

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ**

Григор'єв Костянтин Володимирович

УДК 342.5+342.7

ІНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

АВТОРЕФЕРАТ

роботи на здобуття освітнього ступеня «Магістр»
спеціальність 081 «Право»

Науковий керівник: д.ю.н., професор (б.в.з.)
Грицаєнко Л.Р.

Рецензент: к.ю.н., доцент
Коваль А.А.

Миколаїв – 2019

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми роботи зумовлена тим, що з проголошенням незалежності Україна взяла зобов'язання перед світовою спільнотою щодо забезпечення прав людини і громадянина. Основною метою України згідно з міжнародними нормами, стандартами ОБСЄ, Європейського Союзу, Ради Європи є закріплення демократії, становлення та розвиток інституту громадянського суспільства, реалізація принципів верховенства права, розподілу владних повноважень, незалежної та неупередженої судової влади, поваги до прав людини і громадянина. Із взяттям курсу на євроінтеграцію зміни у правовому полі України стали невід'ємною частиною економічної, політичної, соціальної, культурної та інших сфер суспільного життя. Конституція України проголошує людину, її права та свободи найвищою соціальною цінністю, а визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина - обов'язком держави.

Світова практика показує, що навіть в країнах з розвиненими системами контролю – конституційного, адміністративного, судового – відчувається нагальна потреба в додаткових публічно-правових засобах захисту прав людини. В багатьох країнах світу дієвою і невід'ємною частиною механізму захисту прав людини є інститут омбудсмена, який є додатковим органом у захисті прав людини і громадянина від свавілля та неправомірних дій адміністративних органів, їх посадових осіб та відноситься до системи позасудового захисту прав людини.

Саме для цього, наслідуючи правовим традиціям демократичних країн, в Україні було запроваджено інститут омбудсмена – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що став субсидіарним способом забезпечення прав людини у нашій країні.

Омбудсмен ефективно функціонує у державах, які належать до різних правових сімей, у яких різні форми правління та державний устрій. Багато держав, переконавшись у ефективності інституту омбудсмена, почали вводити спеціалізованих омбудсменів – у справах дітей, національних меншин, військовослужбовців та з інших питань.

Зважаючи на важливу роль цього органу у виконанні обов'язку держави щодо утвердження і забезпечення прав людини, проблематика підвищення його ефективності стає об'єктом багатьох наукових досліджень.

Ступінь дослідженості теми. До дослідження правового статусу омбудсменів в Україні та світі зверталися у різні часи зарубіжні та вітчизняні науковці, серед яких, зокрема такі: О. Д. Агєєв, 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.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є вивчення досвіду запровадження, організації та діяльності інституту омбудсменів в Україні та у зарубіжних країнах. Відповідно до поставленої мети дослідження необхідно вирішити такі завдання:

охарактеризувати основні підходи до розуміння інституту омбудсмена та його місце у механізмі забезпечення прав людини;

визначити основні етапи становлення та розвитку інституту омбудсмену;

проаналізувати правові основи діяльності Уповноваженого ВРУ з прав людини;

надати характеристику організації роботи Уповноваженого ВРУ з прав людини;

проаналізувати основні аспекти 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.

Предметом дослідження є конституційно-правовий статус омбудсменів у сучасному світі.

Методи дослідження. Філософсько-методологічним підґрунтям даного дослідження були численні підходи та методи наукового пізнання. Використано, зокрема, діалектичний підхід при формулюванні вихідних понять дослідження

(при визначення 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, метод тлумачення права, метод вивчення юридичної практики.

Апробація результатів дослідження. Основні положення, висновки і рекомендації роботи доповідалися на студенській науковій конференції «Університетська молодь для сталого майбуття України» (17-18 листопада 2018 року, м. Миколаїв).

Публікації. За темою магістерської роботи опубліковано 1 статтю у Молодіжному науковому журналі «Студентські наукові студії».

Структура дипломної роботи, зумовлена метою і завданнями здійсненого дослідження. Магістерська робота складається з переліку основних умовних позначень, змісту, вступу, трьох розділів, шести підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Обсяг основної частини – 94 сторінки. Загальний обсяг роботи становить 109 сторінок. Список використаної літератури складає 120 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, теоретичні та емпіричні основи.

Розділ 1 «Загальні характеристики інституту омбудсмена» складається з двох підрозділів присвячених дослідженню поняття інституту омбудсмена, його

функцій, становлення, характеристики моделей інститут омбудсмена які функціонують у світі.

Зазначено, 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.

Виокремлено наступні етапи становлення інституту омбудсмена у світі: перший – від початку XVIII ст. до 30-х років XX ст.; другий – від закінчення Другої світової війни до кінця 80-х років XX ст.; третій – посттоталітарний етап - з кінця 80-х років XX ст. до 2000 – х років XXI ст.; четвертий – сучасний етап.

Розділ 2 «Правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» складається з двох підрозділів і присвячений правовій характеристиці інституту омбудсмена в Україні.

Охарактеризовані основні функції Уповноваженого ВРУ з прав людини та зазначений механізм їх реалізації. Запропоновано внести зміни до законодавства, зокрема, щодо розширення функцій омбудсмена в Україні.

Розділ 3 «Інститут спеціалізованих омбудсменів: сучасний стан та перспективи» складається з двох підрозділів які присвячені характеристиці правового статусу спеціалізованих омбудсменів в Україні. Запропоновано прийняти відповідний закон, який би регламентував їх діяльність. Визначено, що в Україні доцільно ввести інститут військового та міграційного омбудсмена.

ВИСНОВКИ

У висновках здійснено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання у межах розгляду питання щодо конституційно-правового статусу омбудсмена в Україні та світі.

До найбільш важливих висновків цього дослідження належать:

1. Визначено, що 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, визначено як незалежний, самостійний, публічно-правовий, інститут, запроваджений з метою забезпечення публічного захисту прав і законних інтересів осіб, які належать до вразливих верств населення. Встановлено, що омбудсмен може бути представлений одноособовим органом (Швеція, Україна, Фінляндія) чи колегіальною службою омбудсмена (в основному представлена на африканському континенті).

Встановлено, що 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.

Висвітлено, що у юридичній літературі 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 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. При цьому вважається, що саме парламентська модель омбудсмена є класичною.

2. Дослідження історії розвитку інституту омбудсмена дозволяє виділити такі основні етапи його становлення. Перший «скандинавський» період – зародження інституту омбудсмена й закріплення функцій контролю за діяльністю судів та адміністративних органів (від початку XVIII ст. до 30-х років XX ст.). Другий «класичний» період – розвиток функцій виявлення фактів «неналежного управління», сприяння підвищенню якості надання публічних послуг й посилення парламентського контролю за діяльністю адміністрації, розвиток функції медіатора, розповсюдження контрольно-наглядових функцій на органи місцевої адміністрації, зникнення функцій контролю за судовою владою, віднесення функцій сприяння реалізації прав окремих громадян до категорії опосередкованих (від закінчення Другої світової війни до кінця 80-х років XX ст.); Третій «посттоталітарний» період – розвиток функцій посередника між суспільством і владою, функції поновлення цілісності соціальної системи країни, функції нагляду за дотриманням прав людини органами влади і управління, правовідновлювальної функції та позасудового розгляду конфліктів, функцій удосконалення законодавства, сприяння реалізації та оцінювання здійснення принципу належного управління у сфері державного адміністрування, правової просвіти населення, розвитку міжнародного співробітництва, консультативні й координаційні функції (з кінця 80-х років XX ст. до 2000 – х років XXI ст.); Четвертий «новітній» період – розвиток інститутів спеціалізованих омбудсменів, розповсюдження функцій контролю і нагляду на діяльність регіональних й муніципальних органів вади і управління.

3. Визначено, що 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. Уповноваженим може бути призначено громадянина України, який на день обрання досяг 40 років, володіє державною мовою, має високі моральні якості, досвід правозахисної діяльності та протягом останніх п'яти років проживає в Україні. Встановлено, що необхідно додати наявність юридичного фаху до умов обрання особи на посаду Уповноваженого, так як забезпечити верховенство права, законну реалізацію повноважень органами держави всіх рівнів без розуміння базових правових понять складно навіть за умов наявності багаторічного досвіду практичної роботи.

Зазначено, що 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.

Встановлено, що 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.

4. Висвітлено, що 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.

Встановлено, що 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.

Зазначено що 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».

5. Встановлено, що 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.

Визначено, що під омбудсменом з військових питань мається на увазі незалежний від військового командування експертний орган, який здійснює нагляд за діяльністю оборонного сектору і сприяє дотриманню принципів належного керування військовим сектором та їх практичному втіленню. Запропоновано внести зміни до чинного законодавства та створити окремий, нікому не підпорядкований, інститут військового омбудсмена в Україні. Зазначено, що на сьогоднішній день інститут військового омбудсмена в Україні представлений Уповноваженим у справах захисту прав військовослужбовців Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

6. Проаналізовано міжнародний досвід функціонування спеціалізованих омбудсменів, та запропоновано ввести в Україні інститут міграційного омбудсмена. Зазначено, що загалом у світі діють багато видів спеціалізованих омбудсменів, зокрема з питань національних меншин, муніципальні омбудсмени, освітні. У ЄС існує інститут Європейського омбудсмена.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ

1. Інститут омбудсмена у сучасному світі: зб. матеріалів учасн. XXI Студ. наук. конф. «Могилянські читання -2018: Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти». Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2019.

АНОТАЦІЇ

Григор'єв Костянтин Володимирович. Інститут омбудсмена в Україні та світі. – Робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр» за спеціальністю 081 «Право» – Чорноморський національний університет імені Петра Могили, Миколаїв, 2019.

Магістерську роботу присвячено загальній характеристиці інституту омбудсмена в Україні та світі. У роботі визначено поняття інституту омбудсмена, досліджено історичний розвиток його становлення. Охарактеризовано основні напрямки діяльності Уповноваженого ВРУ з прав людини. Здійснено аналіз світового досвіду функціонування спеціалізованих омбудсменів

Ключові слова: омбудсмен; інститут омбудсмена; уповноважений з прав людини; моделі інституту омбудсмена; парламент; парламентський контроль.

Hryhoriev Kostiantyn Volodymyrovych. The Institute of Ombudsman in Ukraine and the World. - Work on obtaining an educational degree "Master" in specialty 081 "Law" - Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolayiv, 2019.

The master's thesis is devoted to the general characteristics of the ombudsman institution in Ukraine and the world. The concept of an ombudsman institution is defined in the work, historical development of its formation is researched.

The main areas of activity of the Ukrainian Parliament Commissioner For Human Rights are described. The analysis of world experience of functioning of specialized ombudsmen is carried out.

Key words: ombudsman; Ombudsman Institute; Commissioner for Human Rights; model of ombudsman institution; parliament; parliamentary control.