

**НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ**  
**імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**ЗАКОМОРНА КАТЕРИНА ОЛЕКСАНДРІВНА**

УДК 342.5

**ІНСТИТУТ ОМБУДСМАНА ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД**  
**ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА**  
**(ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ)**

Спеціальність 12.00.02. – конституційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Харків - 2000

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі конституційного і міжнародного права Університету внутрішніх справ МВС України

Науковий керівник кандидат юридичних наук, доцент  
Шувалова Валентина Анатоліївна,  
професор кафедри цивільно-правових  
дисциплін Інституту економіки і  
права Харківського державного педагогічного  
університету імені Г.С. Сковороди

Офіційні опоненти: член-кореспондент Академії правових наук  
України, доктор юридичних наук, професор  
Тодика Юрій Миколайович,  
завідувач кафедри конституційного  
права України Національної юридичної  
академії України імені Ярослава Мудрого  
кандидат юридичних наук, доцент  
Шукліна Наталія Георгіївна,  
завідувач кафедри конституційного і  
адміністративного права Київського  
національного університету імені Тараса Шевченка

Провідна установа кафедра конституційного права  
Національної академії внутрішніх  
справ МВС України, м. Київ

Захист відбудеться “16” червня 2000 р. о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.03 Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

Автореферат розісланий “16” травня 2000 року

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

Жигалкін П.І.

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Декларація про державний суверенітет України 1990 р., Акт проголошення незалежності України 1991 р., Конституція України 1996 р. поклали початок процесу формування в нашій країні демократичної, правової і соціальної держави. У цих основоположних документах уперше сформульовано найважливіші напрямки внутрішньої та зовнішньої політики молоді незалежної держави, основною метою якої є реальне визнання людини як найвищої соціальної цінності. Такі положення внесли істотні зміни в життя українського суспільства, кардинально трансформували уявлення про місце і роль особистості на сучасному етапі. У зв'язку з цим велике значення набуло одне з найбільш актуальних питань державотворення в Україні - створення ефективного механізму охорони прав і свобод людини та громадянина. Тому впровадження та реалізація конкретних засобів діяльності цього механізму має надзвичайну важливість для проведення демократичних перетворень в усіх сферах життєдіяльності українського суспільства.

Серйозним кроком у забезпеченні механізму захисту прав і свобод людини і громадянина є запровадження Конституцією України 1996 р. посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі Уповноваженого), а також прийняття в 1997 р. парламентом України Закону “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”. У зазначених документах визначено головне призначення інституту Уповноваженого - забезпечення прав і свобод людини та громадянина. У зарубіжних країнах такі завдання виконує інститут омбудсмана.

Водночас очевидно, що саме по собі запровадження в Україні інституту Уповноваженого ще не означає його остаточного формування з добре відпрацьованою системою функціонування. Як свідчить світова практика, організація діяльності інституту омбудсмана - складний процес, що потребує врахування багатьох чинників. Тому в умовах становлення інституту українського омбудсмана необхідне проведення всебічного і глибокого аналізу зарубіжного конституційного та поточного законодавства, що регламентує правовий статус омбудсмана, наукових розробок у цій сфері, а також дослідження досвіду його практичної діяльності. Певні аспекти функціонування цього інституту в окремих країнах знайшли відбиток у працях відомих російських і українських учених А.С. Автономова, В.В. Бойцової, В. І. Євінтова, Ю.М. Тодики Н.Ю. Хаманьової, Ю.С. Шемшученко. Проте в сучасній вітчизняній науковій літературі відсутні дослідження з даної проблематики на монографічному рівні. Це і обумовлює актуальність тематики дисертаційної роботи.

На сьогодні інститут омбудсмана набув самостійного юридичного статусу. Він функціонує більш ніж у 70 країнах світу і на міжнародному рівні. Розглядаючи різноманітність і своєрідність його правового статусу в країнах систем північноєвропейського, англосаксонського, романо-германського права і латиноамериканської правової сім'ї, у державах розвинутої демократії та країнах, що тільки будують громадянське суспільство, є необхідним і доцільним проведення аналізу функціонування зазначеного інституту в самих різних країнах. Тому для дослідження вибрано інститут омбудсмана в країнах Скандинавії, Північної, Західної і Східної Європи, Австралії, Південної і Північної Америки та інших. Проведений аналіз дозволяє визначити особливості правового статусу Уповноваженого в українській державі, а також сприяє удосконаленню його правового становища і практичної діяльності.

Зв'язок роботи з науковими програмами. Дисертаційна робота є складовою частиною наукової програми Університету внутрішніх справ МВС України і виконана відповідно до плану наукових досліджень “Пріоритетні напрямки фундаментальних і прикладних досліджень навчальних закладів і науково-дослідних установ МВС України на період 1995 - 2000 р.”, згідно з п. 1.2.2. “Актуальні проблеми розвитку державності і права”, затверджених рішенням Колегії МВС України (4 КМ /2 від 28 лютого 1995 р.).

Мета і основні завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в з'ясуванні сутності інституту омбудсмана та змісту його діяльності, розкритті його місця і ролі у державі і суспільстві, в забезпеченні прав людини та визначенні шляхів удосконалення роботи Уповноваженого.

Відповідно до поставленої мети визначені наступні наукові завдання дисертаційного дослідження:

- проаналізувати причини заснування інституту омбудсмана у світі;
- простежити еволюцію цього інституту;
- сформулювати визначення омбудсмана;
- визначити мету діяльності, завдання і функції зазначеного інституту;
- провести порівняльно-правовий аналіз статусу Уповноваженого;
- розробити пропозиції щодо удосконалення діяльності Уповноваженого.

Об'єктом дослідження є інститут омбудсмана, що функціонує в зарубіжних державах і в Україні. Предметом дослідження визначенні суспільні відносини, що складаються в процесі

діяльності інституту омбудсмана, між: а) омбудсманом та іншими органами публічної влади; б) омбудсманом як державним органом і особистістю.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є: діалектико-матеріалістичний метод, а також методи аналізу, синтезу й узагальнення, історичний і логічний, метод системного підходу, порівняльно-правовий, статистичний, метод прогнозування та інші.

Науково-теоретична основа дисертаційного дослідження. Дослідження базується на працях відомих українських і російських правознавців: А.С. Автономова, В.В. Бойцової, В.І. Євінтова, О.О. Лукашевої, Н.С. Колесової, М.О. Могунової, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, Н.Ю. Хаманьової, В.Є. Чиркіна, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученко, Н.Г. Шукліної та інших. У дисертації використовувалися наукові розробки зарубіжних фахівців у галузі конституційного права, зокрема С. Андерсона, Т. Вейса, Дж. Гербері, Ф. Коррейя, Ж. Реллетієра, Д.К. Роуата, Ф. Стейсі та інших. Джерелами дисертаційного дослідження також є: конституції країн Європи, Америки і СНД та ін.; закони, що регламентують правовий статус омбудсманів різних країн; міжнародно-правові акти: договори, конвенції, декларації в галузі прав людини; документи і рішення Ради Європи і Європейського Союзу; матеріали конференцій та “круглих столів” з участю омбудсманів світу тощо.

Дисертація в основному має характер теоретичного дослідження. Її емпіричну базу складає аналіз виступів, доповідей і звітів омбудсманів Австрії, Австралії, Бельгії, Великобританії, Ірландії, Іспанії, Кіпру, Норвегії, Нідерландів, Польщі, США, України, Фінляндії й інших держав, а також діяльності Відділу по роботі зі зверненнями громадян Харківської обласної державної адміністрації.

Наукова новизна дисертації полягає як у самій постановці теми, так і в запропонованих рішеннях деяких її конкретних проблем. Робота є першим в Україні дослідженням на монографічному рівні, що поєднує в собі аналіз теоретичних положень і практичного досвіду функціонування зазначеного інституту як у зарубіжних країнах, так і в Україні. Уперше у вітчизняній юридичній літературі в дисертації обґрунтовується значна роль інституту омбудсмана як засобу забезпечення прав і свобод людини та громадянина. На основі проведеного наукового дослідження одержана і сформульована низка положень, висновків і пропозицій, що виносяться на захист:

- динаміка зростання кількості країн, де запроваджено інститут омбудсмана, що відбиває процес формування в світі демократичної, соціальної і правової держави та становлення громадянського суспільства;
- три етапи еволюції інституту омбудсмана;

- визначення омбудсмана як державної інституції;
- специфіка правового статусу омбудсмана, що знайшла відображення в різноманітності:
  - а) способу формування посади омбудсмана; б) організації його діяльності та структури робочого апарату;
- завдання інституту омбудсмана: сприяння встановленню безпосереднього контакту між людиною та органами публічної влади, установами, організаціями або здійснення дій, що укладаються у рамки “public relations”; поліпшення відносин між органами управління і людиною при взаємному примиренні сторін, що протистоять; виправлення випадків несправедливості і недосконалого управління щодо діяльності адміністрації; сприяння утворенню законодавчої бази;
- характеристика основних функцій інституту омбудсмана: дослідницької; сприяння парламентському контролю; реформістської; консультативної; інформаційної; виховної; інтеграційної;
- характеристика “ініціативної” та “реактивної” моделі функціонування інституту омбудсмана;
- впровадження справи апаратом омбудсмана: а) одержання звернення або дослідження справи за власної ініціативи; б) розгляд справи; в) формулювання висновків;
- особливості правового статусу Уповноваженого та пропозиції щодо удосконалення його правового становища і діяльності – впровадження регіонального та військового інституту омбудсмана.

Практичне значення дисертаційного дослідження полягає в тому, що вперше в науці конституційного права України на основі законодавства України і з врахуванням досвіду зарубіжних країн розглянуто механізм забезпечення прав і свобод людини і громадянина інститутом омбудсмана, а також визначені шляхи удосконалення правового становища і діяльності Уповноваженого.

Висновки і пропозиції, зроблені в процесі дослідження, використовувалися дисертантом для розроблення тематики і методичних рекомендацій щодо написання курсових робіт з навчальної дисципліни “Конституційне право України” (Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження до навчального процесу №1 от 14.12.99).

Пропозиції щодо удосконалення механізму розгляду звернень громадян використані в діяльності відділом по роботі зі зверненнями громадян Харківської обласної державної адміністрації (Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження в роботу Відділу

по роботі зі зверненнями громадян Харківської обласної державної адміністрації № 1564 від 9.03.99 р.).

Пропозиції щодо створення регіональних представництв Уповноваженого були прийняті до уваги постійною комісією щодо освіти, справ молоді та гуманітарним питанням Харківської міської ради (витяг з протоколу №24 від 21.10.99) та розглянуті постійною комісією щодо питань забезпечення суспільного порядку, дотримання законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян Харківської міської ради. Комісії визнали доцільним направити зазначені пропозиції до Верховної Ради України з метою удосконалення діючого Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” (вих. №3298 від 03.11.99). Запропоновані шляхи розвитку українського інституту омбудсмана можуть бути використані в роботі апарату Уповноваженого.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконане здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення та наукові результати обґрунтовані на основі власних досліджень, і мають як наукове, так і практичне значення. Більшість одержаних результатів в роботі є новими, інші доповнюють, розширяють і удосконалюють попередні дослідження з урахуванням новітньої науково-теоретичної та законодавчої баз і досвіду діяльності інституту омбудсмана. Особистий внесок здобувача в статті №2, яка виконана у співавторстві, полягає у визначенні спільних рис і специфіки інституту омбудсмана.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації обговорювалися на: науково-методичних семінарах кафедри конституційного і міжнародного права Університету внутрішніх справ МВС України; Міжрегіональній науково-практичній конференції “Захист прав потерпілого” (Харків 1998 р.); Міжвузівській науково-практичній конференції “Конституційні гарантії захисту прав людини у сфері правоохоронної діяльності” (Дніпропетровськ, 1999 р.); Міжнародній науково-практичній конференції “Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики” (Київ, 1999 р.); Науково-практичній конференції ад’юнктів і магістрів Університету внутрішніх справ МВС України (Харків, 2000р.).

Публікації. Сформульовані в роботі висновки та пропозиції викладені дисертантом у шістьох статтях та тезах доповідей до науково-практичних конференцій.

Структура дисертації визначена предметом і логікою дослідження. Робота складається з вступу, трьох розділів, що об’єднують 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (230 найменувань), додатків. Обсяг дисертації – 177 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

У вступі обґрунтовується актуальність, розкриваються сутність і стан питань дослідження, визначаються мета й основні завдання, методологічна та науково-практична основи дисертації, підкреслюються наукова новизна і практичне значення одержаних результатів, указуються публікації, апробація та впровадження результатів роботи.

Перший розділ “Інститут омбудсмана: процес становлення і сутність” присвячений аналізу основних етапів зародження та розвитку інституту омбудсмана у світі, визначенню теоретичних положень його юридичної природи. Особлива увага приділяється визначенню змісту терміну “омбудсман” у різних словниках і енциклопедіях, а також правопису даної дефініції. Доводиться необхідність єдиного вживання терміну “омбудсман”, а не “омбудсмен”.

Становлення у світі інституту омбудсмана тісно пов’язане з історією формування правової, соціальної та демократичної держави, тому є доцільним розгляд процесу створення демократичних засад громадського життя і вивчення розвитку цих ідей в політико-правовій думці та законодавстві різних країн. На основі шведської моделі впровадження омбудсмана обґрунтовується первинна роль парламенту в процесі становлення цього інституту спочатку як парламентської структури, а потім як самостійної державної інституції.

Значна увага приділяється розгляду процесу подальшого становлення інституту омбудсмана в державах різних правових систем як розвинутої демократії, так і країн, що тільки будують громадянське суспільство, монархія та республіках, унітарних і федеративних державах і на міжнародному рівні та дослідженню етапів розвитку зарубіжної та вітчизняної наукової думки з проблематики інституту омбудсмана. Підкреслюється значення співробітництва даного інституту з Європейською комісією з прав людини, Європейським судом з прав людини, Комітетом міністрів Ради Європи, що спрямоване на підвищення ефективності процесу забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Вивчення процесу запровадження інституту омбудсмана у світі надало можливість визначити динаміку зростання кількості країн, де запроваджено цей інститут, що, у свою чергу, дозволило виділити спільні підстави його заснування.

В дисертації підкреслюється, що омбудсман є державним органом, який виник у рамках парламентаризму і пройшов три етапи свого розвитку: 1) (1713 - 1809 рр.) - омбудсман - захід - обмежувач всевладдя монарха та захід - підтримки авторитету парламенту в суспільстві; 2) (1809 р. - початок ХХ ст.) - омбудсман сприяє парламенту реалізувати контроль за



дотриманням норм конституції та поточного законодавства у діяльності органів виконавчої влади; 3) (триває дотепер) - омбудсман як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Визначено, що одною з важливих спільних рис інституту омбудсмана є його незалежність, що має суттєве значення для діяльності цього інституту. Вона гарантується: а) заборонаю будь-якому органу втручатися в діяльність омбудсмана; б) наданням омбудсману свободи в прийнятті рішень по справі; в) уподібненням правового становища омбудсмана статусу посадовій особі високого рангу; г) закріпленням юридичної відповідальності кожного за наклеп й образи, що були завдані омбудсману; д) поширенням на омбудсмана депутатського імунітету та індемнітету; ж) вимогою зберігати несумісність посад; з) матеріально - постійною та високою заробітною платою і пенсією. Підкреслюється, що функціональна самостійність омбудсмана від органу, що його формує, значне впливає на його незалежне становище, що сприяє високій ефективності його роботи. Ця риса досягається наступними способами: а) існуванням неоднакового порядку його призначення та звільнення з посади; б) визначенням сувора регламентованого порядку його звільнення з посади; в) заборонаю чинити будь-який тиск на омбудсмана; г) існуванням розбіжностей термінів повноважень омбудсмана й органу, що його призначив; д) продовженням його функціонування навіть після розпуску, саморозпуску органу, що сформував посаду омбудсмана. Установлено, що політична нейтральність у діяльності, яка властива інституту омбудсмана самих різних країн, підтримує його незалежність і сприяє результативності його роботи. Аналізуються проблеми, з якими стикається омбудсман щодо дотримання політичного нейтралітету.

В дисертації стверджується та аргументується, що однією з спільних рис правового статусу омбудсмана різних країн є його допоміжний характер. Він сприяє і допомагає державі, суспільству й окремій особистості в поновленні справедливості та діє паралельно і самостійно поряд з конституційним судом, адміністративною юстицією, судами, неурядовими правозахисними організаціями та ін. Інститут омбудсмана самостійно не усуває ситуації беззаконня і несправедливості, тому він не є традиційним, “додатковим” органом механізму захисту прав людини. Підкреслюється необхідність існування такого інституту як омбудсман, тому що в своїй діяльності, на відміну від вище перерахованих органів, він розглядає факти порушень прав і свобод людини як з погляду дотримання законності, так і з додержання принципів справедливості, гуманності, етичності, розумності, доцільності тощо.

У процесі дослідження актів реагування омбудсмана щодо фактів порушення прав і свобод особи характеризується його спроможність без використання примусових методів досягти позитивного результату за допомогою розумної мирної угоди, що припустима для обох сторін. Підкреслюється, що це не показник безсилля або нерішучості омбудсмана, а доказ більшої сили переконання морального впливу у високорозвинутому громадянському суспільстві.

На підставі аналізу спільних рис інституту омбудсмана, що функціонує в Австрії, Австралії, Великобританії, Іспанії, Ірландії, Канаді, Кіпрі, Мальті, Норвегії, Росії, Польщі, США, Швеції та в інших країнах дається його визначення як високоавторитетного, незалежного, функціонально самостійного, політично нейтрального державного органу, покликаного забезпечувати реалізацію прав і свобод особи, який використовує у своїй роботі нетрадиційні критерії оцінки порушень прав і свобод людини та громадянина, що були вчинені органами публічної влади, установами, організаціями, а також впливає на них морально.

З метою визначення особливостей правового становища омбудсмана аналізується порядок його формування. На прикладі країн з парламентарною формою правління – Австрії, Великобританії, Данії, Норвегії, ФРН, Швеції, президентською – Аргентини, Бразилії, США, змішаною – Кіпру, Польщі, Росії, Угорщини, України, Фінляндії, Франції доводиться, що форма правління не має особливого впливу на порядок утворення інституту омбудсмана. Так, у парламентарних, президентських, напівпрезидентських державах ця посада призначається як законодавчою і виконавчою владою, так і ними спільно. Робиться висновок про недоцільність поділення інституту омбудсмана на “парламентський” та “виконавчий”, тому що зазначений інститут є незалежним від цих гілок влади. Пропонується класифікувати по різноманітним способам формування вказаного інституту: а) парламентом; б) спільно парламентом і органами виконавчої влади; в) органами виконавчої влади. Визначено, що, як правило, в країнах, де омбудсман утворюється при участі органів виконавчої влади, він має менший обсяг компетенції, ніж там, де він призначається парламентом. Водночас ця обставина остаточно не впливає на результативність діяльності інституту омбудсмана., оскільки можуть впливати на це й інші чинники.

Відповідно до результатів аналізу специфіки правового статусу омбудсмана в різних державах відзначається, що форма територіального устрою країни накладає певний відбиток на організацію діяльності омбудсмана. Але тут немає прямої залежності, оскільки омбудсман успішно діє як в унітарних, так і у федеративних країнах. Центральні та регіональні омбудсмани існують як в Австралії, Австрії, Бельгії, Канаді, Росії, США - історично сформованих федераціях, так і в Італії, Іспанії, Великобританії - унітарних державах із

багатонаціональною структурою населення. Досліджується досвід діяльності місцевого омбудсмана та обґрунтовується його значний внесок у справу забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Розкривається специфіка структури робочого апарату омбудсмана. Так, в Австрії, Танзанії, Угорщині, деяких суб'єктах Російської Федерації існує колегіальний орган, а в інших одноособовий. На прикладі Польщі і Швеції аналізується робота галузевих тематичних комісій, а у Великобританії, Ірландії, США, Фінляндії, ФРН - спеціалізованого омбудсмана. Робиться висновок про доцільність запровадження інституту спеціалізованого омбудсмана.

У розділі 2 “Інститут омбудсмана як правозахисний механізм демократичної держави” досліджуються завдання та функції, що реалізує омбудсман при забезпеченні прав і свобод людини та громадянина, аналізується практика його діяльності, визначається її зміст, обсяг компетенції, дається характеристика окремих повноважень омбудсмана. Стверджується, що в умовах існування розвинутого громадянського суспільства інститут омбудсмана відіграє досить значну роль у процесі реалізації прав людини. Разом з цим він забезпечує інтереси держави та суспільства в цілому. Аналіз конституційного та поточного законодавства дає підставу стверджувати, що держава впроваджує інститут омбудсмана як одну з важливих форм захисту прав і свобод людини та громадянина від неправомірних і несправедливих дій посадових і службових осіб органів публічної влади.

Омбудсман, не маючи владних повноважень змінити або скасувати же прийняте рішення, завдяки таким характеристикам, як: відкритість, доступність, об'єктивність і неупередженість щодо “позивача і відповідача”, неформальність використаних методів дослідження є досить авторитетним і результативним засобом забезпечення прав і свобод людини та громадянина – реальним і діючим. Робиться висновок про корисність використання досвіду роботи омбудсманів Австрії, Ірландії, Канади, США, які значну кількість справ розв'язують по телефону або на особистому прийомі та пропонують послуги перекладачів.

Установлена тенденція в діяльності омбудсмана, що виявляється в дотриманні позиції неупередженості й об'єктивності щодо постраждалих і, можливо, винних посадових осіб органів влади. Законодавчо закріплено право омбудсмана відмовити в розгляді скарги (з обов'язковою ґрунтовною мотивацією такої відмови), яка є безпідставною або має сутяжницький характер. Дане право захищає посадових осіб від незаслужених обвинувачень і зміцнює співробітництво омбудсмана з державними і недержавними структурами. Під час аналізу роботи парламенту щодо контролю діяльності омбудсмана

відзначаються поодинокі випадки здійснення такого контролю, тому що навмисна неуважність і помилки омбудсмана зустрічаються дуже рідко.

У ході розгляду підстав виникнення соціальних конфліктів у суспільстві, робиться акцент на значну роль інституту омбудсмана в справі розв'язання суперечок між державою, суспільством і окремою особою. Завдяки широкій гласності у своїй роботі омбудсман не тільки досягає поставленої мети, але і інформує населення про роботу органів публічної влади. У дисертації аналізується співробітництво офісу омбудсмана з засобами масової інформації, за допомогою яких він сприяє встановленню контакту між особою та державою і формуванню суспільної думки про спрямованість соціальної політики органів влади. Приводиться цікавий досвід роботи офісу омбудсмана Ірландії щодо соціологічних опитувань населення, що суттєво допомагають у створенні стратегії діяльності зазначеного офісу. З іншого боку, такі соціологічні опитування свідчать про серйозне ставлення населення до функціонування даного інституту і зацікавленості громадян у його роботі. Виявлено, що омбудсман сприяє формуванню правової культури населення та “істеблішменту”.

На прикладі досвіду роботи інституту омбудсмана в Австрії, Іспанії, Польщі, Росії й інших країн формулюється висновок про надання державою особливого значення даному інституту як засобу забезпечення прав і свобод особи, оскільки він входить в обмежений перелік державних органів і посадових осіб, що мають право звертатися в органи конституційного контролю і нагляду з заявою про неконституційність закону або іншого правового акту.

Проведений аналіз теоретичних положень щодо функціонування інституту омбудсмана підтверджується розглядом досвіду практичної діяльності Омбудсмана округу Колумбії (США) Вільяма Албі за 1997 р. На прикладах роботи Уповноваженого щодо захисту громадянських прав Республіки Польщі досліджується практика застосування офісом омбудсмана норм Європейської Конвенції про захист прав людини й основних свобод, протоколів даної Конвенції, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, а також факультативних протоколів цього пакту та ін. Підкреслюється, що таким чином офіс омбудсмана найбільш ефективно забезпечує права людини, приводить національне законодавство відповідно до міжнародних стандартів прав людини, а також сприяє органам Ради Європи в пропаганді програм у сфері захисту прав людини. Акцентується увага на висловлюваннях діячів Ради Європи про необхідність визнання інституту омбудсмана як “de facto” - реального внутрішнього засобу забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Омбудсман аналізує діяльність органів влади за власної ініціативи. Робиться висновок про корисність цієї діяльності, оскільки таким чином здійснюється запобігання можливих порушень прав людини. Омбудсман сприяє органу представницької влади в реалізації парламентського контролю за діями органів виконавчої влади. Водночас відсутність у нього права скасувати або призупинити вже прийняте рішення свідчить, що він не є органом контролю або нагляду в класичному його розумінні. Порушується питання про необхідність формулювання характеру цієї функції як сприяння парламентському контролю за діями (бездіяльністю), рішеннями органів виконавчої влади. Аналіз підстав діяльності інституту омбудсмана і розробок у цьому напрямку дозволив уточнити назви моделей цього інституту – “ініціативної”, якщо він має право як розглядати звернення постраждалих, так і самостійно ініціювати розгляд справи, та “реактивної” – при наявності права тільки реагувати на скарги.

Дослідження компетенції зазначеного інституту, що функціонує в Австрії, Бельгії, Великобританії, Данії, Ірландії, Португалії, Росії, США, Швеції та інших країнах, дало можливість виявити спільні тенденції щодо визначення її обсягу. На сьогодні омбудсман - компетентний дослідник діяльності практично всіх органів публічної влади, а також їх посадових осіб на предмет дотримання ними прав і свобод людини і громадянина. Під час визначення “органи публічної влади”, до їх складу відносилися як державні органи, так і виконавчі органи місцевого самоврядування. Підкреслюється, що сфера впливу омбудсмана також розповсюджується і на установи, організації, підприємства різних організаційно-правових форм і форм власності. Разом з тим, у переважній більшості держав, з його компетенції виключені вищі органи влади, суди всіх рівнів та установи приватного характеру. Що стосується розгляду омбудсманом діяльності судів у Польщі, Росії, Фінляндії, Швеції, то він обмежується тільки правом вивчення поведінки суддів без втручання в сутність справи.

Підкреслюється, що офіс омбудсмана в жодній мірі не розслідує факти порушень прав людини. Скоріше він реалізує функцію дослідження рішень та дій посадових осіб органів влади, установ, організацій та ін., що сприяє формуванню партнерських відносин між ними та людиною. Звертається особлива увага на специфіку змісту діяльності омбудсмана, що функціонує в постсоціалістичних країнах. Ця особливість пов’язана з специфікою здійснення загального нагляду органами прокуратури. Тому в Литві, Польщі, Росії, Угорщині, Узбекистані та інших країнах найчастіше функція омбудсмана - об’єктивне і незалежне дослідження випадків порушень прав і свобод людини підміняється нехарактерним йому розслідуванням обставин справи, аж до порушення справи в суді.

З метою спрощення уявлення про процедуру роботи апарату омбудсмана, пропонується розглядати наступні стадії його діяльності: а) одержання звернення або дослідження за власної ініціативи; б) розгляд справи; в) формулювання омбудсманом висновку. Окремо розглядається діяльність інституту омбудсмана, що призначається органами виконавчої влади. Значна увага приділяється вивченню роботи омбудсманів, що функціонують у правоохоронній сфері. На прикладі роботи Омбудсмана з питань утримання засуджених у в'язницях Великобританії аналізувався правовий статус даного органу, його роль у справі забезпечення прав і свобод людини, що позбавлена волі. Зроблено висновок про корисність діяльності зазначеного офісу, який спільно з правоохоронними органами забезпечує права цієї соціально уразливої групи населення та сприяє процесу інтеграції засуджених до нормального суспільства.

Підкреслюється, що “реформістську” функцію інституту омбудсмана можна вважати більш цінною, ніж розгляд скарг і провадження самостійних досліджень випадків порушень прав людини, тому що останні найчастіше викликані недоліками і недосконалістю діючої законодавчої бази держави. Аналіз конституційних і законодавчих положень, досвіду практичної діяльності служб омбудсмана Бельгії, Ірландії, Іспанії, Нідерландів, Польщі, Росії, Швеції та інших країн дозволяє зробити висновок, що він є активним учасником процесу формування й удосконалення законодавчої бази країни. Зазначається, що омбудсман може безпосередньо займатися систематизацією, а, зокрема, і кодифікацією законодавства.

Розділ 3 “Становлення в Україні інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” присвячений вивченню процесу формування цього інституту, виявленню специфіки його конституційно-правового статусу та розробці пропозицій щодо удосконалення його діяльності.

У першій частині розділу проводиться стислий аналіз процесів перетворення в правовій системі України. На прикладі діяльності Відділу по роботі зі зверненнями громадян Харківської обласної державної адміністрації досліджується існуючий порядок розгляду звернень громадян щодо неправомірних дій державних органів, підприємств, установ тощо. Вивчення цього адміністративного засобу захисту прав і свобод людини та громадянина дозволяє зробити висновок про необхідність застосування більш ефективних і різноманітних форм забезпечення прав особи. Говорячи про заснування посади Уповноваженого у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини, відзначається наявність у даної посади деяких спільних рис, що властиві інституту омбудсмана.

Розглядаючи впровадження інституту Уповноваженого, підкреслюється складність даного процесу, що обумовлена соціально-економічною ситуацією в державі. Особлива увага приділяється аналізу результатів діяльності Уповноваженого, що свідчить про значний потенціал зазначеного інституту. Вивчення конституційно-правового статусу Уповноваженого надало можливість визначити спільні риси, що характерні загальноновизнаному інституту омбудсмана, та виявити специфіку його правового становища. Формулюється концепція функціонування українського омбудсмана як незалежного, функціонально самостійного, політично нейтрального, високоавторитетного державного органу, діяльність якого спрямована на забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Прогнозується перспектива розвитку інституту омбудсмана в такому напрямку: 1) формування представництв Уповноваженого в регіонах і, насамперед, в Автономній Республіці Крим; 2) організації виїзних сесій Уповноваженого в областях, де склалася найбільш неспокійна ситуація у сфері забезпечення прав людини; 3) впровадження спеціалізованого інституту омбудсмана. Підкреслюється, що даний інститут має значний потенціал як засіб інтеграції України до Європейського Союзу.

На підставі аналізу сучасного становища військовослужбовців в українському суспільстві робиться висновок про необхідність зміцнення правового механізму, що більш ефективно гарантував би їм право на реалізацію своїх інтересів. Водночас відзначається, що в Законі України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” відсутнє положення про компетенцію Уповноваженого щодо забезпечення прав військовослужбовців. Розглядаючи процес розв’язання подібних питань у Росії, підкреслюється, що у цій державі почався процес запровадження інституту військового омбудсмана за типом країн, де зазначений інститут зайняв гідне місце у державі та суспільстві. У цьому зв’язку вважалося за доцільне вивчити досвід діяльності військового омбудсмана у Швеції, Норвегії, ФРН, що, у свою чергу, надало можливість сформулювати низку рекомендацій та пропозицій щодо створення аналогічної інституції в Україні.

У висновках узагальнено основні наукові та практичні результати дисертаційного дослідження, визначено їх значення для науки і практики, сформульовано пропозиції та рекомендації щодо наукового та практичного використання здобутих результатів, обгрунтовано достовірність одержаних результатів.

Інститут омбудсмана є значним досягненням світової демократії, що спроможне прогресивно реформувати засади людського суспільства, порівняно з такими його здобутками як республіканська форма правління, конституція, права людини, політичний плюралізм,

виборний порядок формування державних органів і посадових осіб і ін. На підставі аналізу динаміки зростання кількості країн, де запроваджено інститут омбудсмана, зроблено висновок, що його утворення пов'язане з процесом формування правової, демократичної й соціальної держави та становленням громадянського суспільства. Простеживши еволюцію даного інституту, визначаються етапи його розвитку.

Підкреслюється, що інститут омбудсмана є реальним засобом забезпечення прав і свобод людини та громадянина, тому що він: а) бере участь у створенні умов щодо правомірної реалізації людиною своїх прав; б) здійснює дії превентивного характеру, що спрямовані на запобігання можливих порушень прав особистості; в) розглядає справи щодо поновлення прав людини та громадянина.

У результаті аналізу спільних рис, що властиві інституту омбудсмана, сформульовано його визначення. Установлено, що специфічні риси інституту омбудсмана знайшли відбиток у порядку його формування, організації діяльності та структурі апарату. Омбудсман виконує завдання, що в цілому можна визначити як сприяння встановленню партнерських відносин між державою, особистістю і суспільством та підтримки поновлення справедливості при взаємному примиренні сторін, що протистоять. Виявлено, що він реалізує наступні функції: дослідницьку; сприяння парламентському контролю; реформістську; консультативну; інформаційну; виховну; інтеграційну. Усі вони тісно між собою взаємопов'язані.

Обґрунтовано важливість уточнення назв моделей інституту омбудсмана – “ініціативної” та “реактивної”. Підкреслено, що “ініціативний” варіант функціонування зазначеного інституту більш продуктивний і надає можливість запобігти потенційним порушенням прав і свобод людини та громадянина. Зроблено висновок, що систематизація процесу впровадження справи апаратом омбудсмана дозволить виявити проблеми, які можуть виникнути на кожній стадії розгляду справи та зробити більш ефективною його діяльність.

Уточнено зміст діяльності омбудсмана як дослідження фактів порушень прав особи. Виявлено, що ця стратегія функціонування офісу омбудсмана надала можливість мати велику сферу “розповсюдження його впливу” на діяльність органів публічної влади, установ, підприємств, організацій.

Порівняльно-правовий аналіз конституційно-правового статусу омбудсмана України і зарубіжних країн надав можливість визначити перспективи розвитку та шляхи удосконалення діяльності Уповноваженого.



Додатки складаються з проекту Положень, що регламентують діяльність представництв Уповноваженого, таблиць: методологія вирішення завдань дослідження та систематизований алфавітний показчик інституту омбудсмана, актів впровадження результатів дисертаційного дослідження.

Основні результати дисертації викладені у таких публікаціях:

1. Закоморна К.О. Статус омбудсмана (уповноваженого з прав громадян) у Польщі: спроба правового аналізу //Вісник Університету внутрішніх справ.-1998.-№3-4.-С.143-150;
2. Шувалова В.А., Закоморна К.О. Інститут омбудсмана в зарубіжних країнах // Збірник наукових праць ХДПУ ім. Г.С. Сковороди. Серія “Економіка і право”.- 1999.- № 2.- С. 82-90;
3. Закоморна К.О. Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як один із засобів інтеграції України в Європейський Союз // Вісник Університету внутрішніх справ.-1999.-№5-С.139-146;
4. Закоморна К.О. Правозахисна діяльність інституту омбудсмана в правоохоронній сфері //Вісник Університету внутрішніх справ. -1999. -№9. - С.254-258;
5. Закоморна К.О. Особливості законодавчого регулювання діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини // Право України.-2000.-№1.-С.47-50.
6. Закоморна К.О. Роль інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у систематизації законодавства //Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики / Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Жовтень 1999 р. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999.- С. 442-446.
7. Закоморна К.О. Роль інституту омбудсмана у розв’язанні конфліктних ситуацій у суспільстві // Вісник Університету внутрішніх справ. – 2000.- Спецвипуск - С. 89-91.

АНОТАЦІЇ

Закоморная Е.А. Институт омбудсмана как средство обеспечения прав и свобод человека и гражданина (сравнительно-правовой анализ).- Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02.- конституционное право. – Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого, Харьков, 2000.

В период формирования демократического, социального и правового государства, становления гражданского общества в Украине особое значение приобретает вопрос построения демократических основ государственности и, прежде всего, создания

эффективного механизма реализации человеком своих прав. Во всем мире достойное место в данном механизме занимает институт омбудсмана, который стал достаточно действенным средством обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Этот институт является значительным достижением мировой демократии, имеющим возможность прогрессивного реформирования основ человеческого общества. Его можно сопоставить с такими явлениями конституционализма как республиканская форма правления, конституция, права человека, политический плюрализм, выборный порядок формирования государственных органов и должностных лиц.

Исследование истоков возникновения данного института позволило доказать закономерность его зарождения в условиях функционирования гражданского общества. Этапы становления омбудсмана неразрывно связаны с развитием социального, демократического и правового государства. В настоящее время указанный институт эволюционирует в демократическом направлении.

Омбудсман – это высокоавторитетный, независимый, функционально самостоятельный, политически нейтральный государственный орган, призванный обеспечивать реализацию прав и свобод личности и использующий в своей работе нетрадиционные критерии оценки нарушений прав и свобод человека и гражданина, совершенные органами публичной власти, учреждениями, организациями, их должностными лицами, а также воздействующий на них морально.

В процессе обеспечения прав и свобод человека и гражданина омбудсман решает задачи, которые в целом можно определить как оказание содействия установлению партнерских отношений между государством, личностью и обществом, а также восстановлению справедливости при взаимном примирении противостоящих сторон или действия в рамках “public relations”. Он реализует функции: исследовательскую; содействие парламентскому контролю; реформистскую; консультативную; информационную; воспитательную; интегративную.

Содержание деятельности омбудсмана заключается в анализе фактов нарушений прав личности. В процессе своего исследования он изучает, наблюдает, рекомендует, предлагает, информирует, консультирует и т.д. Такая стратегия функционирования офиса омбудсмана предоставила возможность иметь столь широкую сферу “распространения его влияния” на деятельность органов публичной власти, учреждений, предприятий, организаций, а также быть реальным и эффективным средством обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

В диссертации подчеркиваются особенности правового статуса Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, сформулирован ряд предложений по образованию специализированного института омбудсмана и разработан проект Положений, регулирующих деятельность представительств Уполномоченного в регионах. Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Университета внутренних дел МВД Украины, в работу органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: омбудсман, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, посредник, гражданское общество, государство, органы публичной власти, средство обеспечения прав человека, парламентский контроль.

Закоморна К.О. Інститут омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз).- Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02.- конституційне право. - Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Харків, 2000.

У період формування України як правової, соціальної, демократичної держави, становлення громадянського суспільства особливого значення набуває найбільш актуальне питання утворення ефективного механізму реалізації людиною своїх прав. В усьому світі достойне місце в даному процесі займає інститут омбудсмана, який є досить дієвим засобом забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Серйозним кроком у справі забезпечення прав особи з'явилося впровадження в державний механізм України інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – модифікованого варіанту загальноприйнятого інституту омбудсмана.

В дисертації досліджуються причини зародження й етапи еволюції інституту омбудсмана, виявляються його сутність і зміст, визначаються мета діяльності, основні завдання та функції зазначеного інституту. На підставі порівняльно-правового аналізу конституційного-правового статусу омбудсмана та досвіду його практичної роботи в зарубіжних країнах проводиться вивчення специфіки функціонування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також пропонуються шляхи щодо удосконалення його діяльності.

Ключові слова: омбудсман, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, посередник, громадянське суспільство, держава, органи публічної влади, засіб забезпечення прав людини, парламентський контроль.

Zakomorna E.A. The ombudsman institute is as means of guarantee of the human rights and freedoms (comparatively-legal analysis).- Manuscript.

Master of Law [qualification 12.00.02 – constitutional law] – National juridical academy of Ukraine named after Yaroslav Mudriy, Kharkiv, 2000.

In the making of Ukrainian civil society the question of democratic state system formation acquires an important significance. It is a creation of effective mechanism of the realization of the human rights. All over the world the worthy place in this process takes place the ombudsman institute which is quite efficacious means of the human rights and freedoms. A serious step in the democratic reform was providing in the Ukrainian law system the institution of the Authorised Human Rights Representative of the Verkhovna Rada of Ukraine. It's a modern version of wellknown ombudsman.

Some reasons of origin and stages of the ombudsman institute evolution are researched in the dissertation. The essence and the contest are revealed besides the aim and functions of the institute that has been mentioned are determined. On the basis of the comparatively-legal analysis of the constitutional-legal status and a practical work of the ombudsman institute in foreign countries the specific of the Authorised Human Rights Representative of the Verkhovna Rada of Ukraine and the ways of its improvement are conditioned.

Key words: ombudsman, Authorised Human Rights Representative of the Verkhovna Rada of Ukraine, mediator, civil society, state, organs of public power, means of guarantee of the human rights, parliamentary control.