



І. М. Недев
здобувач кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету біоресурсів
та природокористування України (м. Київ)

УДК 342.7–477

ПОНЯТТЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО ОМБУДСМАНА

Розкривається актуальність впровадження інституту місцевого омбудсмана в Україні. Перераховуються головні ознаки місцевого омбудсмана, на підставі яких автором формулюється визначення поняття місцевого омбудсмана.

Ключові слова: місцевий омбудсман, ознаки омбудсмана, права та свободи громадян, правозахисний інститут.

Сьогодні перед багатьма вченими-юристами України стоїть завдання щодо підвищення рівня охорони в нашій державі прав і свобод людини та громадянина. У зв'язку з цим деякі вчені вважають, що для організації належної охорони прав і свобод людини необхідним є вдосконалення діяльності існуючих правозахисних державно-правових інститутів, а інші вважають, що для підвищення рівня охорони прав і свобод людини необхідне запровадження в Україні додаткових правозахисних інститутів.

Серед вчених-юристів, які є прихильниками запровадження додаткового правозахисного інституту — місцевого омбудсмана (уповноваженого з прав людини) — можемо назвати О. В. Марцеляка, О. В. Батанова, Н. С. Наулік. Зокрема, О. В. Марцеляк у своїй дисертації “Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель” з приводу актуальності запровадження інституту місцевого омбудсмана відзначив: “Оскільки в Україні на місцях має місце відчуженість управлінського апарату влади від населення, високий ступінь корупції та порушень прав людини на місцях, низька виконавча дисципліна, відсутність традицій поваги прав людини та дійового зворотного зв'язку між громадянами й представниками владних структур на місцях, вважаємо доречним підняти питання про необхідність введення місцевих омбудсманів, які б виступали інституціями органів місцевого самоврядування.

Їх запровадження ліквідує існуючі прогалини в механізмі забезпечення прав людини на місцях, буде рухом у напрямку розвитку загальної місцевої системи захисту прав людини, яка більше буде доступна громадянам і більш налаштована на їх правові проблеми в повсякденних взаємовідносинах з місцевими органами влади, органами самоврядування, їх посадовими особами” [1, с. 296].

Ми приєднуємося до цієї точки зору і вважаємо, що запровадження в Україні інституту місцевого омбудсмана буде мати позитивні наслідки, оскільки він не буде обмежувати діяльність існуючих правозахисних інститутів, а навпаки, буде сприяти ефективній реалізації ними своїх повноважень.

У своїх роботах, пов'язаних з дослідженням інституту омбудсмана, вищезазначені вчені не дають визначення самого поняття місцевого омбудсмана, тому *метою* нашої статті буде встановлення ознак інституту місцевого омбудсмана та формулювання поняття місцевого омбудсмана.

Для того, щоб розкрити поняття інституту місцевого омбудсмана, необхідно усвідомити зміст поняття “омбудсман”, позаяк місцевий омбудсман є однією з його світових моделей.



Термін “омбудсман” має німецьке походження і його коріння сягає раннього періоду життя німецьких племен. Так називалася особа, яка обиралася для збору зі злочинців-вбивць грошової пені (віри) від імені потерпілої сторони [2, с. 39]. Деякі дослідники стверджують, що поняття “омбудсман” має ісландське коріння і походить від “*umbud*”, що середньовічною шведською мовою означало силу чи авторитет [3, с. 8]. Саме шведське слово “*umbud*” у широкому значенні означає “той, хто говорить від імені інших” [4, с. 64]: агент, представник, адвокат, делегат, заступник інших осіб, опікун, чи будь-яка інша особа, яка уповноважена іншими суб’єктами діяти від їх імені і служити їх інтересам, а у вузькому — особу (чи осіб), що обираються парламентом як його представники [2, с. 40].

Термін “омбудсман” є збірним і являє собою родове поняття, образ спеціальної служби, яка не схожа на інші державні та громадські структури, що займаються захистом прав і свобод людини та громадянина [1, с. 18].

В наукових джерелах існує чимало дефініцій цього інституту. Чітке визначення і тлумачення поняття омбудсмана ускладнене з причини недостатнього його дослідження та в силу існування різноманітних його моделей у різних державах світу. Радянська юридична наука тривалий час давала широке тлумачення поняття омбудсман: “це посадова особа, на яку покладаються функції контролю за діяльністю урядів, установ” [5, с. 938]. В енциклопедичному словнику конституційного права зазначається: “Омбудсман — посадова особа ряду держав, що призначається парламентом і має завдання захист прав і свобод людини і громадянина” [6, с. 399]. В юридичній енциклопедії: “Омбудсман (від швед. *ombudsman* — представник чийхось інтересів; англ. — *ombudsman*) — в ряді країн спеціальна посадова особа парламенту, що здійснює нагляд за законністю дій державних органів і дотриманням прав і свобод громадян” [7, с. 287], а в енциклопедичному довіднику “Правовые системы мира”: “Омбудсман (швед. *ombudsman* — представник чийхось інтересів) — спеціально обрана (призначена) посадова особа для контролю за дотриманням прав людини різними адміністративними органами, а в деяких країнах — навіть приватними особами і об’єднаннями” [10, с. 831].

Досліджуючи інститут омбудсмана, О. В. Марцеляк, після характеристики певних рис притаманних омбудсману дав таке його визначення, яке на наш погляд, найбільш повно розкриває його сутність: “Омбудсман — це призначений вищими органами державної влади контрольно-наглядовий, правозахисний, незалежний, політично нейтральний, одноособовий чи колегіальний орган державної влади (посадова особа), уповноважений конституцією 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” [1, с. 40].

Визначивши зміст поняття інституту омбудсмана, стає можливим розкрити і сформулювати поняття інституту місцевого омбудсмана. Для цього необхідно попередньо провести дослідження ознак, властивих цій інституції, взявши за основу загальні ознаки інституту омбудсмана, тому що місцевий омбудсман є, як ми відзначили вище, однією з світових моделей омбудсмана. До таких ознак, на наш погляд, можна віднести:

1. Статус посади місцевого омбудсмана визначається переважно спеціальним законом в різних країнах без фіксації в конституції. Відповідно до Конституційної хартії місцевого самоврядування, прийнятої 3 листопада 1970 року, створено Комісію зі скарг громадян в графстві Джексон (Міссурі); згідно з Хартією уряду, прийнятою в листопаді 1972 року, функціонує Бюро громадського захисника у місті Лексингтон і графстві Файет [9, с. 178–180].

2. Світовий досвід підтверджує, що необхідність в інституті місцевого омбудсмана виникає, перш за все, тоді, коли існуючі інститути не здійснюють ефективного контролю в сфері державного управління і виникає потреба в додаткових механізмах захисту прав і свобод людини. Створення цієї нової служби відображає визнання явної недостатності всієї попередньої діяльності всіх державних органів по реалізації та охороні



прав людини та громадянина [10, с. 56].

3. Розкриваючи сутність інституту місцевого омбудсмана, необхідно вести мову про нього не тільки як про посадову особу, а й як про орган державної влади чи орган в системі місцевого самоврядування.

4. Важлива ознака інституту місцевого омбудсмана — його незалежність. “Ефективність діяльності омбудсмана прямо пов’язана з його незалежністю,” — стверджує Й. Скала [11, с. 67]. “Цей інститут користується значною самостійністю, незрівняною з іншими органами. Така незалежність є основною умовою та передумовою виконання контрольно-наглядової функції, яка йому довірена законом”, — говорить Н. Хаманева про омбудсмана [3, с. 38].

5. Місцевий омбудсман призначається на свою посаду органом державної влади, або органом місцевого самоврядування. Так, Уповноваженоважений з прав людини в Санкт-Петербурзі обирається місцевим законодавчим органом державної влади — Законодавчими Зборами Санкт-Петербурга, і є його структурним підрозділом [12]. Другий приклад демонструє формування інституту місцевого омбудсмана органом місцевого самоврядування. Так у Швейцарії омбудсман Цюріха обирається муніципальною радою (законодавчий орган міста). Подібно останньому прикладу, інститут омбудсмана формується міською радою в США в місті Атланта (Джорджія), а також в місті Чарльстон (Південна Кароліна) [13, с. 84–85].

6. Інститут місцевого омбудсмана, як правило, є одноосібним органом. Російська Федерація (Санкт-Петербург, Москва), Ізраїль (Єрусалим, Хайфа, Тель-Авів), Швейцарія (Цюріх), США (Сан-Леандро, Літл-Рок, Солт-Лейк-Сіті, Атланта, Чарльстон) [13, с. 84–85], запровадили індивідуальні місцеві омбудсманівські служби, виходячи з того, що концентрація в руках однієї особи правозахисних повноважень гарантує кращу ефективність роботи інституту, сприяє підвищенню престижу омбудсманівської влади та зростанню суспільної довіри до цієї інституції. Переважне впровадження одноособового інституту місцевого омбудсмана пояснюється і тим, що діяльність омбудсмана персоніфікована, яка надає йому індивідуальність, специфічність у механізмі захисту прав і свобод людини та громадянина. Місцеві омбудсмани самі розглядають скарги громадян, вивчають матеріали та обставини справи, а персонал їх служби тільки допомагає їм готувати справу до розгляду.

7. Важливою рисою інституту місцевого омбудсмана є дотримання ним при здійсненні своїх повноважень політичного нейтралітету, що досягається різноманітними способами. Зокрема, зарубіжне законодавство, що регулює статус місцевих омбудсманів, закріплює як обов’язкову умову заборони на членство в партії чи зайняття політичною діяльністю. Так, наприклад, в Законі міста Москва про уповноваженого з прав дитини в місті Москва має місце положення про те, що Уповноважений не може бути депутатом Державної Думи Російської Федерації, Московської міської Думи, законодавчого (представницького) органа державної влади іншого суб’єкта Російської Федерації, представницького органа місцевого самоврядування, перебувати на державній або муніципальній службі, бути членом політичних партій і інших політичних суспільних об’єднань [14].

8. Місцевий омбудсман реалізує свої контрольно-наглядові та правозахисні повноваження, порушуючи провадження за заявами юридичних чи фізичних осіб, або діючи за власною ініціативою, і в деяких випадках, згідно з зарубіжним законодавством, ще за умови, якщо юридичні чи фізичні особи вичерпали судові та адміністративні засоби захисту своїх прав. Так, відповідно до Закону Санкт-Петербурга “Про Уповноваженого з прав людини в Санкт-Петербурзі”, Уповноважений розглядає спрямовані безпосередньо йому звернення (скарги) громадян Російської Федерації, іноземних громадян і осіб без громадянства, постійно або тимчасово проживаючих на території Санкт-Петербурга, організацій, зареєстрованих або розташованих у Санкт-Петербурзі, а також інших фізичних і юридичних осіб, якщо їх звернення (скарги) стосуються питань дотримання фундаментальних цивільних і політичних прав громадян у Санкт-Петербурзі; перевіряє за дорученням Законодавчих Зборів, за зверненням



губернатора Санкт-Петербурга в Законодавчі Збори або за власною ініціативою інформацію про випадки порушень прав і свобод людини й громадянина, а також про окремі факти обмеження прав людини й громадянина, що представляють особливу суспільну небезпеку [12].

9. Інститут місцевого омбудсмана утворюється в державі і громадянському суспільстві на певній стадії їх розвитку, а також при наявності в державі розвинутого місцевого самоврядування. Мета, яку прагнуть досягти держава та суспільство, утворюючи місцеву омбудсманівську службу, — зміцнення правозахисного механізму, створення додаткових гарантій контролю за функціонуванням місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування, запровадження ефективного інституту, діяльність якого спрямована на демократизацію суспільних і державних відносин, відносин між державним апаратом, органами місцевого самоврядування і людиною.

10. До компетенції місцевого омбудсмана не входять конфлікти між фізичними особами (громадянами, іноземцями, особами без громадянства). Сферою його діяльності є відносини між фізичною особою і державним органом, органом місцевого самоврядування, організацією, установою, об'єднанням громадян, їх посадовими особами і т. ін., а найчастіше — це контроль у сфері взаємовідносин “фізична особа — орган місцевого самоврядування — орган державної виконавчої влади”. Наприклад, звертатися до омбудсмана Цюриха мають право всі юридичні та фізичні особи (в тому числі й іноземці, що проживають за кордоном) за умови, що у них виникли проблеми з певним органом міської адміністрації [13, с. 85].

11. Інститут місцевого омбудсмана не наділений повноваженнями приймати остаточні рішення у справі, а може тільки намагатися переконати той чи інший орган державної влади, орган місцевого самоврядування розглянути оскаржене питання з метою усунення допущених порушень прав людини. З цього приводу Н. Ю. Хаманева висловлюється так: “Омбудсмен діє в силу суспільного довір'я, морального авторитету, але не в силу делегованої йому імперативної влади” [3, с. 39].

12. На відміну від національного омбудсмана, компетенція місцевого омбудсмана поширюється в межах певної адміністративно-територіальної одиниці країни (в містах, районах, муніципалітетах та ін.) [15, с. 149]. Так під юрисдикцію омбудсмана Цюриха підпадають органи влади міста Цюрих, дії яких є неправильними і призвели до порушень прав і свобод громадян [13, с. 85].

13. Місцевому омбудсману притаманні ознаки органу, який сприяє виявленню та притягненню до юридичної відповідальності осіб в чітких діях вбачається порушення прав, свобод та законних інтересів людини. В цьому можна переконатися на прикладі статусу Уповноваженого з прав дитини міста Москви, який згідно ч. 2 ст. 9 Закону “Про Уповноваженого з прав дитини міста Москви” направляє в компетентні органи звернення про притягнення до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності осіб, в рішеннях або діях (бездіяльності) яких убачаються порушення прав, свобод і законних інтересів дитини [14].

Виходячи з наведених ознак місцевого омбудсмана, можна дати таке його визначення: **місцевий омбудсман — це призначений місцевим органом державної влади або органом місцевого самоврядування контрольно-наглядний, правозахисний, незалежний, політично нейтральний, одноособовий чи колегіальний орган державної влади або орган місцевого самоврядування (посадова особа), уповноважений конституцією чи законом за власною ініціативою або зверненням людини та громадянина контролювати діяльність місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з точки зору дотримання ними прав і свобод людини та громадянина, який діє неформально, на власний розсуд, і внаслідок такої діяльності рекомендує у формі подання правопорушникам здійснити такі дії, які спрямовані на належне забезпечення порушених прав і свобод, а у випадку виявлення недодержання наданих рекомендацій, надає цьому факту публічного характеру, або ставить питання перед компетентними органами щодо притягнення правопорушників до юридичної відповідальності.**



Вважаємо, що наведене визначення місцевого омбудсмана дає можливість повною мірою уявити цей інститут і зрозуміти його сутність. Однак характеристика правової природи інституту місцевого омбудсмана може набути завершеності тільки за умови, коли будуть проаналізовані історія його виникнення, функції, принципи діяльності та повноваження цього правозахисного контрольно-наглядового органу.

Список використаних джерел

1. *Марцеляк, О. В.* Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Марцеляк. — Х., 2004. — 473 арк.
2. *Бойцова, В. В.* Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт / В. В. Бойцова. — М. : БЕК, 1996. — 408 с.
3. *Хаманева, Н. Ю.* Уполномоченный по правам человека — защитник прав граждан / Н. Ю. Хаманева. — М. : ИГиП РАН, 1998. — 80 с.
4. *Бернард, Ф.* Філософія інституту омбудсмена / Ф. Бернард // Політика і час. — 1999. — № 2. — С. 64–68.
5. Советский энциклопедический словарь / [под ред. А. М. Прохорова]. — М. : Советская энциклопедия, 1989. — 1632 с.
6. Конституционное право. Энциклопедический словарь / [отв. ред. С. А. Авакьян]. — М. : Норма, 2000. — 688 с.
7. *Тихомирова, Л. В.* Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров. — М. : Изд-во Тихомирова М. Ю., 1997. — 676 с.
8. Правовые системы мира. Энциклопедический справочник / [отв. ред. А. Я. Сухарев]. — [2-е изд., изм. и доп.]. — М. : НОРМА, 2001. — 840 с.
9. Теория государства и права : [учеб. пособ.] / [под ред. В. Г. Стрекозова]. — М. : Дабахов, Ткачев, Димов, 1995. — 384 с.
10. *Кикоть, В.* О необходимости введения должности Народного правозащитника / В. Кикоть // Конституционный вестник. — 1991. — № 8. — С. 55–59.
11. *Скала, Й.* Положение и компетенции омбудсмена в конституционно-политической системе буржуазных государств / Й. Скала // Реферативный журнал. — 1991. — № 1. — Серия 4. — С. 65–67.
12. Об уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге : Закон Санкт-Петербурга от 17.12.1997 г. № 227–77 [Электронный ресурс] Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге Алексей Козырев. Официальный сайт. — Режим доступа : <http://www.ombudsmanspb.ru/zakonodatelstvo/>.
13. *Марцеляк, О. В.* Інститут місцевого омбудсмана: світові моделі / О. В. Марцеляк // Часопис Київського університету права. — 2002. — № 4. — С. 84–87.
14. Об Уполномоченном по правам ребёнка города Москвы : Закон города Москвы от 03.10.2001 г. № 43 [Электронный ресурс] // Вопросы ювенальной юстиции. — 2002. — № 1 (3). — Режим доступа : <http://juvenjust.org/txt/index.php/t28.html>.
15. *Марцеляк, О. В.* Статус і функціонування регіональних представницьких омбудсманів: світовий досвід / О. В. Марцеляк // Право України. — 2004. — №1. — С. 149–153.

Надійшла до редакції 31.01.2011

Недов И. Н. Понятие института местного омбудсмана

Раскрывается актуальность учреждение института местного омбудсмана в Украине. Перечисляются основные признаки местного омбудсмана, на основе которых автором формулируется определение понятия местного омбудсмана.

Ключевые слова: *местный омбудсман, признаки омбудсмана, права и свободы граждан, правозащитный институт.*

Nedov, I. N. The Definition of local Ombudsman Institution

The article highlights the actuality of the establishment of local ombudsman institution in Ukraine. The main characteristics of the local ombudsman, on the basis of which the author of the article formulates the definition of the notion "local ombudsman", are enumerated.

Key words: *local ombudsman, characteristics of ombudsman, rights and freedoms of citizens, legal defensive institution.*