



Л. М. Усаченко*

МІСЦЕВИЙ ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ ОМБУДСМЕН ЯК ФОРМА ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН

Демократичний розвиток держави передбачає вдосконалення форм та методів співпраці органів державної влади з громадськістю, використання нових, сучасних її інструментів.

Однією з таких форм, яка нині набуває пріоритетного розвитку в розвинених демократичних країнах, є “омбудсмен” — обраний або призначений захисник прав та законних інтересів окремих громадян, їх громадських організацій та об’єднань.

Сьогодні відбувається процес трансформації змісту поняття “омбудсмен”. Це пов’язано, передусім, з тим, що й сам інститут омбудсмена переживає етап трансформування та розвитку. Якщо на початку свого становлення інститут омбудсмена запроваджувався тільки для вирішення окремих питань, то зараз він стає все більш вагомим і посідає важливе місце у вирішенні практично всіх питань, що пов’язані з захистом прав громадян та їх об’єднань.

Питання ролі, місця, статусу омбудсменів є предметом серйозних наукових досліджень зарубіжних авторів. Що ж стосується України, то ці проблеми поки що не отримали належного наукового висвітлення. Хоча слід зазначити, що останнім часом опубліковані роботи присвячені дослідженню історії розвитку та проблемам впровадження інституту омбудсмена в Україні. Це, зокрема, праці Е. Афоніна, Л. Гонюкової, В. Кравченка, П. Кислого, О. Марцеляк, М. Пірен, Е. Рахімкулова, В. Рубцова, А. Ткачука, Ю. Тодика та інших.

Проте зазначене питання даними авторами розглядається та досліджується, головним чином, з точки зору функціонування інституту омбудсмена на центральному рівні управління. В той час як більш детального вивчення та уваги потребує саме інститут місцевих та регіональних омбудсменів.

Сьогодні існують різноманітні визначення поняття “омбудсмен”. В інтересах даного дослідження вважаємо за необхідне навести декілька з них, які, на нашу думку, є основними:

Омбудсмен — це нейтральна особа, яка наймається урядом та служить для того, щоб допомогти громадянам в одержанні відповідей на їхні запити чи скарги щодо діяльності влади, а, іноді, й діяльності приватних підприємств. На підставі їхньої незалежності, омбудсмени працюють на користь громадян, без побоювання гніву з боку влади¹.

Омбудсмен (від шведського *ombudsman*) — представник інтересів інших) — спеціальна посадова особа, яка обирається (призначається) для контролю за дотриманням прав людини адміністративними органами, а в деяких країнах — також приватними особами й об’єднаннями².

“Незважаючи на різноманітність форм посади омбудсмена, всі вони мають визначальну рису, яка полягає у тому, що це незалежний статутний орган

© Усаченко Л. М., 2007

* здобувач кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентові України (м. Київ)

¹ Thomas John Clayton. Public Participation in Public Decisions. — Jossey — Bass Publishers, Canada, 1995. — P. 154.

² Збірник наукових праць Української Академії держ. упр. при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2003. — Вип. 1. — С. 298.



(створений за статутом або навіть за конституцією), як правило, підзвітний парламентові”³.

Отже, можна зробити висновок, що основним змістом діяльності омбудсмена є захист громадських прав і інтересів та здійснення посередництва між владою й громадою.

Метою статті є здійснення аналізу процесу становлення інституту омбудсмена в демократичних країнах, змісту його повноважень, визначення місця й ролі інституту омбудсмена в Україні та необхідності його запровадження на місцевому та регіональному рівнях.

Досягнення даної мети передбачає вирішення наступних наукових завдань:

- історичний аналіз становлення інституту омбудсмена у розвинених демократичних країнах та в Україні;
- визначення сфери повноважень омбудсмена;
- аналіз української моделі Уповноваженого з прав людини;
- обґрунтування необхідності створення в Україні посади місцевого омбудсмена.

В усіх працях, які присвячені дослідженню інституту омбудсмена, підкреслюється його важливість як форми співпраці органів державної влади з громадськістю.

У цьому зв’язку цілком закономірним є здійснення короткого історичного аналізу становлення інституту омбудсмена у розвинених демократичних країнах та в Україні зокрема.

У більшості країн Європи інститут омбудсмена був невід’ємною складовою процесу запровадження демократичних принципів у політичному та соціальному житті суспільства⁴. Вперше він був започаткований у 1809 році в Швеції як омбудсмен юстиції (*justitieombudsmen*). Це знайшло відповідне закріплення у Конституції країни. За Основним Законом шведський омбудсмен наділявся значними повноваженнями. Він мав право контролювати не лише діяльність центральних та місцевих органів влади, а й збройних сил та поліції, посадових осіб усіх, без винятку, органів державної влади. “До цього часу не можна з упевненістю сказати, які саме соціально-історичні передумови привели до створення цієї інституції у Швеції. З одного боку, цьому сприяла притаманна шведам багатовікова традиція верховенства права та поваги до індивідуальних прав людини, з другого — гостра боротьба за владу між шведським королем та парламентом. У результаті цього королівська влада була значно обмежена і парламент отримав право обирати на протигагу королівському канцлеру юстиції парламентського уповноваженого для здійснення незалежного контролю за адміністрацією та судами”⁵.

Наступною країною, де було введено інститут омбудсмена, стала Фінляндія. У 1919 році тут були прийняті відповідні законодавчі зміни, внаслідок яких омбудсмен країни отримав широкі повноваження щодо контролю за дотриманням прав громадян та їх об’єднань. За ним закріплювалась “широка сфера компетенції і повноважень, серед яких: право ініціювати кримінальне переслідування голів Верховного та Вищого адміністративного судів Фінляндії, а також за рішенням парламенту виступати державним обвинувачем інших вищих посадових осіб держави, зокрема членів Державної Ради та канцлера юстиції”⁶.

³ Інститути, необхідні для членства в Європейському Союзі / Пер. з англ. В. В. Шульги. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — С. 37.

⁴ Гончар Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури. — К.: Міленіум, 2002. — С. 84.

⁵ Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. — К., 2000. — С. 21.

⁶ Там само. — С. 22.



Далі становлення інституту омбудсмена набувало все більшого поширення. У 1952 році він був запроваджений у Норвегії, а у 1953 році — у Данії. Таким чином, скандинавські країни стали лідируючими у цьому процесі. Їх досвід став основою для запровадження інституту омбудсменів у інших країнах Європи.

Зупинимося більш детально на визначенні сфери повноваження омбудсменів.

За місцем інституції омбудсмена в державно-правовій системі та сферою компетенції, зазвичай, виділяють парламентського (Швеція, Великобританія), виконавчого (Франція, США, Італія) та незалежного (Португалія, Намібія, Нідерланди) омбудсменів. Проте цей поділ, на думку науковців, є досить умовним, оскільки, як свідчить практика, при наявності загальних рис організація і способи функціонування відомства омбудсмена в кожній країні мають свої національні особливості...⁷

До сфери повноважень омбудсмена у європейських країнах віднесено низку питань щодо захисту прав громадян. Так, вони, як правило, здійснюють нагляд за дотриманням законодавства всіма органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування. У багатьох країнах омбудсмени працюють не тільки на центральному, а й на місцевому рівні. Омбудсмени, що працюють на національному рівні, як правило, обираються парламентами, а місцеві правозахисники або призначаються відповідними радами, або обираються шляхом відкритого або таємного голосування. У більшості демократичних країн омбудсмени центрального рівня мають право вносити зміни до чинного законодавства або нові законопроекти, а, отже, вони наділені правом законодавчої ініціативи. В окремих країнах омбудсмени обласного чи місцевого рівнів мають такі ж права на відповідному регіональному рівні. В усіх без винятку країнах омбудсмени є повністю незалежними від втручання в їх діяльність будь-яких органів влади та мають право недоторканості (зрозуміло, у рамках та межах, встановлених відповідними законодавчими актами).

“Однією з головних функцій омбудсмана у світі є контроль за діяльністю виконавчих та інших органів державної влади шляхом розгляду скарг громадян на дії тих чи інших органів або посадових осіб, що призвели до порушення прав та свобод людини і громадянина”, — зазначається в першій щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини⁸.

Досвід європейських країн свідчить про те, що найбільш ефективно інститут омбудсмена працює тоді, коли існує розвинена мережа регіональних та місцевих правозахисників. У цьому зв'язку заслуговує на увагу досвід Італії. У цій країні не має посади омбудсмена на національному (центральному) рівні, проте цей інститут широко застосовується на регіональному рівні. На основі статутів областей в Італії були створені офіси обласних омбудсменів. Ст. 117 Конституції країни дозволяє областям самостійно запроваджувати посаду омбудсмена та наділяти його широким спектром повноважень⁹.

Цікавим і практично корисним у цьому контексті можна вважати також досвід Великої Британії, де посада омбудсмена є не тільки на національному, а й на місцевому рівні, й де існує окремий омбудсмен з питань місцевого самоврядування.

Спільними рисами, які характеризують статус інституту омбудсмена в усіх країнах і забезпечують ефективність його правозахисної діяльності є:

- відкритість, демократичність і незалежність інституції;
- безоплатність і доступність звернення до омбудсмена;

⁷ Збірник наукових праць Української Академії держ. упр. при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2003. — Вип. 1. — С. 299.

⁸ Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. — К., 2000. — С. 20.

⁹ Гонця Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури. — К.: Міленіум, 2002. — С. 80.



- відсутність формалізованих процедур розгляду скарг і звернень;
- гласність та поширення інформації щодо порушення прав і свобод громадян та їх об'єднань¹⁰.

В Україні інститут омбудсмена (Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини) був введений Конституцією країни (ст. 101) та знайшов подальший розвиток у Законі України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” від 23.12.1997 року. Відповідно до Конституції України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини призначається та звільняється з посади Верховною Радою України (ст. 85).

У ст. 1 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” зазначається, що “парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини”¹¹.

“Запровадження спеціального інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є новацією у державно-правовій системі захисту прав і свобод людини у нашій країні ... При розробці української моделі Уповноваженого з прав людини враховувались національні правові та культурні традиції, особливості системи державної влади в Україні, а також досвід функціонування омбудсмена в інших країнах, зокрема скандинавських ...”, — зазначається в щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини¹².

Законом України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” для українського омбудсмена передбачені повноваження, закріплені ст. 13 як права омбудсмена. З-поміж них основними є наступні.

По-перше, право звертатися з поданням до Конституційного Суду України:

- про відповідність Конституції України, законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина;

- про офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

По-друге, право безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях.

По-третє, право на ознайомлення з документами, у тому числі й секретними (таємними), та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах; доступ до інформації, пов'язаної із службовою та державною таємницями, здійснюється в порядку, визначеному законодавчими актами України.

По-четверте, право вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків тощо...¹³

¹⁰ Збірник наукових праць Української Академії держ. упр. при Президентіві України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2003. — Вип. 1. — С. 298.

¹¹ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. // ОВУ. — 1998. — № 1. — Ст. 5.

¹² Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. — К., 2000. — С. 19, 26.

¹³ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. // ОВУ. — 1998. — № 1. — Ст. 5.



Зазначені повноваження не є вичерпними. Окрім них, омбудсмен за Конституцією України має право:

- направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів;

- перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність тощо.

За ст. 11 вищезазначеного Закону Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право призначати своїх представників у межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України. Але ця норма, на нашу думку, ще потребує свого вдосконалення.

Досить спірним є питання щодо якісного функціонування представників Уповноваженого “у межах виділених коштів”. На нашу думку, *інститут представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має знайти подальший розвиток в окремому законі, що регламентував би всі аспекти створення та функціонування зазначеного інституту на незалежній основі*. Найкращим варіантом в цьому плані для України може бути використання досвіду таких європейських країн як Італія та Велика Британія. Як уже зазначалося вище, в Італії функціонує розвинена система регіональних омбудсменів, що обираються відповідними радами, а у Великій Британії на національному рівні існує посада омбудсмена з питань місцевого самоврядування. Сучасна українська практика засвідчує, що на місцевому рівні сьогодні актуальною є потреба в існуванні посади омбудсмена у кожній територіальній громаді, яка дійсно має бути незалежною, в тому числі і фінансово від будь яких державних органів та структур. *Можливим варіантом для України було б створення посади місцевого омбудсмена саме на кошти громадян та їх об'єднань*.

В європейських країнах поштовхом для створення посад місцевих та регіональних омбудсменів було різке зростання кількості звернень до парламентських омбудсменів. Так, наприклад, сталося у Великобританії, де кількість скарг на організації як державного, так і приватного сектора за останні роки значно збільшилася. Майже всі омбудсмени (офіційні особи, які відповідають за розгляд скарг) державного і приватного сектора відзначають зростання кількості скарг, що надходять до них. В багатьох випадках це є наслідком не погіршення якості послуг, а свідченням зростаючих очікувань споживачів в міру покращення рівня послуг і виявом більшої схильності до подання скарг в міру зростання довіри до системи їх розгляду¹⁴.

В Україні вже були спроби постановки питання про створення посади місцевого омбудсмена. Однією з них можна вважати проектне положення “Про місцевого захисника”, розроблене В. П. Рубцовим¹⁵. Більшість положень, запропонованих цим автором є досить дискусійними, але сам факт спроби нормативного закріплення статусу місцевого омбудсмена заслуговує на увагу та більш детальний розгляд. В. П. Рубцов дає наступне визначення посади місцевого омбудсмена: “Місцевий захисник є органом доступного захисту прав і інтересів членів територіальної громади і юридичних осіб у територіальній громаді”¹⁶. Це є першим пунктом зазначеного модельного положення. У другому пункті автор визначає шляхи обрання місцевого омбудсмена та пропонує обирати його мешканцями громади прямим таємним голосуванням. Такий шлях обрання місцевого омбудсмена, на нашу думку, є дискусійним, оскільки потребує значних і не зовсім виправданих фінансових ресурсів

¹⁴ Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг. Український переклад. — Львів: Львівск. філіал УАДУ, 2000. — С. 165.

¹⁵ Рубцов В. П. Засоби громадської участі. Науково-практичний збірник. — К.: Екософія, 2003. — 100 с.

¹⁶ Там само. — С. 79.



та ускладнює саму процедуру обрання. Вважаємо, що доцільним було б обрання або призначення місцевого омбудсмена зі складу вже обраних депутатів місцевої чи обласної ради. Неоднозначним, на наш погляд, є також 3 пункт вищезазначеного положення. Зокрема, В. П. Рубцов наголошує на тому, що “правовий статус місцевого захисника співпадає із правовим статусом місцевого (міського, селищного, сільського) Голови”. Запровадження такого підходу до статусу місцевого омбудсмена призведе до перетинання інтересів та повноважень між ним та обраними головами населених пунктів, що є неприпустимим. Не викликає заперечень пункт 4 положення “Про місцевого захисника”, згідно з яким повноваження місцевого омбудсмена мають базуватися не тільки на Конституції та законах України, а й визначатися статутами територіальних громад, що досить успішно застосовується в практиці багатьох розвинених демократичних країн. Вдало автором сформовано також питання про незалежність функціонування місцевого захисника. Зокрема, ним зазначено, що “місцевий захисник здійснює свою діяльність незалежно від державних органів і посадових осіб, так само як і від органів і посадових осіб місцевого самоврядування, і підзвітний лише місцевій територіальній громаді”¹⁷.

В обґрунтуванні необхідності запровадження посади місцевого захисника, В. П. Рубцов наголошує на тому, що шляхи його обрання можуть бути різними, як і повноваження, що пов’язано з місцевою специфікою та потребами. “Але в будь-якому випадку, — вважає автор, — положення про місцевого захисника, в якому визначається сфера його компетенції, порядок обрання, проходження служби і матеріально-фінансового забезпечення має затверджуватись місцевою радою. Місцева рада щорічно затверджує кошти на фінансування діяльності місцевого захисника та утримання його секретаріату при ухваленні бюджету на наступний рік”¹⁸.

Узагалі, питання щодо запровадження інституту місцевого омбудсмена у сучасних українських реаліях не є простим. Безумовно, це є нагальною вимогою демократичного розвитку країни. Водночас його вирішення потребує значних, вагомих кроків як з боку держави, так і самих представників місцевої громади. Не викликає сумніву, що посада місцевого захисника (омбудсмена) вкрай необхідна країні, в якій демократичні принципи, в тому числі й щодо захисту прав громадян та їх об’єднань ще не реалізовані повною мірою. В цьому контексті потребують своєї розробки такі питання як: джерела фінансування місцевого омбудсмена та його секретаріату; повноваження місцевого омбудсмена; шляхи та механізми його обрання або призначення тощо.

Як уже зазначалося вище, нині діючим Законом України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” Уповноваженому (омбудсмену) дозволяється мати своїх представників в межах виділених коштів. За цих умов місцевий омбудсмен не може бути повністю незалежним, як це повинно бути. Він залежатиме від самого Уповноваженого, тому є небезпека, що він буде виконувати тільки його розпорядження, намагаючись зберегти посаду (синдром т. зв. “слухняності підлеглого”). Цьому буде сприяти й фінансове забезпечення місцевого омбудсмена, якщо він отримуватиме заробітну плату у передбачений цим законом спосіб.

Світова практика знає чимало прикладів, коли місцевий захисник фінансується безпосередньо з місцевого бюджету. Це, на думку фахівців, досить ефективний засіб моральної відповідальності омбудсмена перед територіальною громадою, на гроші якої він функціонує і відповідає за якість та ефективність своєї діяльності.

В Україні запровадження місцевого омбудсмена на таких умовах може зіткнутися з низкою проблем. Зокрема, потребують нормативно-правового врегулювання такі питання як фінансування місцевого омбудсмена, визначення його статусу у Статутах місцевих рад. Постає також дилема: якщо посада місцевого

¹⁷ Там само.

¹⁸ Там само. — С. 81.



омбудсмена буде впроваджуватися за бажанням місцевої влади, може статися так, що тільки незначна кількість населених пунктів буде мати свого місцевого захисника. Це специфіка посттоталітарних країн з нестійкою демократією. Не кожен орган місцевої влади матиме бажання виплачувати гроші з місцевого бюджету людині, яка буде його ж контролювати та вимагати, у випадках відповідних порушень, захисту прав громадян та їх об'єднань. У цьому зв'язку необхідне законодавче зобов'язання щодо запровадження посади місцевого омбудсмена та визначення шляхів фінансування його діяльності.

Потреба в створенні інституту регіонального та місцевого омбудсмена обґрунтовується ще в низці вітчизняних наукових досліджень і статей. Наведемо, зокрема, думку на користь створення посади регіонального омбудсмена, висловлену авторами “Аналітичних записок з розробки напрямків державної політики”. Вони посилаються на те, що, наприклад, лише упродовж 1999 р. уповноважений ВРУ з прав людини отримав понад 10000 скарг від громадян (включаючи жителів регіонів). Відсутність регіонального омбудсмена, на думку науковців, є суттєвою вадою української демократії. “Створення інституту регіонального омбудсмена, — вважають вони, — відповідає потребам сьогодення. Діяльність регіонального омбудсмена має бути сфокусована на захисті прав людини і громадянина від неправових дій або без дії локальних органів державної влади”¹⁹.

На нашу думку, на сучасному етапі становлення України як правової, демократичної держави, необхідно передбачити запровадження інституту місцевого омбудсмену у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Це може бути здійснено шляхом внесення відповідних змін до даного Закону та закріплення права територіальних громад самостійно визначати обсяг повноважень місцевого захисника у власних статутах.

Світова практика знає багато прикладів, коли саме через місцеві статuti діяльність місцевих омбудсменів була повністю унормована. Саме у місцевих статутах прописуються не тільки повноваження місцевого омбудсмена, а й шляхи фінансування його діяльності.

Поширеним також є досвід створення посади регіонального та місцевого омбудсменів за рахунок коштів громадських організацій.

Як один з можливих може розглядатися ще один варіант розвитку інституту місцевого омбудсмена, а саме — запровадження посади місцевого омбудсмена при місцевих державних адміністраціях. У цьому випадку діяльність омбудсмена фінансується як з державного, так і з місцевого бюджету. На нашу думку, такий варіант розвитку інституту місцевого омбудсмена можна розцінювати як приклад співпраці органів державної влади з громадянами та громадськими об'єднаннями.

Виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновок, що в будь-якому з запропонованих варіантів запровадження посади місцевого чи регіонального омбудсмена є вимогою сучасного демократичного становлення України. Омбудсмени як на регіональному, так і на місцевому рівні забезпечуватимуть не тільки захист прав та інтересів громадян, а й слугуватимуть налагодженню тісної співпраці між ними та будуть свого роду зв'язуючою ланкою між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян.

Подальші розробки зазначеного питання, на нашу думку, мають стосуватися більш детального визначення на розроблення нормативно-правових засад створення інституту місцевого та регіонального омбудсменів в Україні. Це може призвести до суттєвого посилення демократії в країні, зміцнення демократичних засад державного управління та місцевого самоврядування, підвищення якості співпраці органів державної влади з громадянським суспільством.

¹⁹ Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики / Укл. В. Є. Романов, О. І. Кілієвич. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — С. 181.