

МУНІЦИПАЛЬНІ ОМБУДСМАНИ: ВИДИ ТА СПОСОБИ ФІНАНСУВАННЯ

У статті розглянуто правову природу інституту муніципальних омбудсманів, виявлені характерні риси, які відрізняють даний інститут від інституту парламентського омбудсмана, проведено класифікацію основних видів муніципальних омбудсманів, визначено основні способи фінансування їхньої діяльності.

В статье рассматривается правовая природа института муниципальных омбудсманов, анализируются характерные черты, отличающие их от института парламентского омбудсмана, проводится классификация видов муниципальных омбудсманов, определяются основные способы финансирования их деятельности.

Thesis is devoted to an analysis of constitutionally legal status of the institute of municipal ombudsman, found out the personal touches which distinguish this institute from the institute of parliamentary ombudsman, classification of basic types of municipal ombudsman is conducted, certainly basic methods of financing of their activity.

Постановка проблеми. Права і свободи людини і громадянина, які є найважливішими елементами державної та муніципальної демократії, реалізуються, передусім, на місцевому рівні, там, де громадянин проживає, працює, здійснює свою політичну, культурну ті інші види діяльності, і залежать від діяльності органів місцевого самоврядування. Муніципальні права і свободи складають важливий елемент змісту всієї системи місцевого самоврядування, завдяки чому інститути муніципальної демократії отримують чітку орієнтацію не лише на адміністративно-державні, а й на громадські структури. Принцип дотримання прав і свобод людини і громадянина у муніципальній діяльності обумовлений тим, що Конституція України проголошує людину, її права і свободи найвищою цінністю і встановлює, що вони визначають головний зміст діяльності не лише загальнодержавних органів влади, а й муніципальних органів та інститутів. Для забезпечення реалізації зазначеного принципу та захисту прав людини і громадянина на муніципальному рівні створюється відповідний конституційно-правовий механізм, важливою складовою якого в багатьох країнах виступають різні публічно-владні інститути та недержавні організації із захисту прав людини, зокрема омбудсманівські служби. Глибокі економічні та політичні перетворення у нашому суспільстві та реформування місцевого самоврядування безпосередньо пов'язані із виробленням і практичною реалізацією принципово нових для нас підходів до забезпечення та захисту прав людини, до вирішення проблем у даній сфері не лише на загальнодержавному, а й на муніципальному рівні. Тому корисним у цьому плані може бути вивчення позитивного досвіду країн, де подібні інституції вже давно і вдало

функціонують як на загальнонаціональному, так і регіональному та місцевому рівнях, що і обумовлює актуальність даного дослідження.

Ступінь наукової розробки теми. Проблеми організації та діяльності різного виду омбудсманівських служб в муніципальних утвореннях є мало дослідженими вітчизняними науковцями і не знайшли належного висвітлення. З огляду на це *метою* даної статті є аналіз зарубіжного досвіду діяльності інституту муніципальних омбудсманів, визначення їх видів, способів створення та фінансування.

Викладення основного матеріалу. Важливість забезпечення та захисту прав людини саме на місцевому рівні обумовлена тим, що саме на місцях держава в особі своїх органів є найбільш наближеною до населення і саме на місцях відбувається найбільше здійснення громадянами своїх прав та їх основний захист у випадках їх порушення. Адже, як правильно зазначає доктор юридичних наук О.В.Батанов, найбільш рельєфно проявляється та апробується ідея цінності людської особистості, її прав та свобод на локальному рівні – у межах місцевого самоврядування та процесах інституціоналізації муніципальної влади, оскільки місцеве самоврядування фіксує в собі політичні економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства в будь-якій галузі суспільного розвитку [2, с.519].

Діяльність муніципальних омбудсманів сприяє покращенню ситуації із забезпеченням прав людини на місцевому рівні, оскільки омбудсмани не лише вирішують конкретні ситуації із захистом порушених прав заявника, а й займаються моніторингом чинного законодавства та станом справ у сфері дотримання та захисту прав людини на місцевому рівні, питаннями удосконалення локального законодавства, правовою просвітою населення тощо.

Світова практика свідчить про запровадження на місцевому рівні різних видів омбудсманів – омбудсманів так званої «загальної компетенції» та спеціалізованих.

Функції муніципальних омбудсманів «загальної компетенції», хоча і є схожими на ті, які має національний парламентський омбудсман, але обмежені щодо здійснення контролю за діяльністю адміністрації лише у відповідній складовій частині держави чи її адміністративно-територіальній одиниці (область, провінція, місто тощо). Даний інститут, започаткований спочатку у Великобританії, згодом був розповсюджений і в інших країнах, зокрема, у всіх Скандинавських країнах, США та Канаді, Італії (слід зауважити, що у США, Канаді та Італії немає загальнонаціонального парламентського омбудсмана, вони діють саме на регіональному та муніципальному рівнях), Іспанії, Німеччині, Австрії, Болгарії, Польщі та багатьох інших. Особливого розвитку даний інститут набув у Росії.

Якщо проаналізувати правовий статус муніципальних омбудсманів «загальної компетенції», то можна дійти висновку, що він є дещо наближеним до класичної моделі парламентського омбудсмана.

Інституціонально він пов'язаний із місцевим законодавчим органом, який призначає омбудсмана на посаду та звільняє його з посади, перед яким він звітується про свою діяльність. Муніципальний омбудсман також є незалежним від будь-яких інших державних органів і посадових осіб. У локальних нормативно-правових актах, які закріплюють правовий статус муніципальних омбудсманів, зазначаються типові положення щодо мети та завдань діяльності омбудсмана, процедури його призначення та звільнення, його компетенції та організаційних форм діяльності. Закріплюються також гарантії діяльності омбудсмана, визначаються правові основи та фінансове забезпечення його діяльності. Законодавчі акти зазначають, що діяльність омбудсмана доповнює існуючі засоби захисту прав людини, але при цьому не відмінняє і не тягне за собою перегляд компетенції державних органів, які здійснюють контроль та нагляд у сфері прав людини. Не зважаючи на певну різницю текстуального відображення, локальні законодавчі акти щодо закріплення правового статусу муніципального омбудсмана вибудовують схожу конструкцію його статусу. Переважно, омбудсмана визнають посадовою особою, яка є свого роду посередником між державними органами та громадянами, що діє в інтересах останніх. Реалізація правового статусу відбувається у взаємовідносинах із іншими суб'єктами та залежить від якостей особистості омбудсмана, його авторитету серед населення, вдалої стратегії та вміння реалізовувати законодавчо закріплені повноваження.

Муніципальні омбудсмани досліджують скарги на «несправедливість», завдану внаслідок «поганого управління» у зв'язку із виконанням адміністративних функцій місцевою владою, поліцейськими, комунальними службами тощо. «Погане управління» може включати в себе незаконні дії та рішення апарату виконавчої влади, свавілля, неухважне ставлення до проблем заявника, упередженість посадових осіб при прийнятті рішень, некомпетентність, несвоєчасне виконання або невиконання обов'язку встановлювати чи переглядати правові процедури, використання неправильних методів управління тощо.

Муніципальні омбудсмани здійснюють також моніторинг дій органів державної влади з позиції відповідності принципам і нормам міжнародного права у сфері прав людини, виробляють і пропонують державним структурам рекомендації щодо удосконалення їхньої діяльності, консультують державні структури, сприяють розповсюдженню інформації і правовій просвіті громадян з питань захисту прав людини [6, с.12-18].

Роль омбудсмана у місцевому механізмі захисту прав людини полягає в тому, що він здійснює контроль за діяльністю різних органів на відповідній території у сфері прав людини та сприяє мешканцям у поновленні порушених прав, що є одним із головних напрямів його діяльності. Крім цього, значною є роль омбудсмана у побудові діалогу між владними структурами та населенням, що досягається, передусім, завдяки взаємодії омбудсмана з різними державними інститутами, громадськими об'єднаннями та правозахисними організаціями. Важливою є також роль

муніципального омбудсмана у правовому вихованні мешканців регіону, що відбувається шляхом надання юридичних консультацій під час прийому, інформування населення про ситуацію із дотриманням прав людини за допомогою доповідей, проведення семінарів, конференцій із проблем прав людини та залучення засобів масової інформації [4, с. 45-61].

На нашу думку, цінність муніципального омбудсмана полягає в тому, що він є достатньо наближеним до мешканців регіону, більш доступним, ніж владні структури, не пов'язаний із відомчими інтересами, є незалежним і у своїй діяльності керується, передусім, інтересами мешканців.

Характерною особливістю діяльності муніципальних омбудсманів (з рештою, як і інших омбудсманів) є відсутність у них можливості безпосередньо коригувати, призупиняти чи відмінити рішення будь-яких органів та посадових осіб, які, на думку омбудсмана, так чи інакше порушують чи можуть порушити права людини. Їх рішення не мають імперативного характеру. Вони можуть досягти позитивного результату лише застосовуючи методи переконання, здійснюючи морально-правовий вплив на адміністрацію. В їх арсеналі знаходяться такі форми реагування, як подання, рекомендація, доповідь. Подання та рекомендації не мають обов'язкової сили, а ґрунтуються на здатності омбудсмана завоювати довіру та авторитет серед органів влади й засобів масової інформації. Саме ЗМІ допомагають омбудсманові переконати громадськість у важливості своїх дій, а громадська думка відіграє важливу роль у піднятті престижу омбудсмана. Доповідь омбудсманів є також важливою формою реагування на порушення прав людини, оскільки в ній аналізується стан справ із дотриманням прав людини у певному регіоні країни або в окремій сфері управління, на яку поширюється компетенція омбудсмана, відзначаються недоліки у чинному законодавстві й діяльності владних структур та висловлюються рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства та практики його застосування.

Слід зазначити, що тенденції у становленні муніципальних омбудсманівських служб намітилися й у сучасній Україні. Так, у Концепції Статуту територіальної громади міста Одеси, а також підготовленому на її основі проекті Статуту (ст. 14) запропоновано запровадити інститут Уповноваженого міської громади з прав людини (міського омбудсмана) за аналогією з державним омбудсманом [5, с. 31]. Статут м. Львова також передбачає запровадження посади міського омбудсмана – Уповноваженого з прав людини.

Позитивним дієвим прикладом запровадження інституту місцевого омбудсмана в Україні є досвід Нової Каховки та Кам'янець-Подільська.

Щодо спеціалізованих омбудсманів, то на муніципальному рівні можуть запроваджуватися їх різні види. Наприклад, з метою вдосконалення системи реалізації та захисту прав дітей, об'єднання та координації діяльності різних владних структур, які займаються питаннями дітей, в багатьох країнах на муніципальному рівні

запроваджуються посади омбудсманів у справах дітей. Особливого розвитку даний вид омбудсманів отримав в Російській Федерації, де на муніципальному рівні діє понад 50 уповноважених з прав дітей і їх кількість постійно зростає. Їхній правовий статус і порядок призначення є різним. Переважна більшість з омбудсманів у справах дітей належать до системи органів виконавчої влади, і їх призначають на посаду голови обласних адміністрацій або міст. Деякі омбудсмани з прав дитини працюють на громадських засадах, поєднуючи ці обов'язки з обов'язками депутата представницьких органів. Звичайно, що омбудсмани у справах дітей, не підмінюють діючі структури, які займаються питаннями дітей, а доповнюють вже наявні засоби у цій сфері, виконуючи завдання забезпечення гарантій державного захисту прав і законних інтересів дитини, виступаючи, так би мовити, «зв'язуючим ланцюгом» між органами влади та громадянським суспільством у сфері забезпечення прав та інтересів дітей. Окрім розгляду індивідуальних скарг, вони виконують такі функції, як: проведення незалежного контролю за діяльністю органів влади щодо забезпечення прав дітей; подання пропозицій та рекомендацій щодо покращення та вдосконалення процедури захисту прав дітей; координація діяльності державних органів і громадських організацій у цій сфері; формування єдиного підходу до політики охорони прав дітей тощо [1, с.135-141].

В деяких країнах на муніципальному рівні запроваджуються омбудсмани у сфері захисту прав споживачів. Це обумовлене тим, що всі ми в своєму житті виступаємо споживачами, оскільки щоденно користуємося різноманітними послугами – комунальними (зокрема, з енерго- та водопостачання), транспортними, фінансовими тощо. Корисним у цьому плані може бути досвід Австралії та Нової Зеландії, а також Республіки Польща, де омбудсмани із захисту прав споживачів функціонують, практично, у всіх воєводствах та інших муніципальних утвореннях країни. Так, у м. Варшава запроваджено посаду Муніципального комісара із захисту прав споживачів [8] (в деяких регіонах він носить безпосередньо назву «омбудсман»). До його завдань входить: забезпечення безкоштовних юридичних консультацій споживачам та надання необхідної інформації щодо способів захисту їхніх прав; надання допомоги споживачам у зверненні до суду та під час судового розгляду справи, зокрема, звернення до суду від імені споживачів; надання судовим органам своїх висновків щодо справ, які розглядаються тощо. Крім того омбудсман працює із підприємцями у напрямку попередження порушень прав споживачів, а також може звертатися до адміністрації міста з метою вжиття заходів для попередження порушень прав та інтересів споживачів та забезпечення їх безпеки на споживчому ринку. Омбудсман проводить моніторинг стану справ із захисту прав споживачів та чинних місцевих нормативно-правових актів, що стосуються захисту прав споживачів, подає пропозиції для регулювання або зміни відповідного законодавства, з власної

ініціативи розглядає справи у випадках порушення колективних інтересів споживачів. Омбудсман тісно співпрацює з Управлінням з питань конкуренції та захисту прав споживачів, торговою інспекцією, громадськими організаціями споживачів, правозахисниками, структурними органами місцевої влади та з загальнонаціональними службами, такими як Управління генерального інспектора із захисту персональних даних, парламентським омбудсманом та Омбудсманом у справах страхування. Діяльність споживчого омбудсмана постійно висвітлюється у засобах масової інформації, він також має свою сторінку в Інтернеті, за допомогою якої проводить роз'яснювальну роботу щодо прав громадян як споживачів, наводить факти порушень та прийнятих заходів. Кожен мешканець міста може звернутися до омбудсмана як особисто, так і по телефону чи надіслати свої повідомлення та скарги по електронній пошті [9].

Крім того на муніципальному рівні успішно функціонують різного роду квазіомбудсманівські служби, які запроваджуються у навчальних та лікувальних закладах, банківських та страхових установах, засобах масової інформації тощо.

Фінансуються дані органи різними способами в залежності від того, ким і на якій основі запроваджується дана посада. Вони можуть фінансуватися як за рахунок бюджетних коштів; за рахунок коштів організації, яка запроваджує посаду даного омбудсмана (університетські, ньюс-омбудсмани); за рахунок внесків у спеціально створюваний фонд тими організаціями, які запроваджують посаду спеціалізованого омбудсмана (наприклад, банківські та страхові омбудсмани), за рахунок коштів, отриманих від міжнародних організацій (наприклад, ЮНІСЕФ активно допомагає в діяльності омбудсманів у справах дітей), так і в інший спосіб. Зокрема, в зарубіжних країнах популярним є благодійні фонди і *ендаумент-фонди (endowment)* – фонди цільового використання, які відрізняються від звичайних благодійних фондів тим, що направляють на свої цілі не самі внески донорів, а інвестиційний дохід від сформованого донорами капіталу. Власне, такі фонди особливо є актуальними для фінансування спеціалізованих омбудсманів, що створюються в окремих структурах, наприклад, у ВУЗах (найбільш відомими є ендаумент-фонди Гарварду, Стен форду, Принстону та ін. В Росії, наприклад, за останні три роки було зареєстровано 45 ендаумент-фондів).

Ще одним джерелом фінансування місцевих цільових програм, зокрема, і діяльності муніципальних спеціалізованих омбудсманів, може стати Фандрейзинг (перекладається як «залучення коштів») – залучення та акумулювання коштів з різних джерел, як правило, від представників приватного сектору з метою здійснення проектів. За своєю сутністю фандрейзинг мало чим відрізняється від пошуку інвесторів. Відмінність полягає в тому, що інвесторів зазвичай шукають під комерційні проекти, а фандрейзинг пов'язаний із пошуком коштів, як правило, під соціальні некомерційні проекти.

Слід підкреслити, що у сфері спеціалізованих омбудсманів постійно

відбуваються зміни у вигляді їх урізноманітнення, оскільки привабливість ідеї сприяла тому, що її намагаються поширити на різні галузеві і навіть приватні сфери. Їх навряд чи можна віднести до «оригінальних, справжніх» омбудсманів, однак, як зазначає А. Хиль-Роблес, всі вони є аналогами інституту омбудсмана під різними назвами, які запроваджують у різних правових системах як на національному, так і на регіональному, місцевому і галузевому рівнях і стають справжньою ознакою сучасних демократій [7, с.91].

Висновки. Таким чином, інститут муніципальних омбудсманів в усіх його видах і проявах зарекомендував себе як надзвичайно корисний, діючий в інтересах як громадян, так і адміністрації. Аналіз історії виникнення та функціонування інституту даного виду омбудсманів у різних країнах дає можливість стверджувати, що даний інститут став дієвим атрибутом сучасного демократичного суспільства. Запровадження інституту місцевого уповноваженого з прав територіальної громади (омбудсмана), як правильно зазначають деякі науковці, дозволило б ліквідувати існуючі прогалини у сфері функціонування механізмів захисту прав та свобод людини, стало би важливим кроком у розвитку демократичних процесів, спрямованих на зміцнення системи місцевого самоврядування, захист особи – члена територіальної громади, посилення гарантій реалізації муніципальних прав і свобод людини, сприяло би покращенню управління територіями та гуманізації відносин «особа – орган місцевого самоврядування – держава», що, з одного боку, безумовно, позитивно впливало би на ефективне здійснення функцій місцевого самоврядування, а, по-друге, не лише доповнило б існуючу систему гарантій прав громадян, а й стало б новим правоохоронним органом, який забезпечує громадянам ще один правозахисний канал у випадках порушення або обмеження прав і свобод особи [3, с. 45-51].

Використані джерела:

1. Автономов А.С. Уполномоченный по правам ребенка и система ювенальной юстиции в России / А.С. Автономов // Вопросы ювенальной юстиции. - 2001.- №1. - С. 135-142.
2. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія /відп.ред. М.О.Баймуратов. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – С.519
3. Батанов О.В. Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми теорії та практики) / О.В. Батанов // Право України. - 2001. - № 2. - С. 45-51.
4. Горбенко Ю. Права громадян обстоює омбудсмен – міський / Ю. Горбенко // Партнери. Бюлетень Українсько-американської програми партнерства громад. - 2004. - червень. - число 6(63).
5. Крупник А.С. Из выступления на общественных слушаниях проекта Устава территориальной громады города Одессы // Устав территориальной громады города Одессы. Основные этапы создания / Под редакцией В.И. Брудного, А.С. Крупника, А.С. Орловского. - О.: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. - С. 31.
6. Маркелова Е.Г. Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук:

спец. 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право / Е.Г. Маркелова. - Саратов, 2003. - 33 с.

7. Хиль Роблес Альваро. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана) / Альваро Хиль Роблес - М.: Ad Marginem, 1997. - 96 с.
8. Urząd Miasta stołecznego Warszawy. Miejski Rzecznik Konsumentów. [електронний ресурс] - Режим доступу: http://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/Urzad/miejski_rzecznik_konsumentow/default.htm
9. Wydział Miejskiego Rzecznika Konsumentów (zakres działania Wydziału Miejskiego Rzecznika Konsumentów) [електронний ресурс] - Режим доступу: http://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/Biura_Urzedu/CK/Wydzialy/RK/default.htm

Рецензент: д.ю.н., старший науковий співробітник, доцент Батанов О.В.

УДК: 340.26

Губань Р.В.,

к.ю.н., доцент кафедри муніципального права
Академії муніципального управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА НЕДОЛІКІВ СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

В статті дається загальна характеристика недоліків сучасного адміністративно-територіального устрою України, а також робляться висновки про необхідність проведення реформи адміністративно-територіального устрою України.

В статье дается общая характеристика недостатков современного административно-территориального устройства Украины, а также делаются выводы о необходимости проведения реформы административно-территориального устройства Украины.

General description of lacks of modern administrative-territorial device of Ukraine is given in the article, and also drawn conclusion about the necessity of carrying out reform of administrative-territorial device of Ukraine.

Постановка проблеми. У зв'язку з тим, що сьогодні в Україні ведеться активна наукова робота з розроблення концепції проведення адміністративно-територіальної реформи, то необхідним є вказати на надоліки сучасного адміністративно-територіального устрою України з тим, щоб уникнути цих помилок в процесі проведення реформи.

Ступінь наукової розробки теми. Проблема проведення реформи адміністративно-територіального устрою України займалися такі українські вчені: І. Й. Бойко, С. Й. Вовканич, П. Ф. Гураль, В. А. Кізілінський, В. С. Кравців, М. Г. Крикун, П. В. Пиріг, С. О. Цапок, С. Д. Щеглюк, В. Г. Яцуба та ін. Однак вони, як правило, не розглядали питання недоліків сучасного адміністративно-територіального устрою України.