

УДК 341.231.14

ПАЛЄЄВА Ю. С.,**старший викладач кафедри права
Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля**

СПЕЦІАЛІЗОВАНІ ОМБУДСМЕНИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація. Статтю присвячено розгляду спеціалізованих омбудсменів у зарубіжних країнах із метою виявлення найбільш актуальних видів для запровадження їх в Україні. Проаналізовано передумови виникнення, етапи становлення, специфіку функціонування омбудсменів у справах дітей, національних меншин, військовослужбовців.

Ключові слова: спеціалізовані омбудсмени, законодавство, механізм захисту, впровадження.

Постановка проблеми. Механізм забезпечення й захисту особистої безпеки, а також прав і свобод людини в сучасних умовах являє собою складний правовий комплекс, який включає як внутрішньодержавні, так і міжнародні засоби. Сьогодні в державних системах захисту прав і свобод громадян від свавілля державних органів управління й від зловживання владою з боку чиновників активно використовується інститут омбудсмена.

Створення інституту спеціалізованих омбудсменів у сферах найбільш масового та грубого порушення прав людини, наприклад прав дітей, військовослужбовців, біженців і вимушених переселенців, із контролю за діяльністю правоохоронних органів, закладів пенітенціарної системи, має позитивний досвід у багатьох зарубіжних країнах. В окремих випадках найменування омбудсмена отримують деякі адміністративні й навіть громадські посади, які підконтрольні парламентському омбудсмену, наприклад у Швеції уряд призначає омбудсмена з конкуренції, омбудсмена з рівних можливостей, омбудсмена проти етнічної дискримінації і т. д. [5, с. 89].

Стан дослідження. Незважаючи на те, що інститут омбудсмена не є новим, однак деякі проблеми щодо становлення й існування викликають певні дебати. Окремі аспекти розглядали як вітчизняні, так і зарубіжні науковці: С.В. Банах, Л.О. Воскресенська, Л.В. Голяк, Н.Ю. Заворотнюк, О.В. Закоморна, О.В. Марцеляк. Інститут омбудсмена не є сталим. Прогалини в регулюванні деяких сфер життєдіяльності викликають необхідність їх правового регулювання. Досвід існування спеціалізованих омбудсменів в одних сферах за умови, що досвід був позитивний, зумовлює заснування їх в інших сферах.

Мета статті – проаналізувати поняття й види спеціалізованих омбудсменів, звернути увагу на передумови появи та формування нових видів

спеціалізованих омбудсменів у зарубіжних країнах, виявити актуальні інститути захисту прав людини для впровадження їх в Україні.

Виклад основного матеріалу. Історичний розвиток різних країн світу змушував суспільство ставити умови для захисту особистості й майже одночасно створювати такі інституції, які можна було б назвати прототипами інституту омбудсмена. Омбудсмени ефективно функціонують у державах, які належать до різних правових сімей, у яких існують різні форми правління та різний державний устрій. Багато держав, переконавшись в ефективності інституту омбудсмена, почали вводити спеціалізованих омбудсменів: у справах дітей, національних меншин, військовослужбовців та з інших питань.

Положення про те, що інститут спеціалізованого омбудсмена запроваджується тоді, коли суспільство й держава визнають необхідність гарантування не тільки прав і свобод більшості населення, а й прав і законних інтересів меншин та окремих категорій громадян, зокрема тих, які з різних причин не можуть здійснювати їх самостійно в повному обсязі, є чинником формування громадянського суспільства, збагачення й універсалізації каталогу прав і свобод людини та громадянина на міжнародному й національному рівнях, а також розвитку правозахисної функції держави.

Поняття «спеціалізований омбудсмен» можна визначити таким чином: це незалежна авторитетна особа, головна мета якої полягає в тому, щоб діяти як посередник між певною групою населення й державними органами чи органами місцевого самоврядування, а також в цій якості проводити моніторинг законодавства й діяльності органів управління на основі повноважень, які дозволяють звертатися із запитами та мати доступ до необхідної інформації, подавати рекомендації щодо протидії фактам поганого управління й усунення порушень прав людини.

У науковій літературі дослідники інституту омбудсмена наводять різні його моделі. Одні автори виділяють тільки шведську й англійську моделі, інші – шведську, англійську й французьку. Інші дослідники говорять про моделі інституту омбудсмена в країнах з англосаксонською й континентальною системами права або виділяють скандинавську, континентально-європейську й англо-американську моделі. Зазначені моделі не повною мірою розкривають усе розмаїття світових схем цього правозахисного інституту. Пропонуємо таку класифікацію моделей інституту омбудсмена:

1) залежно від рівня діяльності: наднаціональні омбудсмени (Комісар із прав людини ООН, Комісар із прав людини Ради Європи), національні омбудсмени (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини в Україні, Національний правозахисник – у Македонії), регіональні омбудсмени (уповноважені з прав людини Астраханської, Амурської, Калінінградської областей у Російській Федерації), місцеві омбудсмени (Омбудсмен міста Цюриха у Швейцарії);

2) залежно від місця в державно-правовій системі: виконавчі омбудсмени, які призначаються урядом або президентом, якому вони під-

контрольні та підзвітні (медіатор у Франції), незалежні омбудсмени, які є самостійною гілкою влади, рівень якої відповідає рівню законодавчої, виконавчої й судової влади. При цьому він може бути призначений президентом або парламентом, проте після призначення не підпорядковується органу, який його призначив (Проведор юстиції в Португалії, омбудсмени в Намібії та Нідерландах). Парламентські (представницькі) омбудсмени знаходяться в системі законодавчої гілки влади, призначаються (обираються) парламентом та підзвітні (підконтрольні) йому;

3) залежно від компетенції й обсягу наглядових функцій: «реактивні» омбудсмени, які реагують на подані скарги (Уповноважений із прав людини в Республіці Дагестан), «агресивні» омбудсмени, які проводять розслідування за особистою ініціативою (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини);

4) залежно від кількісного складу: колегіальні омбудсмени (Постійна комісія з розслідувань у Танзанії), одноособові омбудсмени (Уповноважений із прав людини в Російській Федерації).

5) залежно від сфери компетенції: омбудсмени загальної компетенції (Народний захисник у Грузії, Уповноважений із громадянських прав у Польщі), спеціалізовані омбудсмени (Уповноважений із питань захисту прав підприємців України) [10, с. 52].

Окремо зупинимось на діяльності спеціалізованих галузевих омбудсменів Австралії та Нової Зеландії, які здійснюють захист прав споживачів і послуг у деяких галузях господарства. Так, для підвищення якості надання телекомунікаційних послуг в Австралії запроваджено інститут Омбудсмена Телекомунікаційної Індустрії (Telecommunications Industry Ombudsman, далі – ТІО). ТІО є вільною й незалежною альтернативною схемою врегулювання суперечок між підприємцями малого бізнесу в галузі телекомунікацій, телефонного зв'язку та споживачами. Метою ТІО є справедливе, об'єктивне та швидке врегулювання виникаючих конфліктів. При цьому враховуються не лише норми права та правила належної промислової практики, а й моральні норми справедливості й розумності. ТІО розглядає скарги щодо телефонних та Інтернет-послуг в Австралії. Скарги можуть бути стосовно стандартного телефонного зв'язку, послуг мобільного зв'язку, доступу до Інтернету, роботи таксофонів, затримки в телефонних з'єднаннях, ремонту апаратури, дотримання конфіденційності тощо. ТІО також розглядає скарги про можливі порушення гарантії обслуговування клієнтів або галузевого кодексу практики. Крім розгляду індивідуальних скарг, ТІО проводить моніторинг чинного законодавства, яке регулює цю галузь, та матеріалів практики. За ініціативою Ради міністрів Австралії з метою підвищення захисту прав споживачів енергоресурсів, а також для забезпечення справедливого, доступного й ефективного вирішення спорів, підвищення довіри споживачів і заохочення розвитку національної економіки була створена мережа енергетичних і водних ресурсів омбудсменів (Australian and New Zealand Energy and Water Ombudsman

Network – ANZEWON). Створення такої співдружності (мережі) дозволяє спеціалізованим омбудсменам співпрацювати, ділитися досвідом для забезпечення послідовного підходу до розгляду скарг споживачів, обмінюватися інформацією та спільно відслідковувати й реагувати на виникаючі питання споживачів [2, с. 30–31].

Омбудсмени з прав дитини (у справах неповнолітніх) з'явилися порівняно нещодавно. Цьому сприяла Декларація прав дитини, а також інші зусилля ООН у цій сфері. Уперше ця посада була запроваджена в 1981 р. в Норвегії. Цього ж року було створене Південно-австралійське бюро захисту інтересів дітей та омбудсмен із прав дитини у Фінляндії. У 1987 р. голова Бундестагу й парламентські фракції ФРН запровадили Комісію з прав дітей, яка функціонує при комітетах Бундестагу з прав жінок і молоді, а також із проблем сім'ї та престарілих. У 1989 р. створено відомство комісара з прав дитини в Новій Зеландії та в Австрії. Наступного 1990 р. неурядовою організацією – Національною радою з охорони дитинства – створено службу омбудсмена в справах дітей і молоді в Ізраїлі. А в Гватемалі цього ж року в структурі урядового відомства з розслідування випадків порушення прав людини виділено спеціальний підрозділ, який займається питаннями охорони дитинства й сім'ї. У 1991 р. запроваджено інститут дитячого омбудсмена в Колумбії. У 1993 р. утворено відомство омбудсмена з прав дитини в Швеції, у 1994 – у Данії, а в 1995 р. – у Ісландії [7].

Необхідність появи омбудсмена пояснюється такими причинами: діти в силу особливостей психічного й фізичного розвитку вимагають особливого підходу, самостійно не можуть захистити свої права і законні інтереси. А отже, омбудсмен із прав дитини повинен слідкувати за додержанням прав дітей, добиватися справедливості ставлення до дітей, а також сприяти визнанню за дітьми тих прав, які ще не отримали юридичної регламентації. Треба зазначити, що в Україні вже існує цей інститут, який певною мірою виконує покладені на нього обов'язки.

Надзвичайно актуальною є робота омбудсмена, відповідального за сферу реалізації прав жінок. Із розвитком суспільства стало зрозумілим, що обмеження прав і свобод за статевою ознакою суперечить загальнолюдським цінностям, а також сутності правової держави та громадянського суспільства. Дискримінація жінок є досить поширеним явищем сьогодення, тому навіть за юридичної рівності вони залишаються представниками «слабкої» незахищеної статі. На практиці це особливо виявляється в трудових відносинах, а також у сучасній формі рабства – торгівлі жінками [6, с. 12].

Найбільш позитивний досвід реалізації комплексного гендерного підходу мають Скандинавські країни, зокрема Швеція, Фінляндія й Норвегія. Їх структури забезпечують прийняття відповідних законодавчих актів, проведення спеціальних програм, виділення коштів та адміністративних ресурсів для вирішення цієї проблеми, а також розбудову національного механізму забезпечення й захисту гендерної рівності [4, с. 180].

Серед країн колишнього Радянського Союзу першою країною, що запровадила посаду спеціалізованого омбудсмена з питань рівноправності, стала Литва, де на підставі Закону про рівні можливості жінок і чоловіків 1999 р. було створено службу контролера з різних можливостей жінок і чоловіків. Служба здійснює свою діяльність на загальноприйнятих для всіх омбудсменів принципах законності, неупередженості та справедливості з використанням методів впливу, що властиві інституту спеціалізованих омбудсменів взагалі [3, с. 131].

Україна на виконання своїх міжнародних зобов'язань, наслідуючи приклад Європейського Союзу, прийняла гендерний мейнстрімінг як основний механізм для досягнення й забезпечення гендерної рівності. Створення подібної інституції в нашій країні сприяло б підвищенню ефективності проведення урядової політики гендерного мейнстрімінгу та досягненню рівності чоловіків і жінок у всіх сферах суспільного життя країни, забезпеченню їх рівних можливостей, прав та обов'язків [4].

Запровадження військового омбудсмена пояснюється тим, що військовослужбовці належать до соціальної групи, яка має особливий правовий статус, пов'язаний зі специфікою їх діяльності, а також обумовлений тим, що вони зазнають найбільш активного юридичного впливу, оскільки, крім загальних законів, на них поширюється спеціальне законодавство, яке регламентує порядок проходження військової служби. Уперше посаду військового омбудсмена засновано парламентом Швеції 19 травня 1915 р. [8]. О.В. Марцеляк вважає за необхідне заснування інституту військового омбудсмена також в Україні. Він має стати важливим чинником демократизації суспільства загалом і національної військової адміністрації зокрема. Має забезпечити виконання конституційних норм, що гарантують права і свободи військовослужбовців, сприяти створенню в суспільстві атмосфери довіри до армії [9, с. 29].

Серед шведських законодавчих новацій у галузі прав людини є антидискримінаційний закон – Закон про боротьбу з дискримінацією, спрямований на заохочення рівноправності в суспільстві та скорочення всіх випадків дискримінації. Одночасно із Законом про боротьбу з дискримінацією був прийнятий Закон про омбудсмена з питань рівності. Відповідно до Закону про омбудсмена з питань рівності з 1 січня 2009 р. посади чотирьох колишніх омбудсменів з боротьби з дискримінацією (омбудсмена з рівних можливостей, омбудсмена з боротьби з етнічною дискримінацією, омбудсмена із захисту прав інвалідів та омбудсмена з боротьби з дискримінацією за ознакою сексуальної орієнтації) були зведені в єдиний новий інститут – омбудсмен із питань рівності. Омбудсмен із питань рівності «уповноважений контролювати дотримання Закону про боротьбу з дискримінацією, протидіяти дискримінації й заохочувати рівні права та можливості для всіх». Основною формою роботи омбудсмена з питань рівності (як і омбудсмена юстиції) є розгляд індивідуальних скарг на дискримінацію з таких причин: статева приналежність, самоідентифікація або само-

вираження, нетипові для певної статі, національність, релігія чи інші види вірувань, інвалідність, сексуальна орієнтація, вік [12].

Система пенітенціарних омбудсменів – це частина загального механізму захисту прав засуджених, яка існує в багатьох державах і визнається достатньо ефективним способом забезпечення законності функціонування системи виконання покарань. Через це дослідження міжнародного досвіду в цій сфері й можливість його запровадження в діяльність вітчизняної інституціональної системи захисту прав громадян є актуальними. У 1972 р. в жіночій виправній колонії в Міннесоті започаткували експеримент щодо функціонування спеціалізованого омбудсмена (Corrections Commissioner), в обов'язки якого входив розгляд скарг ув'язнених на внутрішній режим в'язниці, поведінку персоналу, порушення прав ув'язнених тощо. Уповноваженого з нагляду за виправною установою було призначено губернатором штату. Основним інструментом його діяльності був прямий контакт із засудженими та персоналом в'язниці (він повною мірою користувався правом вільного пересування в межах в'язниці). Ефективність роботи омбудсмена з нагляду за правами ув'язнених далася взнаки уже через півроку, коли ним було розглянуто 380 скарг засуджених. Ув'язнені не боялися звертатися за допомогою до омбудсмена, оскільки його постійна присутність захищала їх від репресій із боку керівництва. Приклад виправної колонії в Міннесоті наслідували інші штати. Діють такі омбудсмени й у штатах Орегон, Аляска, Гаваї, Айова, Небраска, Коннектикут, Меріленд, Нью-Джерсі, Нью-Йорк, Огайо, Південна Кароліна, Вісконсін, Мічиган. Подібні спеціалізовані омбудсмени набули поширення не тільки в США, а й у Канаді, у Великобританії. Спеціалізовані омбудсмени з нагляду за виправними установами успішно застосовують під час розгляду скарг засуджених принципи «третьої сторони», гарантують швидкий і недорогий нагляд за здійсненням адміністративних дискреційних повноважень, виступають надійним інструментом втручання в кризові ситуації, що виникають у в'язницях, забезпечують зворотній зв'язок ув'язнених з органами влади, символізуючи переваги аргументації й переконання перед силою в процесі врегулювання різноманітних конфліктів [11].

Таким чином, запровадження уповноважених із прав засуджених дозволить повною мірою забезпечувати реалізацію прав засуджених і координувати діяльність із залучення неурядових організацій до співпраці з установами й органами держави.

Висновки. Отже, у суспільстві існує гостра потреба в тому, щоб держава виступала як захисник прав людини в усіх без винятку сферах суспільного життя. Багато ідей щодо спеціалізованих омбудсменів, запропонованих та апробованих у зарубіжних країнах, є актуальними й для України. По-перше, треба зупинитися на омбудсмені з прав дитини, який в Україні ефективно виконує свої функціональні обов'язки, по-друге, у 2014 році була введена посада бізнес-омбудсмена. Вважаємо за необхідне використати досвід іноземних держав і запровадити пенітенціарних омбудсме-

нів і військових омбудсменів. Звісно, введення спеціалізованих галузевих омбудсменів вирішить існуючі проблеми в різних галузях, проте їх запровадження – тривалий процес, який вимагає значних коштів, однак вважаємо його досить ефективним.

Література:

1. Голяк Л.В. Інститут спеціалізованого омбудсмена: світовий досвід організації та діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Л.В. Голяк ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2010. – 19 с.
2. Голяк Л.В. Інститут спеціалізованого омбудсмена щодо захисту прав споживачів: досвід Австралії та Нової Зеландії / Л.В. Голяк // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 4. – с. 29–34.
3. Голяк Л.В. Спеціалізовані омбудсмени у механізмі утвердження гендерної рівності: конституційно-правові аспекти організації та функціонування / Л.В. Голяк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 3(101). – с. 126–133.
4. Голяк Л.В. Спеціалізовані омбудсмени у гендерному мейнстрімінгу: досвід Скандинавських країн / Л.В. Голяк // Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки». – 2011. – Вип. 52. – С.179–184.
5. Доспаєв М.А. Міжнародний досвід розвитку інституту омбудсмена / М.А. Доспаєв // Вісник КРСУ. Права і свободи людини і громадянина. – 2008. – Т. 8. – № 2. – с. 89–91. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lib.krsu.edu.kg/uploads/files/public/2021.pdf>.
6. Лосиця І.О. Деякі загальнотеоретичні аспекти функціонування інституту омбудсмена / І.О. Лосиця // Проблеми законності. – 2001. – Вип. 48. – с. 11–17.
7. Марцеляк О.В. Омбудсмен з прав дитини: проблеми формування і розвитку у світі і в Україні / О.В. Марцеляк // Право України. – 2003. – № 10. – С. 44–48. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lawdiss.org.ua/books/324.doc.html>.
8. Марцеляк О.В. Міжнародний досвід функціонування деяких спеціалізованих омбудсменів / О.В. Марцеляк // Право України. – 2003. – № 4. – С. 123–127. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoznavec.com.ua/period/article/903/%CC>.
9. Марцеляк О.В. Інститут військового омбудсмена та перспективи його створення в Україні / О.В. Марцеляк // Часопис Київського університету права. – 2003. – № 3. – с. 29–33.
10. Недов І.М. Місце інституту місцевого омбудсмена серед інших інститутів омбудсмена / І.М. Недов // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 2. – с. 49–54.
11. Пузирна Н.С. Упровадження іноземного досвіду діяльності пенітенціарних омбудсменів / Н.С. Пузирна // Електронна бібліотека юридичної літератури. – 2011. – № 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoznavec.com.ua/period/article/3133/%CF>.
12. Чуксіна В.В. Новий омбудсмен з питань рівності (шведський досвід боротьби з дискримінацією) / В.В. Чуксіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=11&art=3358>.

Палеева Ю. С. Специализированные омбудсмены в зарубежных странах: опыт для Украины

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению специализированных омбудсменов в зарубежных странах с целью выявления наиболее актуальных видов для внедрения их в Украине. Проанализированы причины возникновения, этапы становления, специфика функционирования омбудсменов по правам детей, национальных меньшинств, военнослужащих.

Ключевые слова: специализированные омбудсмены, законодательство, механизм защиты, внедрение.

Paleeva Yu. Specialized Ombudsman of foreign countries: experience for Ukraine

Summary. The Ombudsman operates effectively in countries belonging to different legal families in which different forms of government and polity. Many states, convinced of the effectiveness of ombudsman, began to introduce specialized ombudsmen – for children, minorities, military and other issues. The term “specialized ombudsman” can be defined as follows: an independent authoritative person, whose main goal is to act as an intermediary between a given population and the state or local governments. Very important is the work of an ombudsman responsible for the scope of the rights of women. Ukraine, pursuant to its international obligations and following the example of the European Union adopted gender mainstreaming as the main mechanism for achieving and ensuring gender equality. The Ombudsman for Equality “is authorized to monitor compliance with the Law against Discrimination, oppose discrimination and promote equal rights and opportunities for all”. Introduction military ombudsman because soldiers belonging to a social group that has a special legal status associated with the specifics of their activities, as well as due to the fact that they are most active legal effect. Ombudsmen prison system – is part of a general mechanism for the protection of prisoners’ rights that exists in many countries and is recognized quite effective way to ensure the legality of the operation of the penal system.

Key words: specialized ombudsmen, legislation, protection mechanism implementation.