_documents/ingushetiya-upolnomochenny-po-pravam-cheloveka-2](http://euroombudsman.org/reference/laws_and_other_documents/ingushetiya-upolnomochenny-po-pravam-cheloveka-2).

41. Гануляк Е. М. Розвиток та значення інституту омбудсмана (уповноваженого з прав громадянина) / Гануляк Е. М. // Проблеми держави і права в дослідженнях молодих учених : зб. наук. праць курсантів та студентів ДІВС. – Донецьк : ДІВС, 2001.

42. Конституційне право України : підручник / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002.

43. Закоморна К. О. Інститут омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Закоморна К. О. – Х., 2000.

44. Закон «Об Уполномоченном по правам человека Смоленской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.smoloblduma.ru/law/07-98.htm>.

45. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Курской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kurslaws.ru/index.php?ds=1481632>.

46. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Приморской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://primorski-krai.narod.ru/index.htm>.

47. Закон «Об Уполномоченном по правам

человека в Свердловской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-222394.html>.

48. Майер М. Некоторые замечания касательно отношений между институтом омбудсмана, судами и прокуратурами / Майер М. // Развитие национальных учреждений по правам человека в Казахстане. На основе материалов международного семинара (г. Астана, 2-4 октября 1999 г.). – Астана : Издательство фонда «Интерлигал», 1999.

49. Бойцова В. В. Правовой институт омбудсмана в системе взаимодействия государства и гражданского общества : автореф. дис. на соискание ученой степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В. В. Бойцова ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М., 1995.

50. Бойцова В. В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт / Бойцова В. В. – М. : БЕК, 1996.

51. Соколов А. Н. Парламентский омбудсмен: генезис, функционирование, тенденции развития / Соколов А. Н., Трумпель К. Б. – Калининград : Балтийский ин-т экономики и финансов, 2000.

52. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Орловской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://euroombudsman.org/reference/laws\\_and\\_other\\_documents/orlovskaya-oblasty-zakon-ob-upolnomochennom-po-pravam-cheloveka](http://euroombudsman.org/reference/laws_and_other_documents/orlovskaya-oblasty-zakon-ob-upolnomochennom-po-pravam-cheloveka).

53. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Архангельской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-223531.html>.

54. Готтерер Д. Омбудсман и комиссии по правам человека: некоторые общие характеристики, необходимые для достижения успеха / Готтерер Д. // Развитие национальных учреждений по правам человека в Казахстане. На основе материалов международного семинара (г. Астана, 2-4 октября 1999 г.). – Астана : Издательство фонда «Интерлигал», 1999.

55. Хаманева Н. Ю. Контроль омбудсмана за соблюдением прав и свобод граждан / Хамане-



ва Н. Ю. // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. – М. : РАН ИГиП, 1994.

56. Бойцова В. В. Народный правозащит-

ник: статус и функционирование. Опыт сравнительного изучения (с авторскими комментариями) : в 2 ч. / Бойцова В. В. – Тверь : Тверск. гос. ун-т, 1994.

*Говоров В. С. Правова природа регіональних омбудсманів / В. С. Говоров // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 182–198 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12gvcpro.pdf>*

Проаналізовані правова природа та риси регіональних омбудсманів на прикладі Уповноважених з прав людини Російської Федерації, США, Великої Британії та інших країн. На підставі проведеного дослідження запропоновано визначення регіонального омбудсмана.

\*\*\*

*Говоров В.С. Правовая природа региональных омбудсманов*

Проанализированы правовая природа и черты региональных омбудсманов на примере Уполномоченных по правам человека Российской Федерации, США, Великобритании и других стран. На основании проведенного исследования предложено определение регионального омбудсмана.

\*\*\*

*Govorov V.S. The Legal Nature of Regional Ombudsman*

The USA, Great Britain and other countries are analyzed the legal nature and bars regional ombudsman on an example of Representatives on human rights of the Russian Federation. Ground conducted probe determination regional ombudsman is offered.