

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 342.7(477)+342.72/73(438)(043.5)

**Банах С.В.**

Тернопільський національний економічний університет

## ФУНКЦІЇ ОМБУДСМАНА В СИСТЕМІ ФУНКЦІЙ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРАВОЗАХИСНИХ УСТАНОВ

*У статті досліджуються проблемні питання розмежування функцій інституту омбудсмана з функціями інших національних правозахисних установ у сфері захисту прав і законних інтересів людини й громадянина, пропонуються способи підвищення якості їх взаємодії та співпраці.*

**Ключові слова:** права людини, міжнародні стандарти, інститут омбудсмана, національна правозахисна установа, неурядові організації, функції, принципи.

**Актуальність теми.** Концепція захисту й реалізації прав людини стосується практично всіх сфер суспільного життя, її покладено в основу діяльності як державних установ, так і різних неурядових громадських організацій. Ключовими елементами ефективної національної правозахисної системи, які сприяють гармонізації й забезпеченню відповідності внутрішнього законодавства й практики міжнародним стандартам і нормам у галузі прав людини, виступають національні правозахисні установи, серед яких особливе місце посідає інститут омбудсмана. Основною функцією цього інституту є захист прав і законних інтересів людини й громадянина від свавілля й порушень із боку органів та посадових осіб публічної адміністрації. Інститут омбудсмана бере участь у всіх елементах механізму забезпечення прав і свобод людини й громадянина та під час виконання своїх функцій не може діяти відокремлено від інших державних органів і правозахисних установ. Однак у питаннях перетинання функцій інституту омбудсмана з функціями інших структур державної й муніципальної влади, правозахисних органів і громадських організацій виникає чимало питань та суперечностей. Визначення місця функцій омбудсмана в системі функцій інших правозахисних установ дозволить чіткіше зрозуміти природу та призначення цього інституту, шляхи й способи взаємодії таких органів, від підвищення

якості якої залежить рівень забезпеченості й захищеності прав людини. Усе це обумовлює актуальність обраної теми.

**Метою роботи** є визначення місця функцій інституту омбудсмана в системі функцій інших правозахисних установ, розгляд основних принципів перетинання й розмежування цих функцій, вироблення пропозицій щодо підвищення якості взаємодії та співпраці таких структур у сфері забезпечення й захисту прав і свобод людини й громадянина.

**Ступінь дослідження теми.** В останні роки про підвищення інтересу до інституту омбудсмана свідчить велика кількість праць як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, присвячених всебічному дослідженню його правового статусу. До питань функціонування інституту омбудсмана зверталися Ю.С. Шемшученко, А.С. Автономов, Е.М. Аметистов, М.С. Башимов, В.В. Бойцова, О.В. Марцеляк, Н.С. Наулік та багато інших. Однак питання й проблеми взаємодії інституту омбудсмана з іншими правозахисними органами та структурами залишаються недостатньо дослідженими. Це дозволило визначити спрямування нашої роботи та викласти деякі теоретичні положення й висновки.

**Виклад основного матеріалу.** Створення та укріплення національних інфраструктур із заохочення й захисту прав людини було й залишається

одним із ключових завдань різних міжнародних організацій, зокрема Організації Об'єднаних Націй, що відіграє провідну роль у реалізації прав людини. Її зусилля спрямовані на вироблення оптимальних структур і загальних умов і принципів діяльності відповідних установ. Особлива роль відводиться національним правозахисним установам (НПЗУ), які сприяють забезпеченню відповідності внутрішнього законодавства й практики міжнародним нормам у галузі прав людини, надаючи урядам підтримку в застосуванні цих норм, здійснюючи моніторинг та вирішуючи на національному рівні основні проблеми, що стосуються прав людини, таких як катування, свавільні затримання, торгівля людьми, права мігрантів, усі види дискримінації тощо. Національні правозахисні установи посідають центральне місце в національній системі захисту прав людини та розглядають найбільш важливі питання прав людини на національному рівні [7, с. 1].

Право вибору та визначення форм організації й функціонування національних правозахисних механізмів, їх інституціональна різноманітність самостійно визначаються кожною державою окремо та залежать від особливостей правових систем окремих країн, детермінуються національними особливостями й традиціями, розвитком правової культури суспільства. Відповідно до Віденської декларації та Програми дій держави мають право обирати такі структури національних правозахисних установ, які найбільш відповідають їх конкретним потребам та інтересам, однак вони повинні при цьому відповідати міжнародним стандартам у галузі прав людини та рекомендаціям, які були розроблені ООН і закріплені в Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 48/134 від 20 грудня 1993 р. «Національні інститути зі сприяння й захисту прав людини», у додатку до якої сформульовано Принципи, що стосуються статусу національних інститутів, які займаються сприянням та захистом прав людини (у подальшому отримали назву Паризькі принципи). Паризькі принципи, які встановлюють стандарти у визначенні ролі й функцій національних правозахисних установ, були визнані критерієм легітимності та авторитету таких установ. Прив'язка національної організації до універсальних міжнародних стандартів із прав людини дозволяє їй бути механізмом, за допомогою якого прогрес і розвиток міжнародного права в галузі прав людини перетворюються на національну практику.

Відповідно до Паризьких принципів створення національної інституції з прав людини має бути

закріплене в конституції країни або в іншому законі, де чітко прописано її роль і повноваження. Національні правозахисні установи повинні мати якомога ширший мандат, інфраструктуру, яка дозволяє їм виконувати свої функції, відповідне фінансування, щоб не залежати від уряду та не бути об'єктом впливу фінансових важелів, що могли би вплинути на цю незалежність [12, с. 1].

Аналіз змісту Паризьких принципів дає змогу виділити основні функції, які покладаються на національні інститути з прав людини, а саме:

– консультативно-рекомендаційну (розробляти й надавати в консультативному порядку уряду, парламенту та будь-якому іншому компетентному органу чи посадовій особі рекомендації, пропозиції міркування, які стосуються захисту прав людини);

– аналітичну (аналіз чинного законодавства, законопроектів і правозастосовної практики щодо реалізації й дотримання прав людини);

– інформаційно-просвітницьку;

– комунікативну (співробітництво з міжнародними та внутрішньодержавними інститутами, які займаються безпосередньо або опосередковано захистом прав і законних інтересів людини й громадянина);

– контрольну (без юрисдикційних повноважень) [9, с. 4–6].

Функції, які виконують національні правозахисні установи щодо заохочення й захисту прав людини, є надзвичайно широкими та не можуть виконуватися без активного співробітництва з іншими правозахисними установами й неурядовими організаціями та представниками громадськості. Відповідно до Паризьких принципів таке співробітництво й координація зусиль є необхідною умовою для досягнення успіху в галузі захисту прав людини.

Особливий наголос робиться на взаємодії національних правозахисних установ з усе більш зростаючою групою неурядових організацій, які діють, як правило, на місцевому рівні, тому більш повно володіють зібраною на місцях інформацією щодо проблем у сфері прав людини, яку центральним правозахисним установам зібрати важче. Наявність у державі розгалуженої мережі неурядових організацій у галузі прав людини, як слушно зазначає В.І. Гавриленко, засвідчує ступінь зрілості громадянського суспільства, рівень його розвитку, здатність до саморегулювання й самоврядування громадян та їх об'єднань із метою забезпечення прав і свобод усіх членів суспільства [1, с. 15]. Визначаючи сутність діяльності

неурядових правозахисних організацій, Т.Д. Матвєєва зазначала, що вони є формуваннями неполітичного характеру, утвореними внаслідок вільного волевиявлення індивідів, які об'єднуються на основі спільних інтересів із метою захисту загальноновизнаних прав людини й громадянина [4, с. 15]. Як цілком слушно зазначає О.В. Пушкіна, крім таких традиційних для них форм правозахисної діяльності, як видання різних публікацій із питань захисту прав людини, пропаганда міжнародних стандартів у цій царині, аналіз відповідності норм національного законодавства до цих стандартів, проведення різноманітних конференцій і семінарів з актуальних питань дотримання прав людини, сучасні неурядові організації суттєво розширили коло своєї діяльності за допомогою надання персональної або колективної правової допомоги як окремим громадянам, так і їх об'єднанням [13, с. 4].

У свою чергу національні правозахисні установи, маючи більший досвід та обсяг знань у певних галузях і способах захисту прав людини, надають неурядовим організаціям допомогу у використанні більш широкого підходу до проблематики прав людини та механізмів, за допомогою яких такі проблеми можуть вирішуватися ефективніше [8, с. 9–10]. У своїй діяльності національні правозахисні установи й неурядові правозахисні організації доповнюють одне одного та на основі співробітництва й координації розширюють свої можливості щодо здійснення намічених програм у галузі забезпечення прав людини.

Більшість національних установ із питань заохочення й захисту прав людини, як правило, класифікують відповідно до належності до однієї з двох категорій: комісії з прав людини або інституту омбудсмана [5, с. 15].

У системі державного правозахисного механізму різних держав комісії з прав людини з'являються практично одночасно з омбудсманами. У багатьох випадках повноваження й функції омбудсмана практично аналогічні повноваженням комісій із прав людини. Функцією обох цих органів є захист прав окремих громадян, жоден із них не наділено повноваженнями приймати обов'язкові для виконання рішення. Водночас існують деякі відмінності між функціями цих органів, які пояснюють запровадження й одночасне функціонування в деяких країнах обох установ.

Головна функція омбудсмана полягає в тому, щоб забезпечити справедливість і законність дій органів державної влади щодо дотримання прав і свобод людини й громадянина. Загалом основне

спрямування діяльності омбудсмана полягає в розгляді скарг окремих громадян на дії або бездіяльність державних органів чи посадових осіб, які порушують або можуть порушити, на думку громадян, їхні права чи інтереси.

Комісії з прав людини, як і омбудсмани, наділені компетенцією отримувати й розглядати скарги. Однак діяльність таких комісій спрямована переважно на реалізацію й захист прав людини шляхом підготовки пропозицій про прийняття, зміну й доповнення або відміну законодавчих та інших нормативних правових актів, які стосуються прав людини, а також на вироблення рекомендацій із проблемних питань забезпечення захисту прав і свобод людини й громадянина, їх доступу до правосуддя [10, с. 7].

Комісії з прав людини, як правило, наділені повноваженнями збирати й аналізувати інформацію з питань забезпечення й захисту прав людини та громадянина [6, с. 11–12], брати участь у виробленні концепцій і програм державної політики в зазначеній сфері, сприяти створенню умов для реалізації главою держави чи регіону його повноважень як гаранта прав і свобод людини, сприяти координації діяльності органів державної влади та управління з реалізації державної політики в галузі забезпечення й захисту прав і свобод людини й громадянина тощо. Як правило, комісії з прав людини мають статус консультативно-дорадчого органу та, діючи в межах виконавчої влади, здійснюють внутрішній контроль за роботою державного апарату [11, с. 1].

Принципово важливою відмінністю інституту омбудсмана від інших органів, які здійснюють захист прав і свобод людини й громадянина, у тому числі й комісій із прав людини, є його незалежність і непідпорядкованість будь-яким державним органам, органам місцевого самоврядування та посадовим особам, а також здатність здійснювати зовнішній контроль за їх діяльністю у сфері дотримання й захисту прав людини. Тоді як комісії з прав людини не можна вважати повністю незалежними, оскільки вони створюються при главі держави або головах регіональної виконавчої влади та можуть бути ліквідовані за їх рішенням. Крім того, комісії не захищені від втручання в їх діяльність, а багато членів комісій із прав людини, будучи державними службовцями та виконуючи свої обов'язки на громадських засадах, пов'язані корпоративними відносинами з органами виконавчої влади [3, с. 12].

Існувала думка, що комісії з прав людини поступово взагалі припинять своє існування та

будуть замінені інститутом омбудсмана, однак практика багатьох країн засвідчила доцільність та ефективність функціонування одночасно двох несудових органів щодо захисту прав людини [2, с. 24]. Хоча, як слушно зазначають деякі науковці, доцільність створення й одночасного функціонування двох незалежних органів на національному та (або) регіональному рівнях можлива за чіткого розподілу функцій комісій та інституту омбудсманів [15, с. 1–12].

Правильною є думка, що в колишніх тоталітарних країнах інститут омбудсмана виникає в більш несприятливих політико-правових та економічних умовах, тому вимушений брати на себе не властиві йому в нормальній ситуації широкі функції, які є більш характерними для комісій із прав людини, у зв'язку із чим класифікацію інститутів комісій та омбудсманів слід проводити залежно від повноважень і функцій, а не формально – за найменуванням [14, с. 8].

**Висновки.** Таким чином, інститут омбудсмана виконує функції допоміжного контролюючого органу, які пов'язані з функціями інших правозахисних установ відносинами координації для забезпечення їх нормального функціонування з точки зору дотримання прав і свобод людини й

громадянина. Збільшення кількості національних правозахисних інститутів можна вважати позитивною тенденцією за умови чіткого розподілу їхніх функцій і компетенції.

Співпраця омбудсмана з іншими національними правозахисними установами відбувається на основі партнерських і конструктивних взаємовідносин та сприяє більш повній інформованості громадян щодо своїх прав і свобод і способів їх захисту, забезпеченню прозорості й підзвітності урядових структур, розвитку демократичного й правового громадянського суспільства в цілому.

На нашу думку, для налагодження зв'язків і більш чіткої координації взаємодії омбудсманів з іншими правозахисними установами, для усунення дублювання окремих функцій слід запроваджувати практику укладення двосторонніх або багатосторонніх угод про співпрацю та обмін інформацією. Уникнення дублювання діяльності як на національному, так і на регіональному рівнях зробить більш ефективною співпрацю національних правозахисних установ та омбудсманів, не лише посилюючи їх взаємодоповнюваність, а й стимулюючи загалом розвиток механізмів захисту конституційних прав і свобод людини й громадянина.

#### Список літератури:

1. Гавриленко В.И. Конституционное развитие России / В.И. Гавриленко. – Саратов : Саратовская гос. акад. права, 1996. – Вып. 2. – С. 79.
2. Копылов А.С. Об этапах становления комиссий по правам человека в Российской Федерации / А.С. Копылов // Участие власти в защите прав человека: комиссии и Уполномоченные / под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб. : Норма, 2001. – С. 24.
3. Маркелова Е.Г. Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Е.Г. Маркелова. – Саратов, 2003. – 33 с.
4. Матвеева Т.Д. Международные и национальные инструменты и механизмы защиты прав человека : [курс лекций] / Т.Д. Матвеева. – М., 1995. – 150 с.
5. Матвеева Т.Д. Неправительственные организации в механизме защиты прав человека / Т.Д. Матвеева. – М. : Аспект Пресс, 1997. – 200 с.
6. Мелехин А.В. Специализированные государственные институты защиты прав человека в государствах Британского Содружества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А.В. Мелехин. – М., 2008. – 27 с.
7. Национальные институты по правам человека – важные партнеры [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://euro-ombudsman.org/ombudsmen\\_activities/international\\_nco/nacionalnye-instituty-popravam-cheloveka-vazhnye-partnery](http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/international_nco/nacionalnye-instituty-popravam-cheloveka-vazhnye-partnery).
8. Национальные правозащитные учреждения: история, принципы, роль и функции // Серия материалов по вопросам профессиональной подготовки № 4 / Организация Объединенных Наций (Центр по правам человека). – Нью-Йорк ; Женева, 2010. – С. 9–10.
9. Национальные учреждения по правам человека: руководство по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека // Серия материалов по вопросам профессиональной подготовки № 4 / Организация Объединенных Наций (Центр по правам человека). – Нью-Йорк ; Женева, 1995. – С. 149.
10. Національні установи, які займаються захистом і заохоченням прав людини: виклад фактів / Харківська правозахисна група. – пер. з англ. з женецького видання Організації Об'єднаних Націй 1993 р. – Х., 2004. – 20 с.



11. Принципы, касающиеся статуса и функционирования национальных учреждений по защите и поощрению прав человека : Приложение к Резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/paris.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml).

12. Положение о комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации от 18.10.1996 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.president-sovet.ru/archive/archive\\_of\\_normative\\_documents\\_of\\_the\\_council/regulations\\_of\\_the\\_commission\\_on\\_human\\_rights\\_under\\_president\\_of\\_russian\\_federation\\_to\\_the\\_decree\\_145.php](http://www.president-sovet.ru/archive/archive_of_normative_documents_of_the_council/regulations_of_the_commission_on_human_rights_under_president_of_russian_federation_to_the_decree_145.php).

13. Пушкіна О.В. Інститути громадянського суспільства в системі захисту прав і свобод людини / О.В. Пушкіна // Юридична Україна. – 2012. – № 1. – С. 4.

14. Чуксина В.В. Институт комиссий по правам человека в Российской Федерации: в свете мирового опыта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / В.В. Чуксина. – Иркутск, 2005. – 24 с.

15. Эмих В.В. Компетенция Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / В.В. Эмих. – Екатеринбург, 2008. – 19 с.

### **ФУНКЦИИ ОМБУДСМАНА В СИСТЕМЕ ФУНКЦИЙ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВООЩИТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ**

*В статье исследуются проблемные вопросы разграничения функций института омбудсмена с функциями других национальных правозащитных организаций в сфере защиты прав и законных интересов человека и гражданина, предлагаются способы повышения качества взаимодействия и сотрудничества этих структур.*

**Ключевые слова:** права и свободы человека, международные стандарты, институт омбудсмена, национальная правозащитная организация, неправительственная организация, функции омбудсмена, принципы.

### **FUNCTIONS OF OMBUDSMAN IN THE SYSTEM OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS**

*The article examines some of the functions of the Ombudsman to oversee the executive branch and the rules of good governance. The role and the functions of ombudsmen in international protection of human rights. Creation and foundation of Ombudsman's institution in countries with different law systems is the subject of my research work. The Ombudsman's office is generally a place of last resort that investigates complaints after other statutory rights of recourse have been pursued. The ombudsman's purpose is not only the short-term resolution of conflicts created by often insensitive administrations, or to promote, over the medium term, an administrative culture that is able to adapt to the needs of its clients and that respects the fundamental values of society, but also, over the long term, to strive for a citizenry that knows how to resolve conflict and how to demand to be treated properly.*

**Key words:** human rights and freedoms, international standards, institution of the ombudsman, national human rights institutions, non-governmental organization, functions of the ombudsman, principles.