



ОСОБЛИВОСТІ АНГЛІЙСЬКОЇ МОДЕЛІ ОМБУДСМАНА

ПОРТНОВ Андрій Володимирович - доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка
УДК 342.5

В статті проаналізована англійська модель омбудсмана. Определены ее характерные признаки. Установлены преимущества и недостатки этой модели.

Ключові слова: омбудсман, моделі омбудсмана, інституційні гарантії прав і свобод людини і громадянина.

Конституція будь-якої держави залишається фікцією до тих пір, доки відсутній дієвий механізм захисту прав і свобод людини і громадянина. Важливу роль в цьому механізмі відіграють інституційні гарантії прав і свобод, до яких в тому числі належить інститут омбудсмана. Тому не випадково, що за останні кілька років інститут омбудсмана неодноразово ставав предметом дисертаційних досліджень вітчизняних представників юридичної науки (дисертаційні праці К. О. Закоморної, О. В. Марцеляка, В. Б. Барчука, Н. С. Наулік, Л. В. Голяк).

Разом з тим, ми вважаємо, що окремі аспекти інституту омбудсмана вимагають здійснення спеціального дослідження. В контексті сказаного на особливу увагу заслуговує вивчення так званої англійської моделі омбудсмана, що обумовлено наступним. По-перше, британська модель стала взірцем при створенні інституту омбудсмана для багатьох країн сім'ї загального права. Тому на сьогодні ця модель розглядається як одна з традиційних моделей, яку в спеціальній літературі виділяють поруч зі шведською та французькою моделлю. По-друге, досвід створення інституту омбудсмана у Великій

Британії є одним з найбільш яскравих сучасних прикладів рецепції правового інституту в конституційному праві, коли рецепція правового інституту не призводить до негативних наслідків для правової системи.

Зважаючи на викладене, метою цієї статті є аналіз англійської моделі омбудсмана, визначення особливостей цієї моделі та встановлення її переваг та недоліків.

Насамперед зауважимо, що запровадження інституту омбудсмана у Великій Британії було пов'язано з відсутністю на початку 60-их років ХХ століття ефективних і доступних засобів захисту соціально-економічних прав. Справа у тому, що соціально-економічні права не відображені в загальному праві і не закріплені в конституційних актах і, відповідно, не підлягають судовому захисту [1, с. 14]. Спочатку цю проблему спробували вирішити за допомогою збільшення спеціальних органів - адміністративних трибуналів [2, с. 133]. Втім, ці квазісудові органи, які покликані були забезпечити інституційний захист соціально-економічних прав, не змогли стати дієвою гарантією другого покоління прав людини. В цей же час в Сполученому Королівстві спостерігається посилення незадоволення населенням існуючим свавіллям з боку бюрократії.

Перелічені фактори вплинули на збільшення кількості скарг громадян, адресованих парламентарям. Ця ситуація не виглядає дивною, зважаючи на тісний зв'язок виборців з обраними ними парламентарями, який властивий для всіх країн з мажори-

тарною системою парламентських виборів. Однак парламентські механізми контролю (депутатські питання і запити, діяльність парламентських комісій) не розв'язали посталих проблем. Тому поступово ідея створення спеціального постійно діючого органу, який вирішував би адміністративні спори і був би незалежний від політичної кон'юнктури, набула поширення в стінах британського парламенту, результатом чого стало прийняття в 1967 р. закону про заснування інституту омбудсмана.

За основу інституту парламентського уповноваженого була взята скандинавська модель. Проте запровадження скандинавської моделі омбудсмана вимагало докорінних змін всієї системи взаємовідносин вищих органів державної влади, до чого ні британський парламент, ні правова система, ні суспільство не були готові. Тому скандинавська модель була адаптована до британської правової дійсності таким чином, що фактично утворилася нова модель цього інституту. Її особливості проявляються в наступному.

1) Відповідно до закону Парламентський комісар з питань адміністрації призначається актом глави держави – монархом. Разом з тим, на сьогодні процедура призначення омбудсмана суттєво скорочена існуючими конституційними угодами. Зокрема, в юридичній літературі наголошується, що Акт про призначення Парламентського комісара контрастується Прем'єр-міністром, який попередньо консультується в Палаті обшин з головою комітету з питань Парламентського комісара зі справ адміністрації [3, с. 254]. Британський уповноважений зі справ адміністрації і зі справ місцевої адміністрації для Англії, перебувають на посаді до тих пір, доки належним чином виконують свої обов'язки. Усунення омбудсмана за неналежне виконання своїх обов'язків здійснюється на підставі представлення парламенту. Таким чином, в Сполученому Королівстві фактичну легітимацію інститут омбудсмана отримує від парламенту, що дозволяє охарактеризувати англійську модель як парламентарну.

2) Скарги до Парламентського комісара з питань адміністрації і омбудсману

Асамблеї Північної Ірландії подаються лише через членів парламенту. Результати розслідування доповідаються спочатку членам парламенту, а вже потім скаржникам. Крім того, Парламентський комісар не може самостійно ініціювати процедуру розслідування. Таким чином Парламентський комісар з питань адміністрації не має жодного прямого контакту з громадянами, і діє в першу чергу в якості органу, який допомагає парламентарям вирішувати конфлікти між громадянами і виконавчою владою [4, с. 125]. Слід відмітити, що спочатку «парламентський фільтр» планувався як тимчасовий захід, який дозволить адаптувати правову систему до абсолютно нового правового інституту. Однак процедура обов'язкового «парламентського фільтру» при зверненні до Парламентського комісара існує і сьогодні, будучи однією з ключових ознак його діяльності. Її наявність насамперед пояснюється прагненням зберегти традиційну систему відносин між парламентом і виконавчою владою, при якій парламенту відводиться роль основного інституту розгляду скарг на дії виконавчої влади. До того ж, на думку багатьох англійських парламентарів, «парламентський фільтр» сприяє зміцненню зв'язку між парламентарями та їх виборцями. В юридичній літературі наводиться ще одна перевага цієї процедури: «парламентський фільтр» зберігає уповноваженого від великої кількості скарг, які не входять до його компетенції. Разом з тим, протягом останніх десяти років британський парламент здійснював неодноразові спроби ліквідувати цю процедуру як таку, що є занадто консервативною та не відповідає вимогам часу. Ці спроби мотивувалися тим, що депутати не є кваліфікованою та ефективною посередницькою ланкою, оскільки більше 70 % скарг направлених парламентарями до парламентського комісара залишаються поза сферою його компетенції¹. Архаїчність процедури «парламентського фільтру» підтверджується також і тим, що вона не була прийнята більш пізніми актами британ-

¹ Очевидно, що низький коефіцієнт корисної дії депутатів обумовлений завантаженістю депутатів та поганим знанням норм, які регулюють компетенцію парламентського комісара.

ського парламенту про інші різновиди омбудсманів та не набула поширення в інших країнах загального права.

3) На сьогодні в Сполученому Королівстві існує велика кількість омбудсманів. Це пов'язано з тим, що Акт 1967 р. вилучив зі сфери компетенції британського парламентського комісара департаменти міністерства внутрішніх справ, військової адміністрації, охорони здоров'я, місцеві органи влади. Невдовзі ці прогалини були усунені. Проте не шляхом розширення компетенції парламентського комісара, а за допомогою створення автономних інститутів комісарів з питань служб охорони здоров'я і комісарів з питань місцевої адміністрації окремо для Англії, Уельсу та Шотландії. При цьому законодавчі положення, якими запроваджувалися статус нових інститутів, копіював положення Акту 1967 р. Ці інститути виявилися пов'язаними з парламентом і інститутом парламентського комісара. Втім, інституційні зв'язки комісарів з питань місцевої адміністрації з парламентом відсутні, оскільки вони підзвітні місцевому представницькому органу. Компетенція британського парламентського комісара поширюється на всю територію держави, в той час як компетенція комісарів з питань служб охорони здоров'я і зі справ місцевої адміністрації обмежується територіальними рамками та відповідною спеціалізацією [1, с. 69]. Таким чином, для англійської моделі характерна наявність спеціалізованих омбудсманів та, так званих, регіональних омбудсманів. Поява останнього виду омбудсманів обумовлена особливостями територіального устрою Сполученого Королівства та специфікою відносин відповідних місцевих органів влади з центральною владою.

4) Сфера компетенції омбудсмана поширюється лише на відомства, перераховані у спеціальному списку, який може розширюватися чи скорочуватися в силу положень самого закону [4, с. 126]. Їх повноваження не поширюються на акти парламенту і уряду як органів, які приймають політичні рішення, на діяльність церкви, пенітенціарні установи і кадрові питання в цивільній службі. Крім того, парламентський комісар не розглядає скарги, які вхо-

дять до юрисдикції звичайних судів чи ті справи, в яких громадянин вже використав чи може використати право апеляції чи перегляду в суді або трибуналі. Після закінчення розслідування скарги омбудсман повинен скласти рішення-довідь у справі, в якій він зобов'язаний відобразити суть поданої скарги, проведені за нею процесуальні дії та шляхи відновлення порушених прав громадянина. З метою гарантування повноти та точності доповіді, перед завершенням роботи над нею, її проект за встановленою традицією направляється відповідному департаменту. Якщо з його боку зауважень немає, то кінцевий варіант рішення-довіді надсилається членові парламенту, через якого подавалася скарга, громадянину, чий права були порушені, а також посадовій особі, яка порушила права громадянина, і керівнику відповідного відомства, який саме і повинен повідомити про заходи, що планує здійснити департамент для відновлення порушеного права громадянина [5, с. 66]. Природа омбудсманівських рішень варіюється від вимоги до голови департаменту вибачитися перед скаржником і аж до рекомендації відшкодувати потерпілому нанесену моральну та матеріальну шкоду (при цьому грошова сума може бути вельми значною) [6, с. 13]. У будь-якому разі рішення Парламентського комісара мають тільки рекомендаційний характер, завдяки чому забезпечується неформальний характер діяльності омбудсмана. Адже обов'язковість рішень омбудсмана автоматично призвела б до необхідності встановлення чіткої правової процедури його діяльності та створення механізму оскарження рішень омбудсмана².

Підсумовуючи аналіз англійської моделі омбудсмана, хотілося б відзначити наступне.

1) Формування англійської моделі омбудсмана є результатом адаптації шведської моделі до політичних і правових умов Сполученого Королівства.

² Однак, незважаючи на формально необов'язковий характер актів Парламентського комісара, на практиці випадки невиконання рекомендацій омбудсмана трапляються надзвичайно рідко: не більш двох-трьох за наявності близько 1000 звернень протягом року [3, с. 253].

АНОТАЦІЯ

В статті проаналізовано англійську модель омбудсмана. Визначені її характерні ознаки. Встановлені переваги та недоліки цієї моделі.

SUMMARY

The article analyzes the English model of ombudsman, as well as their specific features. Furthermore, the author presents strengths and weaknesses of this model.

2) Англійська модель омбудсмана є зразком так званої слабкої моделі. Підставою для такого висновку є відсутність прямого контакту громадян з омбудсманом, наявність парламентського фільтру, обмежений характер компетенції омбудсмана, а також рекомендаційний характер прийнятих ним рішень.

3) В сучасних умовах, враховуючи значення інституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина, об'єктивно, незалежно від приналежності країни до тієї чи іншої правової сім'ї, виникає потреба в наявності у омбудсмана широких повноважень. Разом з тим, слід враховувати, що інститут омбудсмана повинен бути органічним елементом правової системи. Відтак зміна компетенції омбудсмана не повинна призводити до погіршення системи взаємодії органів державної влади.

Література

1. Тимофеев М. Т. Конституционно-правовой институт омбудсмана в странах англосаксонской правовой семьи: на примере Соединенного Королевства и Республики Ирландии: дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «конституционное право; муниципальное право» / М. Т. Тимофеев. – М., 2005. – 249 с.

2. Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель: дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 «конституційне право» / О.В. Марцеляк. - Х., 2004. – 472 с.

3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть: Учебник для вузов / [Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. Б. А. Страшун]. – 2-е изд., обновл. и дораб. – М.: Норма, 2006. - 1104 с.

4. Заворотнюк Н. Ю. Институт Омбудсмана в системе гарантий защиты прав граждан (теоретико-правовое исследование): дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Н. Ю. Заворотнюк. – М., 2006. – 200 с.

5. Бойцова В.В. Контроль за исполнительной властью в Великобритании: правовой институт омбудсмана / В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова // Политическое исследование. – 1993. – № 1. – С. 183-188.

6. Бойцова В. В. Британский Уполномоченный по делам администрации / В. В. Бойцова. – М.: ИНИОН РАН, 1992. – 19 с.