

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ**

**Ніколайчук Володимир Сергійович**

УДК 342.5

**РОЛЬ ОМБУДСМЕНА У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВ ЛЮДИНИ**

**АВТОРЕФЕРАТ**

роботи на здобуття освітнього ступеню «Магістр»  
спеціальність 081 «Право»  
освітня програма «Право»

Науковий керівник: д.ю.н., доцент  
Коваль А.А.

Рецензент: д.ю.н. Блага А.Б.

**Миколаїв – 2021**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

*Актуальність теми.* Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом актуалізувало зобов'язання нашої держави перед членами міжнародного співтовариства щодо імплементації світових стандартів, що ґрунтуються на ідеї верховенства права та обмеження державної влади. Основною метою України згідно з нормами міжнародних договорів, стандартами Європейського Союзу та Ради Європи є утвердження демократії, становлення та розвиток інституту громадянського суспільства, реалізація принципів верховенства права, незалежної та неупередженої судової влади, поваги до прав людини і громадянина. Проголошений курс на євроінтеграцію ознаменував, що зміни у правовому полі України стали невід'ємною частиною економічної, політичної, соціальної, культурної та інших сфер суспільного життя. Реалізуючи концепцію правової і соціальної держави, Конституція України задекларувала, що «людина, її права та свободи є найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Проте, не достатньо проголосити права і свободи, важливо їх матеріалізувати – втілити у життя, що є більш складним завданням. В умовах політичної, економічної і духовної кризи інститут прав людини переживає серйозні випробування. З одного боку суспільство усвідомило необхідність і безумовність природних та невідчужуваних прав людини, а з іншого, - воно на сьогоднішній день не в змозі забезпечити їх повну і гарантовану реалізацію. Заважають негаразди і катаклізми, що відбуваються у державі – політична нестабільність, зростання злочинності, корумпованість органів державної влади, правовий нігілізм, соціальна напруга, воєнні дії на Сході держави. Крім того, має місце розповсюдження різних форм нерівності й несправедливості. Усе це вимагає від держави створювати і розвивати систему інститутів захисту людини і забезпечення її прав.

Практика правозабезпечувальної діяльності світових держав показує, що зараз існує нагальна потреба в додаткових публічно-правових засобах захисту

прав людини. В багатьох країнах світу ефективною і невід'ємною частиною механізму захисту прав людини є інститут омбудсмена, який є додатковим органом у системі захисту прав людини і громадянина від свавілля та неправомірних дій адміністративних органів, їх посадових осіб та відноситься до системи позасудового захисту прав людини.

З цією метою, наслідуючи правові традиції демократичних країн, в Україні було запроваджено інститут омбудсмена – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який став субсидіарним засобом забезпечення прав людини у нашій країні.

Зважаючи на важливу роль цього органу у виконанні обов'язку держави щодо утвердження і забезпечення прав людини, проблема підвищення його ефективності стає об'єктом багатьох наукових досліджень. Стрімкий розвиток суспільних відносин викликає необхідність у запровадженні нових видів омбудсменів (спеціалізованих, місцевих) та розширення їх повноважень. Усе сказане підтверджує актуальність і своєчасність дослідження та обумовило вибір теми.

*Ступінь дослідженості теми.* Правовий статус омбудсменів, як в Україні, так і у світі, став предметом дослідження зарубіжних та вітчизняних вчених, серед яких, зокрема такі: О. Д. Агеєв, С. В. Банах, Ю. Г. Барабаш, О. В. Батанов, Б. С. Галяутдінов, Л. В. Голяк, Е. А. Лохматов, О. В. Марцеляк, В. Я. Тацій та ін. Проте безумовна важливість даного інституту і необхідність удосконалення повноважень омбудсменів задля додаткового захисту прав людини вимагають подальших поглиблених досліджень.

*Мета і завдання дослідження.* Метою дипломної роботи є встановлення особливостей правового статусу, організації та діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, спеціалізованих омбудсменів, визначення їх ролі у забезпеченні прав людини в Україні. Відповідно до поставленої мети дослідження необхідно вирішити такі *завдання*:

- визначити поняття прав людини, їх види, окреслити органи, що здійснюють забезпечення прав;

- охарактеризувати основні підходи до розуміння інституту омбудсмена та його місця у механізмі забезпечення прав людини;
- визначити моделі інституту омбудсмена у світовій практиці;
- проаналізувати правові основи діяльності Уповноваженого ВРУ з прав людини;
- надати характеристику організації роботи Уповноваженого ВРУ з прав людини;
- здійснити аналіз основних особливостей правового статусу спеціалізованих омбудсменів в Україні;
- надати характеристику окремим видам спеціалізованих омбудсменів в зарубіжних країнах.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають у зв'язку із здійсненням омбудсменом своїх функцій та повноважень щодо забезпечення прав людини.

*Предметом дослідження* є конституційно-правовий статус омбудсмена в аспекті його ролі у забезпеченні прав людини.

*Методи дослідження.* Філософсько-методологічним підґрунтям даного дослідження були численні підходи та методи наукового пізнання. Використано, зокрема, діалектичний підхід при формулюванні вихідних понять дослідження (при визначенні поняття інституту омбудсмена). Серед загальнонаукових методів застосовувались, насамперед, системний (при з'ясуванні місця інституту омбудсмена у системі державного контролю), структурно-функціональний (для визначення основних завдань інституту омбудсмена на сучасному етапі розвитку суспільства), порівняльний (для характеристики правового статусу омбудсменів в Україні та світі), метод дедукції. У процесі дослідження використовувались також деякі спеціально-юридичні методи, а саме: формально-юридичний, герменевтичний, компаративний.

*Апробація результатів дослідження.* Основні положення, висновки і рекомендації роботи доповідалися на науково-практичній конференції «Могилянські читання – 2020: Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні:

глобальний, національний та регіональний аспекти» (м. Миколаїв) та «Правова політика: історія та сучасність» (м. Житомир).

*Структура дипломної роботи*, зумовлена метою і завданнями здійсненого дослідження. Дипломна робота складається з переліку основних умовних позначень, змісту, вступу, трьох розділів, шести підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Обсяг основної частини – 102 сторінки. Загальний обсяг роботи становить 117 сторінки. Список використаної літератури складає 143 найменувань.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми магістерської роботи, ступінь наукової розробки проблеми дослідження; визначені основна мета і конкретні завдання роботи, її об'єкт і предмет, методологічні та теоретичні основи, апробація роботи.

**Розділ 1 «Омбудсмен як орган забезпечення прав людини»** присвячений дослідженню поняття та видів прав людини, органів, що їх забезпечують, поняття інституту омбудсмена, моделей омбудсмена у світі. Розділ складається з трьох підрозділів.

Встановлено, що у будь-якій демократичній державі права і свободи громадян утворюють найважливіший соціальний і політико-юридичний інститут. Під правами людини розуміється загальна й рівна для всіх міра свободи, необхідна для задоволення основних потреб її існування, розвитку й самореалізації, яка в певних конкретно-історичних умовах визначається взаємним визнанням свободи суб'єктами правового спілкування і не залежить від її офіційної фіксації державою (права людини фіксуються міжнародними актами), хоча й потребує державного визнання й гарантування. З метою забезпечення і захисту прав людини в державі створена і діє система органів і службових осіб. Провідна роль у ній належить Уповноваженому ВРУ з прав людини (омбудсмену).

Доведено, що інститут омбудсмена належить до недержавних національних правозахисних інститутів, які створюються для контролю над діяльністю органів державної влади з метою дотримання ними прав та свобод людини й громадянина й приймає участь в усіх елементах механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Інститут спеціалізованого омбудсмена це самостійний, публічно-правовий, інститут, запроваджений з метою забезпечення публічного захисту прав і законних інтересів осіб, які належать до вразливих верств населення. Омбудсмен, в залежності від особливостей правової системи, може бути представлений одноособовим органом (Швеція, Україна, Фінляндія) чи колегіальною службою омбудсмена (в основному представлена на африканському континенті). Основними функціями омбудсмена є; сприяння у відновленні порушених органами державної влади прав громадян; сприяння ефективній роботі державної влади; функція посередника між суспільством і владою; функція позасудового розгляду. Визначено, що за характером та місцем в державно-правовій системі та порядку призначення розрізняють три моделі омбудсмена: 1) виконавчий омбудсмен; 2) незалежний омбудсмен, який є самостійною гілкою влади, 3) парламентський омбудсмен.

**Розділ 2 «Правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»** складається з двох підрозділів і присвячений характеристиці правових основ діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та організації його роботи.

Встановлено, що уповноважений ВРУ з прав людини здійснює свої повноваження відповідно до чинного законодавства, зокрема Конституцій України та спеціалізованих законів. Для реалізації своїх завдань і функцій Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має відповідні гарантії, які можна розподілити на загальні, матеріально-фінансові і особисті. До основних засобів реалізації омбудсменом своїх повноважень можна віднести проведення контролю й нагляду за діяльністю органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за дотриманням законодавства про захист прав людини й громадянина, за діяльністю компетентних структур та

правомочних осіб, зобов'язаних за службовим обов'язком надавати належну допомогу громадянам у сфері реалізації й захисту прав і свобод.

Визначено, що Уповноважений провадить свою правозахисну діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які він отримує за власною ініціативою та зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників або народних депутатів. Задля реалізації Уповноваженим своєї компетенції діє Секретаріат Уповноваженого з прав людини.

Зроблено пропозицію щодо надання Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини права законодавчої ініціативи, оскільки, конституційні подання і подання омбудсмена не мають такої сили, як закони і це у багатьох випадках перешкоджає захисту прав людини.

**Розділ 3 «Інститут спеціалізованих омбудсменів: сучасний стан та перспективи»** присвячений розгляду особливостей правового статусу спеціалізованих омбудсменів в Україні та у зарубіжних країнах. Цей розділ складається з двох підрозділів.

Встановлено, що в Україні поряд з парламентським омбудсменом, існує й виконавча модель омбудсмена. При Президентові України створено низку спеціалізованих Уповноважених (зокрема, з прав дитини, у справах кримськотатарського народу, з питань реабілітації поранених учасників АТО). При Кабінетові Міністрів України діють Уповноваженого із захисту державної мови та бізнес-омбудсмена. Надано характеристику правового статусу та повноваженням даних омбудсменів.

Здійснено аналіз функціонування інституту спеціалізованого омбудсмена у зарубіжних країнах, зокрема надано характеристику таким його видам: міграційний омбудсмен, освітній омбудсмен, омбудсмен з прав літніх людей (США), Європейський омбудсмен (Європейський Союз), муніципальний омбудсмен (Польща, Швейцарія, Російська Федерація), енергетичний омбудсмен (ФРН, Франція). Зроблено пропозиції щодо запровадження відповідних посад в Україні.

## ВИСНОВКИ

У висновках роботи викладено підсумки здійсненого дослідження, здійснене теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання у межах розгляду питання щодо ролі омбудсмена у забезпеченні прав людини. До найбільш важливих висновків цього дослідження належать:

1. У загальній системі гуманітарних цінностей людина, її права і свободи займають найвищий щабель і домінують над усіма іншими. Вони є природними, невідчужуваними, невичерпними благами, що надані людині від народження. Утвердження і забезпечення прав і свобод є головним обов'язком держави. З цією метою створено систему правоохоронних та правозахисних органів. Одним із провідних у ній є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (омбудсмен) - спеціалізований, внутрішньодержавний органом публічної влади, що здійснює захист прав людини в Україні.

2. Омбудсмен – це організаційно відокремлений, відносно самостійний та незалежний, політично нейтральний державний орган, основним завданням якого є сприяння захисту прав людини і громадянина від порушень, здійснюваних органами публічної влади чи їх посадовими особами. Наразі спостерігається тенденція спеціалізації функцій омбудсмена та використанні його можливостей у захисті прав окремих категорій прав людини і громадянина. Така модифікація і трансформація класичного інституту омбудсмена проявляється у появі різних моделей омбудсмена, зокрема, спеціалізованих омбудсменів (омбудсмен з прав національних меншин, освітній омбудсмен, омбудсмен з прав дитини). Інститут спеціалізованого омбудсмена, можна визначити як, самостійний, публічно-правовий, інститут, запроваджений з метою забезпечення публічного захисту прав і законних інтересів осіб, які належать до вразливих верств населення. Інститут омбудсмена може бути представлений одноособовим органом (Швеція, Україна, Фінляндія) чи колегіальною службою омбудсмена (в основному представлена на африканському континенті). За всіх національних відмінностей основними функціями омбудсмена є такі: 1) сприяння у відновленні порушених органами



державної влади прав громадян; 2) сприяння ефективній роботі державної влади; 3) функція посередника між суспільством і владою; 4) функція позасудового розгляду.

3. За характером та місцем в державно-правовій системі та порядку призначення розрізняють три моделі омбудсмена:

1) виконавчий омбудсмен (квазіомбудсмен), що є органом влади, призначається урядом чи президентом, якому повністю підпорядковується (в Україні – Уповноважений Президента України з прав дитини, Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу, бізнес-омбудсмен, Уповноважений із захисту державної мови при Кабінеті Міністрів України, тощо);

2) незалежний омбудсмен який є самостійною гілкою влади, рівень якої відповідає рівню законодавчої, виконавчої та судової влади, призначається президентом чи парламентом, але після призначення не підпорядковується органу, що його призначив. Така модель існує в Португалії (Проведор юстиції), Намібії, Нідерландах;

3) парламентський омбудсмен знаходиться в системі законодавчої влади, призначається (обирається) парламентом і є підконтрольним йому. Вважається, що саме парламентська модель омбудсмена є класичною.

4. Орган парламентського контролю за дотримання прав людини - Уповноважений ВРУ з прав людини здійснює свої повноваження відповідно до чинного законодавства, зокрема Конституції України, Закону України «Про Уповноваженого ВРУ з прав людини» та низки спеціалізованих законів. Основними засобами реалізації омбудсменом своїх повноважень є проведення контролю й нагляду за діяльністю органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за дотриманням законодавства про захист прав людини й громадянина, за діяльністю компетентних структур та правомочних осіб, зобов'язаних за службовим обов'язком надавати належну допомогу громадянам у сфері реалізації й захисту прав і свобод.

За невиконання законних вимог Уповноваженого ВРУ з прав людини або представників Уповноваженого ВРУ з прав людини, за ст. 188-40 КУпАП передбачена відповідальність у вигляді штрафу, яка накладається на посадових осіб, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності. Вважаємо, що доцільним буде доповнення санкції зазначеної статті такими видами адміністративних стягнень як: виправні роботи, громадські роботи та арешт.

Запропоновано внести зміни до ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого ВРУ з прав людини» та додати до прав омбудсмена право законодавчої ініціативи.

5. Для забезпечення діяльності Уповноваженого утворюється секретаріат. До структури секретаріату входять Представники Уповноваженого та громадська рада. На місцях діють регіональні представники Уповноваженого ВРУ з прав людини. Разом дана структура утворює офіс Омбудсмена.

Формами реалізації функцій омбудсмена є зовнішні прояви безпосередніх видів практичної діяльності омбудсмена. Уповноважений провадить свою правозахисну діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які він отримує за власною ініціативою та зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників або народних депутатів. Актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання Уповноваженого до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій та їх посадових і службових осіб. Характерною особливістю актів реагування омбудсмена являється відсутність імперативного характеру, що не дозволяє омбудсменові безпосередньо коригувати, призупиняти чи відмінити рішення будь-яких органів та посадових осіб, які, на його думку, в тій чи іншій мірі порушують чи можуть порушити права людини.

Однією з основних форм реалізації своїх повноважень омбудсменом є здійснення моніторингових візитів до місць несвободи працівниками офісу Омбудсмена. Визначено, що місце несвободи – це місце (державне чи приватне),

де особа утримується (поміщається та вибуває), або може утримуватись за наказом будь-якого судового, адміністративного чи іншого органу або за його вказівкою, з його відома чи мовчазної згоди (офіційні та неофіційні місця утримання) під вартою, в ув'язненні або під опікою, яке ця особа не має права залишити з власної волі або не має можливості реалізувати цю волю (за фізичним або матеріальним станом). Запропоновано внести зміни до п. 8 ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого ВРУ з прав людини», та замінити перелік установ які Уповноважений чи його представники мають право відвідувати, родовим поняттям «місця несвободи».

6. Інститут спеціалізованого омбудсмена в Україні представлений низкою Уповноважених при Президентові України, при Кабінетові міністрів України, однак така ситуація створює проблеми при розмежуванні компетенції парламентського омбудсмена та спеціалізованих омбудсменів. Зважаючи на сучасні світові тенденції розвитку й інституціональної спеціалізації функцій омбудсмена доцільним вважаємо прийняття окремого законодавчого акту, який би передбачав принципи створення, організації діяльності та визначення функцій спеціалізованих омбудсменів, та розроблення типових положень про діяльність даного виду омбудсменів.

7. У світі діють багато видів спеціалізованих омбудсменів, зокрема з питань національних меншин, муніципальні омбудсмени, освітні тощо. У ЄС існує інститут Європейського омбудсмена.

Запропоновано ввести в Україні інститут міграційного омбудсмена та місцевого (муніципального) омбудсмена.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ**

1. Ніколайчук В.С. Деякі проблеми законодавчої регламентації спеціалізованих омбудсменів в Україні. *«Правова політика України: історія і сучасність» : матеріали I Всеукраїнського науково-практичного*

*семінару* (Житомир, 8 жовтня 2020). Житомир: «Житомирська політехніка». 2020. С. 146-150.

2. Ніколайчук В.С. Генеза прав людини. *XXIII Всеукраїнська науково-методична конференція «Могілянські читання – 2020: Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти»* (Миколаїв, 18 листопада 2020 р.). Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили. 2020. С. 51-54.

## АНОТАЦІЯ

**Ніколайчук В.С. Роль омбудсмена у забезпеченні прав людини.** – Робота на здобуття освітнього рівня магістра за спеціальністю 081 «право» – Чорноморський національний університету імені Петра Могили, Миколаїв, 2021.

Дипломну роботу присвячено дослідженню ролі омбудсмена у забезпеченні прав людини в Україні. У роботі визначено поняття прав людини, їх види, окреслено органи, що здійснюють забезпечення прав. Надано характеристику основних підходів до розуміння інституту омбудсмена та його місця у механізмі забезпечення прав людини. Визначено модель інституту омбудсмена у світовій практиці. Здійснено аналіз правових основ діяльності Уповноваженого ВРУ з прав людини та надано характеристику організації його роботи. Проаналізовано основні особливості правового статусу спеціалізованих омбудсменів в Україні та зарубіжних країнах.

**Ключові слова:** права людини, омбудсмен, регіональні представники омбудсмена, місцевий омбудсмен, мовний омбудсмен, бізнес-омбудсмен, Уповноважений при Президентові України з прав дитини, міграційний омбудсмен.

## SUMMARY

**Nikolaychuk V.S. The role of the ombudsman in ensuring human rights. -**

Work to obtain a master's degree in the specialty 081 «Law» - Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, 2021.

The thesis is devoted to the study of the role of the ombudsman in ensuring human rights in Ukraine. The paper defines the concept of human rights, their types, outlines the bodies that provide rights. The main approaches to understanding the institution of the ombudsman and his place in the mechanism of human rights are described. The model of the institution of ombudsman in world practice is determined. An analysis of the legal basis for the activities of the VRU Commissioner for Human Rights and a description of the organization of its work. The main features of the legal status of specialized ombudsmen in Ukraine and foreign countries are analyzed.

**Key words:** human rights, ombudsman, regional representatives of the ombudsman, local ombudsman, language ombudsman, business ombudsman, Commissioner for the Rights of the Child under the President of Ukraine, migration ombudsman.