

## ІНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА ЯК ЕЛЕМЕНТ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ ПРАВОЗАХИСТУ

*Дідковська І. (м. Київ)*

### **Анотація**

*В статті дається аналіз інституту омбудсмена як елемента Європейської системи правозахисту, приведення національного законодавства до вимог Європейського права, встановлення гармонійних відносин «людина – суспільство – держава».*

### **Ключеві слова**

*ІНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА, ПРАВОЗАХИСТ, ЄВРОПЕЙСЬКА СИСТЕМА, ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА, ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИБІР, ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА, ПРАВОВА СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА, ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ, ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ.*

### **Вступ**

З набуттям Україною незалежності у 1991 р. виникла нагальна потреба в перетворенні її на дійсно правову та демократичну державу, де основою державної політики буде визнано пріоритет прав та свобод людини і громадянина.

Членство в Раді Європи та прагнення України вступити до Євросоюзу вимагають реформування всіх сфер діяльності держави – правової, політичної, економічної, соціальної та культурної.

Оптимальним шляхом для України є послідовна євроінтеграційна політика, акценти якої визначені у Посланні Президента України “Європейський вибір” як ряд завдань внутрішнього перетворення та демократизації суспільства. “Європейський вибір” підтверджує прихильність українського суспільства до визнання верховенства права та поваги до прав людини, що веде до приведення національного законодавства до вимог європейського та є імперативом сучасної української геополітики. При цьому найбільш ефективною визнають європейську систему захисту прав людини, де пріоритетом є загальносвітове поширення однієї з правозахисних інституцій – інститут омбудсмена.

В умовах становлення демократичних інститутів та реформуванні політико-правової системи України виникла необхідність, з огляду на європейський та світовий досвід у галузі прав людини, створення неформального, деполітизованого інституту захисту прав і основних свобод людини. Інститут омбудсмена своєю діяльністю посилює у громадян відчуття захищеності перед державним апаратом та сприяє встановленню гармонійних відносин “людина – суспільство – держава”.

У державно-правовому значенні омбудсмен сприймається як незалежна, уповноважена парламентом особа, що здійснює парламентський контроль у формі нагляду (акти реагування,

проведення розслідувань, рекомендування корегуючих дій, щорічні доповіді про стан дотримання прав людини тощо) без права зміни рішень державних органів.

**Аналіз останніх досліджень.** Аналіз останніх досліджень та публікацій з означеної теми дає можливість виокремити найбільш цікаві статі та наукові праці, які широко розкривають природу обраної автором теми.

Серед праць вітчизняних та зарубіжних науковців найбільшої уваги проблемам функціонування інституту омбудсмена наділено у монографії Бойцової В.В. “Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества”, яка містить дослідження політико-правових аспектів функціонування інституції на міжнародному рівні та її взаємодію з іншими державними владними й контролюючими інституціями та громадянським суспільством.

В Україні найбільш ретельно дана тема вивчається науковцем Марцеляком О.В. При написанні статті була використана його праця “Правова природа інституту омбудсмена”, яка узагальнює існуючі до цього часу теоретичні знання та результати досліджень функціонування даного правозахисного механізму.

Також, особової уваги заслуговують I та II щорічні доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, де здійснено моніторинг дотримання прав та основних свобод людини в Україні.

Були ретельно вивчені розділи X (“Зовнішня політика України – втілення стратегічних пріоритетів”) та XI (“Україна в сучасному геополітичному просторі”) навчального посібника: Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / за редакцією Ф.М.Рудича. Розділи містять глибокий аналіз визначення політичних пріоритетів України з огляду на її національні особливості та місце України в світовому політичному просторі.

Було здійснено аналіз щорічної доповіді омбудсмена Євросоюзу П.Нікіфороса Діамандороса за 2003 рік та окреслені пріоритети його (європейського омбудсмена) діяльності.

**Основне завдання дослідження.** Воно полягає у розкритті реалізації аспектів зовнішньої та внутрішньої політики України у галузі захисту прав людини. Акцент дослідження ставиться на визначенні особливостей інституту омбудсмена, як одного з інститутів правозахисту та порівняння його моделей в Україні та країнах Європейського Союзу (в контексті європейської правозахисної системи).

### **Обговорення проблеми**

Найбільш актуальним та складним в політико-правовому аспекті визнають питання охорони прав та основних свобод людини. Серед багатьох демократичних засобів їх захисту виокремлюють службу омбудсмена, яка є неформальною, деполітизованою, субсидіарною системою правозахисту до вже існуючих систем.

Обудсмен (або омбудсман), в перекладі зі шведської мови – уповноважена особа, парламентський комісар з прав людини. Даний інститут виник у Швеції для врегулювання взаємовідносин королю й парламенту та здійснення незалежного контролю за судами та адміністрацією [1].

Тобто, в процесі своєї діяльності інститут омбудсмена виступає своєрідним арбітром між державною владою (з наслідками її діяльності) та людиною (з її правами та свободами).

Запровадження у 1908 р. посади омбудсмена у Швеції дозволило науковцям визначити його як класичну скандинавську модель, що імплементується у державно-правову систему, трансформуючись у нову модель, залежно від таких чинників як форма правління, державний устрій, політичні традиції, національний менталітет тощо.

Якщо Швеція, Данія, Германія мають класичну форму омбудсмена –парламентську, то наприклад, Франція, у якій більш сильною є виконавча влада, започаткувала посаду Медіатора саме від виконавчої влади. Кожна служба є відповіддю існуючим у державі проблемам – її організація та діяльність відображають історію національного державного механізму [2, 6].

Правовий інститут омбудсмена є деполітизованим інститутом, хоча, аналізуючи певні його моделі, відзначимо існування у деяких країнах (Канада) моделі омбудсмена, які виконують певні політичні функції або формуються за умови участі політичних партій. Але при цьому зазначається, що будучи незалежним інститутом, служба омбудсмена завжди відчуває політичний вплив з боку політичної системи будь-якої держави. Саме тому, наприклад, омбудсмен Польщі активно відмежовується від політичної боротьби, спрямовуючи свої зусилля безпосередньо на захист прав громадян у судах, маючи при цьому вплив на прийняття судових рішень.

Нагальна потреба започаткувати інститут омбудсмена в Україні, як і в багатьох країнах пострадянського простору, визначається характером нашої дійсності, де права людини завжди ставились на другий план відносно інтересів держави або союзу держав. Конституційний, парламентський, судовий контроль, прокурорський нагляд не завжди були та є достатньо ефективні з точки зору доступності для громадян та захисту їх прав та законних інтересів [2].

Акценти внутрішньої та зовнішньої політики України орієнтиром визначають європейську систему правозахисту, де інститут омбудсмена виникає на певному етапі розвитку держави та суспільства. Цей етап характеризується з одного боку – підвищенням рівня самосвідомості суспільства, з іншого надмірним розширенням повноважень управлінського апарату.

Процес інтеграції України до Євросоюзу став для нас рушійною силою внутрішніх перетворень та реформ. При цьому політичні сили

країни та пересічні громадяни не бачать альтернативи демократичним перетворенням та ринковим відносинам, наближення до європейських структур, впровадження європейських норм і стандартів в усі сфери суспільного життя [3].

Європейський вибір України був визначений формуванням основ зовнішньої політики, де наша країна усвідомлювала себе частиною європейського простору. Саме тому спільна стратегія Євросоюзу стосовно України містить засади співробітництва як з найближчим сусідом та підтримку процесу демократичних перетворень в усіх галузях суспільного життя.

Євроінтеграція нашої країни є політичним актом, який потребує певних зусиль у багатьох аспектах суспільного життя – реформування економіки, політичних відносин; прагнення досягти європейських стандартів у дотриманні прав та основних свобод людини, змін у правовій культурі та національній самосвідомості.

Слід відзначити, що національні інтереси України потребують утвердження її як впливової європейської держави та повноправного члена ЄС, для чого необхідне визначення зовнішньополітичної стратегії щодо інтеграції до європейського політичного, економічного та правового простору [4]. Хоча, на думку багатьох науковців – взаємовідносини України з ЄС скоріше нагадують наміри, а не угоду про входження України до європейського політичного, правового, економічного простору [5].

Україна визначила для себе стратегію переходу від статусу асоційованого до набуття повноправного членства у Євросоюзі, де зовнішня політика повинна забезпечувати національні інтереси країни, які, згідно Постанові Верховної Ради України “Про основні напрями зовнішньої політики України” від 1993р. містять три групи національних інтересів України: це стратегічні та геополітичні інтереси у сфері національної безпеки України і її політичної незалежності, економічні та регіональні інтереси.

Тобто, європейський вибір України є фактором забезпечення державної незалежності та політичної стабільності у суспільстві з подальшим гарантуванням реалізацій прав та основних свобод людини згідно європейським стандартам.

У Європейському Союзі існує досить дієва система захисту прав людини, відома як європейська система правозахисту, де однією з ланок є інститут омбудсмена.

На рівні ЄС посада захисника прав людини була запроваджена у 1993р., що згідно Маастрихтського договору (ст.195) надало можливість будь-якій фізичній та юридичній особі країни-члена ЄС подавати скаргу на неправомірні дії інституцій та органів Співтовариства [6].

Аналіз кола функцій та повноважень дозволяє визначити, що за суттю омбудсмен ЄС відноситься до класичної скандинавської моделі

– проведення розслідування на підставі скарги, незалежність при виконанні обов'язків, право надавати рекомендації щодо усунення порушень тощо. Слід відзначити, що більшість скарг торкаються діяльності Комісії (набір персоналу, проведення конкурсів, кадрові питання, неправомірні заборони доступу до документації). Одним з обов'язків омбудсмена є надання щорічного звіту до Європейського парламенту щодо дотримання прав людини в ЄС.

Аналізуючи щорічний звіт європейського омбудсмена Р. Нікіфороса Діамандороса, відзначимо зростаючу роль довіри громадян до інституції – якщо у 1996 р. кількість поданих скарг становила 1 300, то у 2003 р. їх кількість зросла до 2 611, з них 2 436 подані громадянами стосовно діяльності інституцій ЄС, 170 скарг щодо порушень в сфері освіти (з них 109 за ініціативою омбудсмена) та 5 самостійних розслідувань омбудсмена. З цієї кількості 54,5% на думку омбудсмена не відносяться до його компетенції, по 10% скарг відкрито розслідування, 1,6% відсилаються назад та 33,4% взагалі не передбачають жодної можливої дії омбудсмена.

На думку європейського омбудсмена, спостерігається факт збільшення поданих скарг на 10%, порівняно з минулим роком, та зростаючу кількість звернень до нього через засоби Інтернету.

Європейський омбудсмен співпрацює з іншими омбудсменами та подібними службами захисту прав людини в Європі – 90 бюро в 30 країнах.

2003-2004 роки стали роками зближення та співробітництва національних та регіональних омбудсменів країн-учасниць ЄС та країн-кандидатів. З цього приводу було проведено ряд конференцій та зустрічей (квітень 2003 – “Омбудсмени та захист прав в ЄС”, травень 2003 – “Омбудсмени та законодавство Євросоюзу” тощо).

Система європейського омбудсмена орієнтується на фактор єднання людей за допомогою служби омбудсмена національного рівня, що стає першим містком спілкування. Фактор єднання підтвердився зустріччю у Страсбурзі у грудні 2003 р. для диспуту на тему “Європейська інформація, поради та право для усіх”, де мова йшла про приєднання 10 країн до ЄС у 2004 р. та адаптування їх національного законодавства у галузі прав людини до законодавства Євросоюзу.

Основним аспектом роботи європейського омбудсмена є розгляд поданих скарг та спілкування з громадянами для інформування про їх громадянські права; пропагування ідеї прав людини на конференціях для неурядових організацій, студентів університетів, журналістів та інших громадян, що цікавляться діяльністю служби омбудсмена.

Аналіз структурної діяльності служби та факт розширення ЄС дозволило запровадити модернізацію інформаційної бази та збільшення штату інституції з 27 осіб у 2002р. до 38 – у 2004, що

дозволяє більш якісно проводити роботу з отриманими скаргами та пропагувати ідею прав людини [7].

Рада Європи у 1999 р. також запровадила посаду омбудсмена, який, на відміну від його колеги в ЄС, наділений лише освітніми функціями та координуючою діяльністю у галузі прав людини в рамках функціонування Ради Європи [8].

Згідно Резолюції (99) 50 про Комісара з прав людини Ради Європи від 7 травня 1999 р. він сприяє поінформованості держав-членів в питаннях захисту прав та основних свобод людини та надає консультативні послуги в цій сфері; співдіє діяльності національних омбудсменів. Але, на відміну від класичного інституту омбудсмена, комісар не розглядає індивідуальні скарги – основною його функцією є контроль за виконанням прав та основних свобод людини, задекларованих у правових документах Ради Європи. Першим Комісаром РЄ по правам людини став іспанець Альваро Хиль-Роблес [9].

Якщо Західна Європа має понад вікову історію існування інституції, то Східна Європа запровадила неформальний інститут правозахисту наприкінці 80-х – початку 90-х років ХХ ст., започаткувавши його під час відмови від соціалістичного існування. Єдиною країною, яка на той час створила “соціалістичний” інститут омбудсмена, стала Польща. Зайвий раз було підтверджено здатність даної інституції вписуватись в будь-яку політико-правову систему.

В той же час, поширення ідеї інституції відбулось завдяки її політичному нейтралітету, відмежованості від ідеологічних течій та спрямування своєї діяльності на визнання основними цінностями прав та основних свобод людини.

Створений в Україні на конституційному рівні в 1996 р., інститут Уповноваженого Верховної Ради з прав людини правову регламентацію своєї діяльності фактично отримав лише через рік – у Законі України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” від 23 грудня 1997р. (в дії з 1998р.). Таким чином, відбувся факт запровадження української моделі омбудсмена, що стало новацією в українській правозахисній системі та елементом єднання з позитивним досвідом європейських країн.

Юридично закон встановив, що основними рисами українського інституту омбудсмена є – неформальність, доступність, деполітизованість, неупередженість, адже створена на основі світового досвіду та класичної скандинавської моделі “сильна” модель українського захисника прав людини характеризується високим конституційним статусом, незалежністю, запровадженням єдиної моделі на національному рівні, широкою юрисдикцією, значними повноваженнями щодо проведення проваджень та перевірок, правом ініціювати обов’язкові для розгляду подання, можливістю

безпосереднього звернення до нього широких верств населення, гнучкістю та неформальністю процедури, свободою дій [10].

Н.Карпачова підкреслює, що особливістю української моделі, згідно ст.7 Закону та Конституції України, полягає в обов'язку у своїй діяльності керуватися принципом верховенства права, поєднуючи його з принципом верховенства прав людини, в свою чергу, пропонуючи такі моделі правової та моральної поведінки, які випереджали б діюче в країні законодавство [8, 35].

Наша країна, будучи учасником міжнародної системи захисту прав людини, яка, до речі, визнана фахівцями як найефективніша у світі, намагається відповідати її вимогам, саме тому однією з цілей діяльності Уповноваженого є сприяння приведення національного законодавства у галузі прав людини у відповідність до міжнародних стандартів. Згідно ст.19 Закону Уповноважений приймає участь у підготовці доповідей з прав людини до міжнародних організацій, що в свою чергу породжує право українського омбудсмена контролювати дотримання Україною міжнародних правових зобов'язань. Однією з проблем, що постала перед українським суспільством, – є зняття грифу секретності з доповідей омбудсмена у міжнародні організації та їх оприлюднення.

Хоча, слід зазначити, що на думку фахівців Східноєвропейського інституту розвитку – публічна та правозахисна діяльність українського омбудсмена не завжди відповідає належному рівню. Серед основних проблем інституції є практика довільної форми звернення громадян, серед яких близько 70% взагалі не підпадають під компетенцію омбудсмена. Рішенням даної проблеми було б встановлення певного бланку звернення з юридичним роз'ясненням. Основним порушенням в діяльності Уповноваженого визнано наявність за 6 років функціонування лише 2 щорічних доповідей, які доречно було назвати щотрирічними доповідями. Група експертів згаданого інституту прийшла висновку, що у своїй діяльності Уповноважений повинен більшої уваги приділяти саме зверненням й скаргам громадян, та здійсненню просвітницької роботи на веб-сайті, який також потребує вдосконалення та значних змін.

Зміна правової свідомості та культури суспільства сприяє підвищенню рівня системи цінностей демократії, верховенства права, поваги до прав людини та створенню передумов для застосування міжнародно-правових норм у національне законодавство, де головну роль відіграє реалізація факту підвищення правової поінформованості населення України омбудсменом. Для здійснення цієї функції Уповноважений використовує ЗМІ. Особливістю співпраці омбудсмена з ЗМІ є можливість інформувати населення та відповідні компетентні органи стосовно порушень прав людини, що є одним з "класичних" неімперативних методів впливу цього інституту з метою подальшого усунення факту порушення.

Членство у Раді Європи з 1995 р. також покладає на Україну обов'язок забезпечити права людини шляхом вирішення соціальних, культурних, гуманітарних проблем згідно європейським вимогам (Європейські конвенції у галузі прав людини).

Вступ України до Ради Європи, безсумнівно, свідчить про демократичність та послідовність реформ у багатьох галузях суспільного життя, що, в свою чергу, дає змогу говорити про зміцнення інституту прав людини та його розвиток. Але, на жаль, обов'язок України відносно прийняття рамкового закону про правову політику щодо захисту прав людини, як однієї з умов співпраці з Радою Європи, не було здійснено. Рада Європи неодноразово констатувала пролонгацію в прийнятті законів та безпідставного й систематичного порушення прав та свобод людини в Україні.

Зустрічним документом, підготовленим Міністерством Юстиції з цього приводу, стали "Засади державної політики України в галузі прав і свобод людини" від 17 травня 1999р., який, на думку українського омбудсмена, не містить конкретних механізмів реалізації державної політики. З цього питання Н.Карпачова пропонує створити в Україні незалежний Координаційний центр Ради Європи для здійснення безпосереднього співробітництва з її структурами. За підтримки ОБСЄ при Уповноваженому з прав людини в Україні вже функціонує Координуюча Рада з питань запобігання торгівлі людьми [11].

Рада Європи неодноразово підкреслює зростаючу роль інституту омбудсмена в утвердженні демократичних цінностей і прав людини та сприяє розвитку інституції, залучаючи омбудсменів національного та регіонального рівня до співпраці з Європейським Судом з прав людини та Комітетом Європейської Соціальної Хартії, які є органами Ради Європи.

Ще в 1950 р. держави-члени Ради Європи закріпили в Європейській конвенції громадянські й політичні прав людини та механізм контролю за їх дотримання через Європейський Суд та Європейську комісії з прав людини. У зв'язку з приєднанням України до цієї конвенції Кабінет Міністрів України започаткував посаду Уповноваженого у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини, який має повноваження щодо забезпечення представництва під час розгляду справ про порушення положень Конвенції в Єврокомісії та Європейському суді з прав людини.

Виходячи з аналізу кола повноважень Уповноваженого, означимо його невідповідність класичній концепції омбудсмена, підтвердженням тому є відсутність функції отримувати особисті скарги, – натомість він вивчає та реагує на порушення прав людини відповідно до запитів Комісії та Суду [12].

Україна ратифікувала ряд європейських конвенцій, що є, безумовно, важливим кроком утвердження високих європейських



стандартів у галузі прав людини. Але задекларований перелік таких прав фактично сприймається та усвідомлюється на низькому рівні не лише пересічними громадянами, а в першу чергу – органами правозахисту та державною владою. Тобто, поява інституції, як додаткового механізму захисту прав людини, обумовлено необхідністю більш ефективного контролю у сфері управління та створення більш демократичних моделей спілкування держави, суспільства і громадянина.

Омбудсмен є деполітизованою особою, але коло прав і свобод людини містить у собі політичні права, які також потребують визначення, гарантування та захисту у разі їх порушення. Саме тому омбудсмен неодноразово стає суб'єктом політичних суперечок, прикладом тому є ситуація під час виборів Мукачівського міського голови у квітні 2004р. Ця подія привернула увагу політиків, громадськості та міжнародної спільноти, – адже йшлося про грубе порушення політичних прав людини – конституційного виборчого права громадян України.

З перевіркою порушень у Мукачеві працювала Комісія під керівництвом заступника Голови Верховної Ради України О.Зінченка та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. За словами Зінченка – “український омбудсмен під час цих подій виявила свою політичну незаангажованість та здатність піднятися над виборчими пристрастями заради головного – захисту прав людини на вільне волевиявлення” [13].

21 квітня 2004 р. відбувся виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, у якому підкреслюється його принципова позиція не втручатися у політичну боротьбу та бути прибічником певних політичних сил. Але з огляду на те, що Уповноважений здійснює моніторинг дотримання виборчих прав громадян України, які, до речі, гарантуються Конституцією України, – його прямий обов'язок здійснювати парламентський контроль за дотриманням цих прав.

Вибори є одними з вищих форм народовладдя, які при цьому гарантують реалізацію політичних прав громадян та є показником розвитку демократичних процесів у державі. Виборче законодавство України знаходиться у стадії становлення, і те, яким воно буде, залежить від усвідомлення суспільством факту важливості та необхідності демократичних перетворень.

Безумовно, усі служби омбудсмена у світі можливо окреслити як деполітизовані на відміну від політично спрямованої діяльності державних органів. Омбудсмени під час здійснення своєї діяльності підкреслюють свою політичну нейтральність та відмежованість від політичних суперечок. В деяких випадках, виходячи з факту природи скарги, омбудсмен може бути притягнутий до політики, що найчастіше призводить до виникнення політичних конфліктів. Захищаючи політичні права людини (захист свободи інформації, виборчого права

тощо) за допомогою об'єктивності та незалежності служба омбудсмена стала ближчою до політики та політичних дебатів, що, з одного боку не відповідає його концепції, але, з іншого – диктується сучасною необхідністю [14].

При утвердженні в будь-яку систему країни, служба омбудсмена імплементує національні, правові, культурні та інші особливості кожної країни окремо. Наприклад, омбудсмен Швеції має повноваження здійснювати контроль не тільки за діяльністю центральних та місцевих органів державної влади, а й застосовувати до них санкції у вигляді штрафів, дисциплінарних стягнень та судових розслідувань.

Особливістю сучасного інституту омбудсмена в Швеції полягає в його системності – на відміну від інших країн, шведський уповноважений знайшов застосування як державними органами, так і приватними.

Особливим елементом правової системи Швеції є багатовікова традиція поваги до прав людини, саме тому омбудсмен, як неформальний інститут правозахисту, займає досить високе соціальне та політичне положення, підтвердженням тому наявність 4 посад омбудсмена юстиції від риксдагу, які в своїй діяльності доповнюють роботу один одного та координують свої повноваження [13, 45]. Підтверджуючи належне ставлення країни до прав та основних свобод людини, уряд Швеції започаткував посади омбудсмена по антистресовому законодавству, омбудсмена з захисту прав споживачів, омбудсмена по рівним можливостям, омбудсмена з питань етнічної дискримінації та омбудсмена з преси.

Особливість служби медіатора у Франції полягає у призначенні його виконавчою владою та надходження скарг від громадян до нього через парламент, знижуючи можливість отримання скарг, що не підлягають його компетенції. Згідно Конституції Франції 1973р., медіатор має повний юридичний імунітет стосовно методів та засобів своєї діяльності, але, в свою чергу, не являючись представником парламентської влади, він діє лише виходячи з пріоритетів виконавчої влади.

Судовий контроль за адміністрацією та діяльністю медіатора підтверджується застосуванням субсидіарного принципу в процесі захисту закону, порядку та прав громадян, підтвердженням тому зростаюча кількість медіаторів від міністерств юстиції, охорони здоров'я, міських та адміністративних установ [15].

Інститут речника громадянських прав у Польщі був першим, який було запроваджено у соціалістичній системі управління. Інститут уповноваженого набув конституційного статусу лише після змін Конституції ПНР у 1989р., довівши свою значимість та ефективність в справах захисту прав громадян, при цьому основний закон Польщі не передбачав захист прав людини, визнаних міжнародними

стандартами (право на життя, свободу пересування тощо). Особливість статусу польського омбудсмена полягає в приближенні його повноважень до прокурорських та окресленні його основних функцій: коригуюча, слідча, реформуюча, інформативно-виховна. Додатково польський омбудсмен має право дослідження справи на місці, витребування матеріалів справи, доручати проведення експертизи, отримувати інформацію щодо просування справи у суді, прокуратурі. Особливістю повноважень також є поєднання правоохоронних зусиль та перетинання повноважень та прокурора, які співдіють, не заважаючи один одному.

Хоча польська служба омбудсмена є деполітизованою, законодавчо дозволяється його належність до будь-яких організацій, в тому числі й політичних [13, 17].

Першим омбудсменом, обраним на 4-х річний строк, була професор Єва Литовська, на чолі з якою служба омбудсмена пройшла досить складний шлях становлення. На її думку – недоробка законодавства є відсутністю механізмів для отримання скарг та невідповідністю справи щодо компетенції даного органу [16].

Служба омбудсмена в Германії носить назву “Уповноважений Бундестага з оборони Германії”, передумовою виникнення якої називають посилення впливу виконавчої влади в країні.

Положення Конституції Германії стосовно інтеграції збройних сил в демократичну державу посилили парламентський контроль в воєнній сфері, –що призвело до необхідності створення служби, яка унеможливила б перетворення армії в “державу в державі” [13, 37].

Запровадивши на законодавчому рівні посаду Уповноваженого Бундестагу (УБ), Німеччина поєднала німецьку конституційно-правову традицію та шведську модель омбудсмена, де нововведенням є вимога проходження УБ воєнної служби. Подвійність функцій УБ (незалежність та допомога при парламентському контролі як допоміжного органу) дає підстави стверджувати, що інститут омбудсмена є показником принципу розподілу влад – він діє за дорученням бундестагу, його комітету з оборони та за власною ініціативою у випадках виявлення порушень прав людини [17].

На відміну від військового омбудсмена Швеції, у УБ відсутнє право відкриття кримінального чи дисциплінарного процесу проти військовослужбовців; натомість до його компетенції входить:

- право отримання необхідної інформації від посадових осіб;
- право витребування письмових або усних показань свідків;
- право отримання інформації від невійськових посадових осіб;
- право бути присутнім на закритих засіданнях суду з кримінальних та цивільних питань;
- надавати рекомендації та пропозиції іншим державним органам [18].

Запровадження інституту Уповноваженого в Німеччині стало ознакою демократизації, оскільки було реалізовано принцип громадянського та парламентського контролю в воєнній сфері.

Цікавим фактом є відсутність бажання створити посаду цивільного омбудсмена в Німеччині, оскільки німецька система правозахисту цілком забезпечена системою адміністративних судів та Конституційного суду.

Незважаючи на деякі відмінності найбільш характерних служб інституту омбудсмена на європейському рівні, які були розглянуті, він завжди залишається інститутом неформального контролю за діяльністю органів державної влади при порушенні прав людини та діє незалежно та неупереджено. Слід додати, що ідея омбудсмена перетнула національні рамки та використовується на міжнародному рівні, що стало передумовою створення у 1976р. Міжнародного інституту омбудсмена (зараз Європейський інститут омбудсмена) у м.Інсбрук в Австрії. Згаданий інститут займається вивченням проблем феномена омбудсмена та поширенням ідеї захисту прав людини на регіональному та міжнародному рівнях.

Особливістю інституції омбудсменства на міжнародному та регіональному рівнях є високий авторитет самого омбудсмена, який у своїй діяльності повинен керуватись особистими моральними якостями, покладаючись на закони справедливості та власну совість. Саме тому фахівці неодноразово підкреслювали пряму залежність визнання інституту омбудсмена у суспільстві від авторитету та особистих рис людини, яка займає посаду омбудсмена. Адже служба омбудсмена уособлює у собі незалежність, доступність, професійність, неімперативну впливовість та дотримання букви закону і загальнолюдських пріоритетів.

Наш час перетворень у суспільному житті характеризується формуванням основ системи захисту прав та свобод людини з огляду на національні традиції та світовий досвід.

Реалізація концепції захисту прав людини є метою створення незалежного інституту, який став субсидіарним відносно існуючої системи захисту прав та основних свобод людини. Такий інститут дозволяє здійснювати перехід від політичної культури протистояння та конфронтації до політичної культури компромісу у відносинах між державою (та її органами), суспільством та людиною. Це є взаємозалежна складна тріада, яка потребує врегулювання своїх взаємовідносин не лише на законодавчому рівні.

В випадках конфлікту політичної та соціальної влади, діяльність омбудсмена спрямована на корекцію їх взаємовідносин. В свою чергу, омбудсмен обирається за умов партійного консенсусу різних політичних течій, залишаючись при цьому незалежним від політичного тиску.

Виступаючи додатковим засобом захисту, своєю діяльністю інститут омбудсмена заповнює недоліки правової системи захисту прав людини, що вже склалась і функціонує в державі.

Діяльність Уповноваженого в Україні сприяє розвитку політичної культури та політичної свідомості суспільства, що є одним з чинників інтеграційних процесів, хоча на даний момент є неможливим ставити на одному рівні шанси щодо інтеграції України та, наприклад, будь-якої країни Західної Європи.

### **Висновки**

Отже, розглядаючи означену проблему, автор дійшов наступних висновків:

1. Інтеграція України до Євросоюзу можлива, хоча її характер буде де в чому відрізнятись від класичної формули (якщо припустити таке визначення) входження країни до Співтовариства.

2. Демократичні зміни в суспільстві призвели до переходу від політичного нігілізму до політичного усвідомлення необхідності визнання загальноприйнятих пріоритетів та цінностей суспільного життя. Однією з таких цінностей є дотримання прав та основних свобод людини й домінування інтересів особистості над інтересами держави.

3. Зростання ролі загальнолюдських пріоритетів призвело до необхідності удосконалювати систему правозахисту на державному рівні, де інтереси людини від неправомірних дій з боку держави захищає інститут омбудсмена.

4. Омбудсмен є неформальним інститутом правозахисту, який має досить відчутний вплив через свої звернення та оприлюднення порушень, хоча його дії не носять імперативної направленості. Власний авторитет та особисті якості Уповноважений використовує для визнання та зростання авторитету всієї своєї служби.

5. Служби омбудсмена в світі спрямовують свою діяльність на захист прав людини та співробітництво на регіональному та міжнародному рівнях.

6. Діяльність служби омбудсмена стає більш популярною та набуває ваги у справах захисту прав та основних свобод людини, про що свідчить постійно зростаюча кількість звернень до даного інституту. Сама процедура звернення до омбудсмена формально є простою (відсутній процес обмежень), в той же час допомога надається професійно, що в поєднанні дозволяє отримати максимальний та швидкий результат або безкоштовну кваліфіковану пораду.

7. Служби омбудсмена у світі створюються або за класичною формою – парламентом, або – від виконавчої влади, як “квазі-омбудсмен”, в залежності від домінування законодавчої / виконавчої державних влад.

8. У своїй діяльності служба омбудсмена використовує методи гласності, критики, неімперативного впливу в процесі досягнення компромісу при врегулюванні конфлікту та встановленні взаємної відповідальності та поваги між державою та особистістю.

9. При визначенні свого майбутнього, яке Україна пов'язала з Європою та Євросоюзом, є необхідним не лише формальне визнання міжнародно-правових принципів і стандартів, а й удосконалення правозастосовчої практики у галузі захисту прав людини, де інститут омбудсмена виступає субсидіарним, дієвим засобом та стає частиною юридичної системи. Імплементуючи у будь-яку систему державного устрою, інститут омбудсмена показав здатність модифікуватись та трансмігрувати.

10. Діяльність омбудсмена сприяє реформуванню структури управління з огляду на її доступність для громадян та укріплює принципи верховенства права та закону, що є необхідними умовами приєднання України до цивілізованого європейського співтовариства.

### **Джерела**

- 1.Юридична енциклопедія. Т-3. – К., 2001. – С. 265.
- 2.Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества. Автореферат дис. д-ра юрид. наук. – М., 1995. – 40 с. – С. 3.
- 3.Тарасюк Б.І. Перша Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства ЄС в контексті розширення ЄС. <http://domino.rada.gov.ua>.
- 4.Єва Кіш. Візовий режим Шен гена // Віче 3 (144) 2004. – С. 61.
- 5.Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / За ред. Ф.М. Рудича: Навчальний посібник. – К., 2002. – С. 259.
- 6.Маастрихтський договір. Консолідований текст договору, ст.-195. Європейське право: Навчальний посібник / За ред. Л.М.М Ентіна. – М., 2000.
- 7.Le mediateur europeen: “Synthese et statistiques presentees dans le rapport annuel 2003”.
- 8.Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – Х., 2001. – С. 27.
- 9.Резолюція (99) 50 Про комісара по правам людини Ради Європи. <file:///A:\Mandat.htm>.
- 10.Закон України “Про Уповноваженого ВРУ з прав людини”, від 23.12.1997.
- 11.Уповноважений з прав людини за більш тісне співробітництво Ради Європи з Україною. [www.ombudsmen.kiev.ua/pres/releases/rel.2004](http://www.ombudsmen.kiev.ua/pres/releases/rel.2004).
- 12.Постанова № 557 Про Уповноваженого у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини від 23.04.1998.

- 13.Зінченко. Гірка правда в Мукачево // Віче 5 (146), 2004.
- 14.Бойцова В.В. “Служба защиты прав человека». – М., 1996. – С. 342-343.
- 15.Questiaux. N. Administrative Court Meet the Need. The Ombudsman, D.C., ed L., 1965.
- 16.Letowska E. Annual Report. 1989. p – 6.
- 17.Конституція ФРГ, ст. – 45-б.
- 18.Закон про Уповноваженого Бундестагу з оборони” від 16.07.1982.

*Стаття надійшла 22.01.2005 р.*