

Н.В.Заблоцька

ІНСТИТУТ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ПРЕДМЕТ ПОЛІТОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Стаття присвячена аналізу інституту омбудсмена як предмета політологічного дослідження. Особлива увага приділена світовому досвіду функціонування інституту омбудсмена: специфіці інституціоналізації в країнах Центральної та Східної Європи загалом та в Україні зокрема.

***N.Zablotska. Ombudsman institute as a subject of the political studies.** The article is devoted the analysis of institute of ombudsman as the article of political science research. The special attention is spared world experience of functioning of institute of ombudsman: to the specific of institutionalization in the countries of Centrally East Europe, on the whole, and in Ukraine, in particular.*

Із поширенням процесу демократизації в Україні в наукових колах зростає інтерес до вивчення механізмів захисту прав людини, зокрема до інституту омбудсмена. Донедавна термін «омбудсмен» вживався здебільшого у вузькому колі науковців. Із ускладненням суспільних відносин цей інститут став більш популярним та почав набувати нових форм та розвитку. Уповноважений з прав людини є посередником між державою і суспільством, нейтралізує суперечності між ними та погоджує різноманітні інтереси.

На думку австралійського омбудсмена, професора, доктора права В. Пикля, створення й діяльність інституту омбудсмена відкрили нову епоху у відносинах між державою й громадянином, між особами, наділеними владою і керованими цією владою¹.

Сам процес взаємопроникнення народу та влади породжує механізм правових відносин. І саме на цьому етапі влада нерідко зловживає своїм становищем, особливо сьогодні, коли суспільство дедалі більше пронизують такі явища, як корупція та свавілля чиновників. Інститут омбудсмена покликаний урегулювати ці відносини, ставлячи за основну мету здійснення захисту прав людини і громадянина.

Міжнародні стандарти й національні установи з прав людини (інститут омбудсмена) являють собою дві сторони безперервного процесу розвитку суспільства, формування міжнародного та внутрішньодержавного механізму захисту прав людини. Головні засади діяльності національних установ становлять міжнародні стандарти з прав людини. В свою чергу, установи безпосередньо впливають на реалізацію та розвиток міжнародних стандартів прав людини².

Актуальність цієї теми зумовлена розвитком та розширенням інституту омбудсмена у світі. В умовах світової кризи, коли суспільства частіше стикаються з проблемою порушення прав людини, ця тема актуалізується досить активно.

Метою дослідження є вивчення інституту омбудсмена як одного з інструментів забезпечення прав людини, визначення політологічної складової цього поняття.

Поняття «омбудсмен» відоме з XIII ст., воно має німецьке походження. Омбудсменом називалася особа, яка обиралася від імені постраждалої сторони для збору грошової плати зі злочинців, що вчинили вбивство. Шведи й інші скандинавські народи переклали слово «омбудсмен» як «повірений», «керуючий справами», «довірена особа». Спочатку омбудсмени представляли інтереси короля і контролювали від імені верховної влади діяльність чиновників і суддів. Пізніше омбудсмен стає парламентським представником, що й було закріплено в основному законі Швеції. Термін «ombudsman» (ombudo — зі шведської «представник») — посадова особа, яка контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері дотримання прав людини³.

Політичний інститут омбудсмена — це персоніфікований, неформальний, деполітизований, позбавлений адміністративно-

владних повноважень інститут громадянського суспільства та держави, який розглядає скарги, виносить представлення, рекомендації, викладає думки, які стосуються посадових осіб та державних органів. Він здійснює раціоналізуючий та попереджувальний вплив на адміністрацію завдяки високому суспільному авторитету та публічному характеру розслідувань.

Омбудсмен мусить дуже швидко реагувати на ті події, які відбуваються в суспільстві, та здійснювати необхідні заходи щодо усунення і запобігання порушенням прав людини. Так, у своїй доповіді 10 грудня 2008 р. омбудсмен України Ніна Карпачова наголосила на тому, що держава повинна негайно вжити кардинальних антикризових заходів для пом'якшення наслідків фінансової кризи, зокрема щодо збереження робочих місць⁴.

У своєму дослідженні А. Куліш визначає поняття «омбудсмен» як «гідна довіри незалежна особа, яка уповноважена парламентом на охорону прав громадян і здійснює опосередкований парламентський контроль у формі комплексного нагляду за всіма державними посадами, але без права зміни прийнятих ними рішень». Науковець у своїй праці дає ще одне визначення уповноваженого з прав людини: «... державна служба, передбачена конституцією й очолювана незалежною публічною посадовою особою вищого рангу, яка відповідальна лише перед законом»⁵. Інший дослідник, Д. Голосніченко, підкреслює ще одну важливу функцію уповноваженого з прав людини. Він вважає, що «інститут омбудсмена може вважатися засобом стимулювання органів певних гілок влади від зловживання владою, захисту прав і свобод людини та громадянина»⁶.

Після того, як омбудсмен виявив порушення прав громадянина внаслідок недбалства чи зловживань, він вказує на цей випадок відповідному органу чи посадовій особі. У разі негативної відповіді омбудсмен може звернутися до суду або парламенту. В демократичних державах для вирішення того чи іншого питання у сфері прав людини омбудсмену достатньо лише привернути увагу органів влади і громадськості до наявної проблеми⁷.

У праці «Інститут омбудсмена як елемент правоохоронної системи України» дослідник А. Куліш відзначає, що «... робота омбудсмена має неформальний характер. Такий підхід до вирішення скарг громадян на порушення їх прав і свобод вигідно вирізняє цей інститут від інших. Основним у його діяльності є безкоштовний, простий і зрозумілий для громадян метод роботи»⁸.

Важливою рисою інституту омбудсмена є його незалежність, тобто органи державної влади чи будь-які посадові особи не мають права втручатися в діяльність уповноваженого з прав людини.

Уперше інститут омбудсмена виник у Швеції в 1809 році. Шведський Риксдаг ухвалив «Закон про правління», яким парламентові надавалося право обирати спеціального парламентського комісара (омбудсмена) для здійснення нагляду за дотриманням законодавства і з метою зрівняти досить широкі повноваження короля з парламентом. Поширення інституту омбудсмена в інші країни почалося в 20-ті роки. XX ст. Нині він існує майже у 100 країнах, при цьому в одних з них ця посадова особа називається омбудсменом (Скандинавські країни), в інших — медіатором, тобто посередником (Франція), парламентським уповноваженим (Великобританія), у четвертих — уповноваженим із захисту прав громадян (Польща).

Таким чином, інститут омбудсмена покликаний відстоювати права людини. В разі їх порушення найголовнішою його метою є активне залучення органів державної влади до процесу поновлення порушених прав. Проаналізувавши, на якій саме площині порушуються права людини, омбудсмен пропонує вжити заходів для вдосконалення роботи саме у цій сфері правовідносин.

У науково-теоретичному сенсі на сьогодні існує декілька підходів політологічного характеру до аналізу інституту омбудсмена: аналіз національних інститутів омбудсмена у кожній окремій країні (А. Кубяк, Д. Денкович, І. Пух); аналіз специфіки реалізації моделі омбудсмена в тих чи інших регіонах (Д. Хатгард, В. Авені); вивчення історико-політологічного аспекту інституту омбудсмена та дослідження його як частини цільної системи державних інститутів контролю в різних країнах (Р. Нугрен, В. Лангер).

Дослідник С. Кириченко вважає ефективно організований інститут омбудсмена провідним принципом правової держави⁹. Політичний дослідник Ф. Шміттер до обов'язків омбудсмена відносить виключно розгляд скарг громадян, залучаючи при цьому до процесу органи державної влади, що володіють відповідною компетенцією¹⁰.

Єдиної моделі інституту омбудсмена, яка б підходила до політичної структури різних країн, немає. Та схематично можливі моделі поділяють на «сильні» та «слабкі». Їхня різниця полягає в залежності від владних структур та спектрі обов'язків. Най-

більшого поширення у світі набула «сильна» шведська модель уповноваженого з прав людини.

У Швеції омбудсмену надаються надзвичайно широкі повноваження. Уповноважений з прав людини має право контролю над органами влади на всіх ступенях, починаючи з місцевих і завершуючи центральними, над військовими силами та посадовими особами. У такій діяльності омбудсмену надається весь спектр дій. Це може бути вільне користування протоколами та важливими паперами, ініціювання прийняття закону. Якщо підтвердився факт порушення, уповноважений має право бути організатором дисциплінарного покарання, навіть розпочинати судове переслідування посадовців за несумлінне виконання власних зобов'язань.

Ознаки, які притаманні саме шведській моделі, набули успіху. Ідея запровадження інституту омбудсмена саме з такими широкими повноваженнями знайшла своїх прихильників. Згодом «сильна» модель набула популярності та стала запроваджуватись у Європі та світі.

Державою, яка наступною запровадила інститут уповноваженого з прав людини у 1919 р., стала Фінляндія, що пояснювалося близькістю правової системи до системи у Швеції. Виходячи з цього, модель омбудсмена дещо нагадує шведську. В уповноваженого з прав людини теж досить широкий спектр повноважень та компетенції у Фінляндії. Наприклад, омбудсмен має право бути ініціатором контролю Верховного та Вищого адміністративного судів держави, а також за згодою парламенту бути державним обвинувачем інших вищих посадових осіб держави, зокрема, членів Державної ради та канцлера юстиції.

У 50-ті роки ХХ ст. бере початок процес активного поширення ідей інституту уповноваженого з прав людини в Європі. Цей період відзначався недостатнім рівнем контролю у справі державного управління. Суспільство потребувало нових, удосконалених механізмів захисту прав людей. Таким чином, можна пояснити досить швидке поширення та популярність ідей інституту омбудсмена в світі. Уряди країн дістали змогу захищати своїх громадян, вони нею скористалися, виходячи зі специфіки розвитку своїх регіонів.

У Норвегії інституція уповноваженого з прав людини була запроваджена в 1952 році. На початку свого існування омбудсмен контролював лише військові сили та короля. Та згодом,

у 1962 році, його функції були значно розширені та вдосконалені. Відтоді до компетенції входить і контроль за цивільною адміністрацією.

У 1953 році було засновано інститут омбудсмена у Данії. Саме ця модель уповноваженого з прав людини набула найбільшого успіху і визнання у світі.

У Данії були свої особливості розвитку країни. Їх було враховано урядом, впроваджуючи новий інститут. У державі тривалий час існував судовий контроль за діяльністю адміністрації та мав дію принцип відповідальності уряду перед парламентом. Слід зазначити, що компетенція данського омбудсмена була дещо вужчою. З цього часу став активно поширюватись інститут омбудсмена у Європі, Азії, Африці та Америці від скандинавських країн.

Що стосується Великобританії, то тут знайшла своє застосування так звана «слабка» модель омбудсмена. Інститут уповноваженого з прав людини в цій країні було засновано у 1967 році Законом «Про парламентського комісара з адміністративних питань (парламентського омбудсмена)». За такої моделі існує нібито «фільтр», через який скарги потрапляють до омбудсмена. Функцію «фільтра» у Великобританії здійснює парламент. Скарги не потрапляють особисто омбудсмену, а як зазначає В. Довбиш, «через одного з членів парламенту, який офіційно звертається до нього з проханням про порушення та проведення розслідування. Розпочати останнє за власної ініціативи омбудсмен не може»¹¹. За законом омбудсмен наділений статусом, рівноцінним статусу судді Високого суду. Якщо скарги громадян стосовно дій центральних органів влади не можуть бути оскаржені в суді, омбудсмен має право вивчати та розглядати їх. Цей процес було запроваджено, щоб зняти навантаження з уповноваженого з прав людини. Скарги мусять бути подані лише у письмовому вигляді не пізніше року з часу порушення прав. Форма розгляду може бути різною: від неофіційної бесіди до відкритого слухання справи.

У 1967 році інститут омбудсмена було засновано й у низці провінцій Канади. У 1979 році він був упроваджений на території Австралії.

У цей же час спостерігається зростання інтересу до інституту уповноваженого з прав людини у США. За взірць взяли інститут омбудсмена Швеції. У Сполучених Штатах Америки були свої особливості розвитку країни. Наприклад, у суспільних відносинах важливу роль відіграла судова влада. Іншою особливістю

було те, що вводилася велика кількість омбудсменів на різних рівнях влади: округу, міста, штату. Інститут уповноваженого з прав людини знайшов своє відображення на деяких територіях країни. У 1969 році — запроваджений на Гавайях, у 1971 — у Небрасці, у 1972 — в штаті Айова. Характерною особливістю США стало запровадження великої кількості омбудсменів на різних рівнях влади: штату, округу, міста.

У Португалії інститут омбудсмена був заснований у 1976 році. В Іспанії — у 1981. Іспанці теж взяли за приклад шведську «сильну» модель омбудсмена. Були впроваджені на рівні провінцій регіональні уповноважені з прав людини, зважаючи на специфіку федеративного державного устрою. Вони повністю незалежні у виконанні своїх повноважень від національного омбудсмена Іспанії, відносини з яким будуються на принципах координації та розмежування сфери компетенції. Таке розмежування, зокрема між регіональним омбудсменом провінції Каталонія та національним омбудсменом Іспанії, здійснюється на підставі двосторонньої угоди.

Специфікою французької моделі омбудсмена, заснованої у 1973 році, є те, що медіатор Франції призначається радою міністрів Франції. І цей чинник є особливим винятком у концепції парламентського омбудсмена. Тим паче, у Франції, як і у Великобританії, вступає в дію «парламентський» фільтр, який не допускає вільний доступ громадян до медіатора.

Політична практика в деяких країнах покладає на омбудсмена дещо несподівані функції. Наприклад, в Бельгії, Ісландії, Ірландії, Нідерландах та Новій Зеландії державний правозахисник здійснює інфорсмент (правозастосування). Тобто, він слідкує за виконанням системи санкцій за ігнорування посадовими особами вимог законів про відкритість інформації.

Із-поміж країн Центральної та Східної Європи найбільш тривалу історію має інститут омбудсмена у Польщі. Там він був запроваджений ще 1987 році. Так само і права польського омбудсмена значно ширші, ніж його колег по ЦСЄ. Польський омбудсмен може направити закон до Конституційного Трибуналу, оскаржити судові рішення, брати участь у будь-якому судовому засіданні. Так, у 2003 році омбудсменом було направлено 294 висновки до різноманітних відомств, в тому числі 14 — до Конституційного Трибуналу через невідповідність поданих актів актам вищого рівня, 29 — до Верховного Трибуналу, 7 скарг — до Вищого адміністративного Трибуналу та 47 касацій — до Верховного суду

з кримінальних справ. Польська модель, за якою впроваджувався інститут омбудсмена, також була шведською, і належала до числа «сильних».

В Угорщині існує три омбудсмени: уповноважений Державних зборів з цивільних справ, уповноважений Державних зборів з прав національних меншин та омбудсмен для захисту даних. Останнім часом повноваження омбудсменів було обмежено. За ними збереглися повноваження з нагляду за діяльністю закладів, які виконують адміністративні функції, збройними силами, поліцією, секретними службами та органами місцевого самоврядування.

У Чехії спостерігає за дотриманням прав людини кілька урядових органів: Урядова рада з прав людини, Урядова рада з національних меншин, Урядова рада з питань циганської общини та Урядова рада з питань рівних можливостей для чоловіків та жінок. Ці органи здійснюють моніторинг своїх питань, контролюють політику, є дорадчими органами уряду, готують у разі необхідності законопроекти. У Словаччині функціонує Словацький національний центр з прав людини та посада віце-прем'єра з прав людини та меншин.

Посаду Європейського омбудсмена було запроваджено відповідно до Договору про Європейський Союз у 1992 році. Він уповноважений отримувати та розслідувати скарги громадян ЄС, компаній та організацій, а також всіх, хто проживає чи офіційно зареєстрований у країнах ЄС¹².

В Україні аналогічний інститут має назву «Уповноважений Верховної Ради України з прав людини». Конституційний статус конкретизується у Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 13 листопада 1997 року¹³. Уповноважений з прав людини мусить здійснювати парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. «Створенням такого інституту доповнюються традиційно існуючі форми парламентського контролю. Уповноважений Верховної Ради з прав людини призначається на посаду та звільняється з неї Верховною Радою України (п. 17 ст. 85 Конституції України). Він має розглядати звернення, заяви і скарги громадян з приводу порушення їхніх прав і свобод, а також вживати заходів щодо відшкодування громадянам збитків, заподіяних зазначеними порушеннями. Уповноважений є підзвітним лише Верховній Раді України»¹⁴.

Правовою основою діяльності Уповноваженого з прав людини в Україні є Закон України «Про Уповноваженого Верховної

Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР; Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ; Постанова Кабінету Міністрів України від 10 листопада 1999 р. № 2064 «Про умови оплати праці Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, представників Уповноваженого та працівників його секретаріату»; Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 1999 р. № 2164 «Про забезпечення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його секретаріату».

На думку Н. Карпачової, Україна впевнено ввійшла до міжнародної спільноти, тому забезпечення високих міжнародних стандартів у дотриманні прав і свобод людини є найголовнішим обов'язком держави¹⁵. Та все ж у нашій країні інститут омбудсмена є досить молодим. Ще є багато прогалин, які треба з часом заповнювати.

На думку науковця Н. Наулік, «...слід звернути увагу законодавців і уряду на збільшення фінансування органу для кращого забезпечення роботи, для інформування населення, налагодження співпраці з громадськими організаціями, юридичними клініками в галузі захисту прав людини»¹⁶. З цією тезою неможливо не погодитися, бо якщо народ в майбутньому бачить Україну демократичною, для цього потрібні заходи, треба розробляти проекти щодо популяризації ідеї. А для того, щоб втілити їх у життя, потрібне належне фінансування.

Інститут омбудсмена є важливим елементом розвитку держави. Захист прав людини — одне з найголовніших завдань, яке ставить перед собою уряд. Тому вдосконалення механізму влади є важливим кроком у розвитку і розбудові демократичної держави. Єдиного для всіх шляху вирішення питання немає. Кожна країна має вирішувати його, спираючись на світовий досвід, а також обов'язково враховувати свій історичний шлях розвитку, ментальні та політичні особливості.

Політологічний аспект аналізу інституту омбудсмена передбачає дослідження як теоретичної складової, так і емпірично-функціональної. Це дає можливість розширювати предмет дослідження до рівня теоретичної одиниці або ж звужувати його до практичних експериментів у тому чи іншому контексті.

¹ Куліш А. Інститут омбудсмена як елемент правоохоронної системи України // Підприємництво, господарство і право. — 2006. — №2. — С. 71.

²Голяк Л. Несудові форми захисту прав людини (за участі інституту омбудсмена) в Україні та Польщі: порівняльний аналіз // Часопис Київського університету права. — К.: Навч.-метод. каб. вищ. освіти М-ва освіти України, 2008. — С. 75.

³Політологічний енциклопедичний словник: Навч. посібник для студентів вищ. навч. закладів. — К.: Генеза, 1997. — С. 231.

⁴Карпачова Н. Стан дотримання Україною міжнародних стандартів у галузі прав і свобод людини // Голос України. — 2009. — №23. — С. 10.

⁵Там само. — С. 71–72.

⁶Голосніченко Д. Теоретичні засади визначення повноважень омбудсмена // Юридична Україна — 2008. — №8. — С. 12.

⁷Шляхтун П. П. Парламентаризм: Словник-довідник. — К.: Парламентське вид-во, 2003. — С. 86.

⁸Куліш А. Інститут омбудсмена як елемент правоохоронної системи України // Підприємництво, господарство і право. — 2006. — №2. — С. 71–72.

⁹Кириченко С.О. Співвідношення соціальної правової держави і громадянського суспільства в умовах сучасної України. — Автореферат ... дис. канд. юрид. наук. Ін-т філос. ім. Г.С.Сковороди НАН України. — К., 2005. — С. 6.

¹⁰Политология: хрестоматия / Сост. проф. М.А. Василик, доц. М.С. Вершинин. — М.: Гардарики, 2000. — С. 310.

¹¹Довбиш В. Шляхи вдосконалення політико-правового статусу вітчизняного омбудсмена: застосування Західноєвропейського досвіду. — Режим доступу до статті: www.uravlast.ru/arts/2007/?article_id=8048

¹²Біла книга урядування Європейського Союзу / Пер. з франц. — К.: Логос, 2006. — С. 52.

¹³Шляхтун П. П. Парламентаризм: Словник-довідник. — К.: Парламентське вид-во, 2003. — С. 86.

¹⁴Конституція незалежної України: Документи, коментарі, статті. Книга перша. — К., 1995. — С. 228.

¹⁵Карпачова Н. Стан дотримання Україною міжнародних стандартів у галузі прав і свобод людини. — С. 71–72.

¹⁶Наулік Н. Служба омбудсмена в Україні та Польщі // Вісник прокуратури. — 2006. — №8. — С. 11–14.