**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

кафедра адміністративного та господарського права

(повна назва кафедри)

**Кваліфікаційна робота**

магістр

(рівень вищої освіти)

на тему Омбудсмен як «спеціальний» суб‘єкт вирішення публічно-правових спорів: міжнародно-правові, європейські та національні правові стандарти залучення та визначення статусу.

Виконав: слухач магістратури, групи 8.0819-1

спеціальності

081 Право

(шифр і назва спеціальності)

А.В. Коналош

(ініціали та прізвище)

Керівник доцент, к.ю.н. Кукурудз Р.О.

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Рецензент доцент, д.ю.н. Шарая А.А.

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Запоріжжя – 2020

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Факультет юридичний

Кафедра адміністративного та господарського права

Рівень вищої освіти магістр

Спеціальність 081 Право

(шифр і назва)

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

«\_\_\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_20\_\_\_\_року

**З А В Д А Н Н Я**

НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СЛУХАЧЕВІ

Коналошу Антону Володимировичу

(прізвище, ім’я, по батькові)

1. Тема роботи (проекту) Омбудсмен як «спеціальний» суб‘єкт вирішення публічно-правових спорів: міжнародно-правові, європейські та національні правові стандарти залучення та визначення статусу.

керівник роботи Кукурудз Роман Орестович, к.ю.н., доцент

(прізвище, ім’я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від « 14 » травня 2020 року № 556-с

1. Строк подання роботи 07 листопада 2020 року
2. Вихідні дані до роботи нормативно-правові акти, наукові публікації,\_\_\_\_\_\_\_\_ підручники, посібники, довідники, монографії
3. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) з’ясування особливостей міжнародно-правових, європейських та національних правових стандартів залучення та визначення статусу омбудсмена як «спеціального» суб‘єкта вирішення публічно-правових спорів
4. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов’язкових креслень)

схеми, таблиці

1. Консультанти розділів роботи

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Розділ | Прізвище, ініціали та посада  консультанта | Підпис, дата | |
| завдання  видав | завдання  прийняв |
| 1 | Кукурудз Р.О., к.ю.н., доцент |  |  |
| 2 | Кукурудз Р.О., к.ю.н., доцент |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |

1. Дата видачі завдання травень 2020 року

**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| №  з/п | Назва етапів кваліфікаційної роботи | Строк виконання етапів роботи | Примітка |
| 1. | Обрання та затвердження теми | травень 2020 | виконано |
| 2. | Складання плану роботи | травень 2020 | виконано |
| 3. | Пошук та оформлення наукових джерел, нормативно-правової бази | червень 2020 | виконано |
| 4. | Написання реферату українською та англійською мовами | липень 2020 | виконано |
| 5. | Пояснювальна записка | серпень 2020 | виконано |
| 6. | Написання практичної частини | вересень2020 | виконано |
| 7. | Висновки | жовтень 2020 | виконано |
| 8. | Попередній захист кваліфікаційної роботи | листопад 2020 | виконано |
| 9. | Захист кваліфікаційної роботи |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |

Слухач \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ А.В. Коналош

(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи (проекту) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Р.О. Кукурудз

(підпис) (ініціали та прізвище)

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ М.В. Титаренко

(підпис) (ініціали та прізвище)

РЕФЕРАТ

Коналош А.В. Омбудсмен як «спеціальний» суб‘єкт вирішення публічно-правових спорів: міжнародно-правові, європейські та національні правові стандарти залучення та визначення статусу. Запоріжжя, 2020. 117 с.

Кваліфікаційна робота складається зі 117 сторінок, містить 83 джерела використаної інформації.

Робота присвячена дослідженню особливостей міжнародно-правових, європейських та національних правових стандартів залучення та визначення статусу омбудсмена як «спеціального» суб‘єкта вирішення публічно-правових спорів.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини займає особливе місцем у системі інституціональних гарантій прав і свобод людини і громадянина в сучасній демократичній правовій державі. Специфіка адміністративно-правового статусу цього інституту дозволяє йому, по-перше, вступати у відносини із суб‘єктами державного управління; по-друге, користуючись власними засобами реагування, впливати на окремі рішення органів державного управління; по-третє, виступати особливим елементом механізму захисту прав людини і громадянина, сприяючим не тільки відновленню порушених індивідуальних прав, але й викорінення загальних дефектів функціонування адміністративної системи, і, по-четверте, служити додатковим засобом контролю над виконавчою владою.

Саме існування та функціонування даного інституту є додатковим чинником підвищення дисципліни прийняття державних рішень та законності в діяльності публічної адміністрації. Прагнення вирішити проблему захисту прав і свобод людини і громадянина від незаконних рішень публічної адміністрації стало головною причиною появи спеціальних інституцій захисту прав, одним з яких є інститут уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Метою кваліфікаційної роботи є з’ясування особливостей міжнародно-правових, європейських та національних правових стандартів залучення та визначення статусу омбудсмена як «спеціального» суб‘єкта вирішення публічно-правових спорів.

Об’єктом кваліфікаційної роботи є суспільні відносини у сфері міжнародно-правових, європейських та національних правових стандартів залучення та визначення статусу омбудсмена як «спеціального» суб‘єкта вирішення публічно-правових спорів.

Предметом дослідження є особливості міжнародно-правових, європейських та національних правових стандартів залучення та визначення статусу омбудсмена як «спеціального» суб‘єкта вирішення публічно-правових спорів.

Для досягнення поставленої мети і завдань, забезпечення достовірності результатів та висновків дослідження використано філософські, загальнонаукові та спеціально-наукові методи пізнання, зокрема діалектичний, порівняльно-правовий, формально-юридичний і структурнологічний, логіко-семантичний, наукової абстракції, аналізу та синтезу, класифікації і групування, системно-структурний, герменевтичний, соціологічний, статистичний.

омбудсман, публічно-правові спори, «спеціальний» суб’ект, міжнародно-правові стандарти, вирішення публічно-правових спорів, права та свободи людини і громадянина

SUMMARY

Konalosh A.V. The Ombudsman аs а "Special" Subject Of Dispute Settlement: International Law, European And National Legal Standards For The Involvement And Determination Of Status, 2020. 117 p.

Qualifying work consists of 117 pages containing 83 sources of information used.

The work is devoted to the study of the peculiarities of international legal, European and national legal standards of involvement and determination of the status of the ombudsman as a "special" subject of resolving public law disputes.

The Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine occupies a special place in the system of institutional guarantees of human and civil rights and freedoms in a modern democratic state governed by the rule of law. The specifics of the administrative and legal status of this institution allows it, first, to enter into relations with the subjects of public administration; secondly, using their own means of response, to influence certain decisions of public administration bodies; thirdly, to act as a special element of the mechanism of protection of human and civil rights, contributing not only to the restoration of violated individual rights, but also to the elimination of general defects in the functioning of the administrative system, and, fourthly, to serve as an additional means of control.

The very existence and functioning of this institution is an additional factor in improving the discipline of public decision-making and legality in the activities of public administration. The desire to solve the problem of protection of human and civil rights and freedoms from illegal decisions of the public administration was the main reason for the emergence of special institutions for the protection of rights, one of which is the institution of the Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights.

The purpose of the qualification work is to clarify the features of international legal, European and national legal standards of involvement and determination of the status of the ombudsman as a "special" subject of public law disputes.

The object of the qualification work is public relations in the field of international legal, European and national legal standards of involvement and determination of the status of the ombudsman as a "special" subject of public law disputes.

The subject of the research is the peculiarities of international legal, European and national legal standards for the involvement and determination of the status of the ombudsman as a "special" subject of public law disputes.

To achieve the goals and objectives, to ensure the reliability of the results and conclusions of the study used philosophical, general and special scientific methods of cognition, including dialectical, comparative law, formal law and structural, logical-semantic, scientific abstraction, analysis and synthesis, classification and grouping, system-structural, hermeneutic, sociological, statistical.

OMBUDSMAN, PUBLIC AND LEGAL DISPUTES, "SPECIAL" ENTITY, INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS, RESOLUTION OF PUBLIC AND LEGAL DISPUTES, RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1. ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА……..........................................................................................................10

РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА……………..…..…………………………..36

2.1 Поняття та ознаки функцій омбудсман…………………………………41

2.2 Етапи формування інституту омбудсману …………………….………48

2.3 Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»………………………………………………………………………54

2.4 Види омбудсменів……………..…………………………………………68

25 Поняття та ознаки публічно-правового спору………………………..…73

26 Види публічно-правових спорів…………………………………………75

2.7 Поняття та ознаки міжнародно-правовиї стандартів…………..…...….78

2.8 Статут Європейського омбудсмана………….……….…………………81

2.9 Правовий статус омбудсмана в Європейському союзі……………...…92

2.10 Amnesty International як неурядова організація попередження та припинення порушень прав людини…………………….………………….96

2.11 HIAS як неурядова організація попередження та припинення порушень прав людини……………...………………………………………98

2.12 Міжнародні організації, членом яких є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини…………………………………...…………..100

ВИСНОВКИ………….............................................................................................106

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……………............................................110

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВРУ Верховна Рада України

Європейський Союз ЄС

Засоби масової інформації ЗМІ

Інформаційна безпека ІБ

КАС Кодекс адміністративного судочинства

КК Кримінальний кодекс

КМУ Кабінет Міністрів України

КУ Конституція України

НПА нормативно-правовий акт

п. пункт

р. рік

ст. стаття

РОЗДІЛ 1 ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

*Актуальність теми.* Процеси демократизації усіх сфер діяльності держави визначають необхідність активізації впровадження різних видів способів та процедур досудового врегулювання спорів, що в кінцевому випадку дозволить зменшити рівень конфліктності взаємовідносин між державою і громадянином, юридичною особою, забезпечити оперативність та економічність процедур подолання існуючих суперечок, не доводячи їх до представлення у формі позовної заяви або до процедур судового провадження.

На пріоритетності і важливості дослідження проблеми визначення та оптимізації процедур досудового врегулювання спорів наголошено у міжнародних актах: Рекомендації № R (81) 7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя (прийнята Комітетом Міністрів 14 травня 1981 р. на 68-ому засіданні); Рекомендації REC (2001) 9 щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами та сторонами –приватними особами, ухваленої Комітетом Міністрів Ради Європи на 762 засіданні заступників міністрів 5 вересня 2001 року, інших міжнародноправових актів. Світовий досвід доводить ефективність досудового врегулювання спорів, що випливають з публічно-правових відносин. Сучасна процедура досудового врегулювання спору в адміністративному процесі застосовується в США, Великобританії, Австралії, деяких країнах Європи, зокрема, у Німеччині.

З внесенням змін до Конституції України (щодо правосуддя) та прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» в новій редакції, які набули чинності 30 вересня 2016 року, розпочався етап перебудови системи судоустрою в Україні. Зміна структури системи судоустрою порушило питання формування нових підходів до визначення та застосування різних способів досудового врегулювання спорів, що набуває особливого значення для спорів, які випливають з публічно-правових відносин.

У системі гарантій прав і свобод людини у сучасних демократичних державах важливе місце займає інститут парламентського уповноваженого у правах людини (омбудсмана). Омбудсман є спеціальною посадовою особою, до компетенції якої належить розгляд звернень громадян, іноземців та осіб без громадянства щодо порушення прав людини з боку державних органів та посадових осіб. Це незалежна посадова особа, що виступає свого роду посередником в адміністративних спорах, здійснює контроль за додержанням прав людини та уповноважена з цією метою проводити розслідування, рекомендувати коригуючі дії та подавати доповіді.

*Об’єктом кваліфікаційної роботи* є суспільні відносини у сфері міжнародно-правових, європейських та національних правових стандартів залучення та визначення статусу омбудсмена як «спеціального» суб‘єкта вирішення публічно-правових спорів.

*Предметом* дослідження є особливості міжнародно-правових, європейських та національних правових стандартів залучення та визначення статусу омбудсмена як «спеціального» суб‘єкта вирішення публічно-правових спорів.

*Метою роботи* є з’ясування особливостей міжнародно-правових, європейських та національних правових стандартів залучення та визначення статусу омбудсмена як «спеціального» суб‘єкта вирішення публічно-правових спорів.

Зазначені мета та об’єкт роботи зумовили наступні *завдання дослідження*, які мають бути вирішені в роботі:

– здійснити характеристику адміністративних процедур вирішення спорів, що випливають з публічно-правових відносин;

– з’ясувати адміністративно-правові засади функціонування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері вирішення публічно-правових спорів;

– висвітлити адміністративно-правові засади функціонування інституту омбудсмана у сфері вирішення публічно-правових спорів в зарубіжних країнах;

– обґрунтувати рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання інституту омбудсмана у сфері вирішення публічно-правових спорів.

*Ступінь наукової розробки проблеми.* Питанням вирішення піднятої проблематики, зокрема визначенню як різновидів, так і комплексних понять (дефініцій) правових спорів у сферах публічно-правових відносин, приділена увага у дисертаціях авторів, що формували конфліктний підхід до його сутності. Серед них В.А. Сьоміна (Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів, 2005 р.) представила визначення адміністративного-правового спору – різновиду юридичного конфлікту, що виникає з публічно-правових відносин у сфері державного управління й місцевого самоврядування. Такий підхід до розуміння поняття «публічно-правовий спір» підтриманий Н.Є. Хлібороб (Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду, 2012 р.), а також указано, що ним є юридичний конфлікт у сфері реалізації публічної влади, одним з учасників якого є суб’єкт владних повноважень. Це запропоновано Л.В. Бринцевою (Адміністративно-правові спори: загальна характеристика та адміністративний порядок їх вирішення, 2012 р.) та уточнено А.К. Гасановою (Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів у діяльності органів виконавчої влади, 2011 р.), яка вказала про виокремлення окремих категорій правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади: публічно-правові (які є предметом судової адміністративної юрисдикції), конституційно-правові; управлінсько-правові (всі інші). К.О. Тимошенко (Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів, 2012 р.) інтерпретувала підхід до поняття спір так, як «протиріччя» між суб’єктами публічно-правових відносин, предметом якого є «протиправна поведінка (рішення, дії, бездіяльність)» суб’єкта владних повноважень. Аналогічні висновки зроблені В.П. Юрченко (Правові засади віднесення публічно-правових спорів до адміністративної юрисдикції, 2014 р.) крізь поняття «публічно-правовий конфлікт» і категорію «неправомірна поведінка».

Однак багато питань залишаються недостатньо дослідженими, зокрема особливості адміністративно-правового статусу омбудсмена як «спеціального» суб‘єкта вирішення публічно-правових спорів . Все вищенаведене свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

*Опис проблеми, що досліджується.* Наділення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини парламентським контролем за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина у відносинах, що виникають при реалізації прав і свобод приватних осіб між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами публічної влади, об’єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, їх посадовими і службовими особами, вказує на важливе значення цього інституту у реалізації правозахисної функції держави.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини належить до системи позасудового захисту прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина. Позасудовий захист прав людини – це діяльність несудового характеру щодо застосування уповноваженими органами чи особами специфічних заходів правового впливу, що протікає у визначених формах та процедурах з метою попередження порушень прав людини та поновлення вже порушених прав. Характерними ознаками її є такі: по-перше, захист прав і законних інтересів людини відбувається без участі органів правосуддя; подруге, ця форма захисту включає як безпосередньо захист права, так і передзахист, тобто діяльність щодо застосування специфічних засобів правового впливу (попереджувальних, виховних тощо), які хоча й мають на меті права, але безпосередньо не призводять до усунення перешкод у здійсненні прав людини. Зауважимо, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини входить до інституту омбудсмана, до якого також належать недержавні суб’єкти здійснення позасудового захисту прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина.

А.В. Гайсина вважає, що інститут омбудсмана, так само які судова система, є інститутом «державного» захисту прав людини, але не підмінює, не заміняє й не входить у судову систему, у зв’язку з чим він успішно функціонує у країнах із стабільними та високо розвиненими традиціями судового захисту прав людини, і його треба розглядати як додатковий, а не альтернативний засіб правового захисту у системі інших державних механізмів, спрямованих на здійснення цієї діяльності. Подібну думку висловлює і Н.Ф. Лукашова. Вона стверджує, що омбудсман, як і судова влада, покликаний захищати права громадянина від свавілля органів і посадових осіб публічної адміністрації, і вони обоє є необхідними у демократичному суспільстві, а проблему можливого перетину компетенції судів й омбудсмана повинний вирішувати самий громадянин, який самостійно обирає найбільш оптимальний для нього засіб правового захисту. При цьому вчена зауважує, що потрібно погодитися з позицією вчених, які відстоюють концепцію субсидіарності діяльності омбудсмана як правозахисного інституту, який не намагається замінити наявні механізми правового захисту, в тому числі й судового, а лише доповнюють їх, а громадянин, звертаючись за захистом до омбудсмана, не відмовляється так від права на судовий захист. У зв’язку з цим можливий частковий збіг юрисдикцій, але не їх колізія.

Міжнародними стандартами організації і діяльності інституту омбудсмана є Принципи щодо статусу національних установ, які займаються заохоченням і захистом прав людини (Паризькі принципи). До принципів, спрямованих на реалізацію правозахисної функції, доцільно віднести такі: на національну установу покладається завдання заохочення і захисту прав людини; відповідна національна установа наділяється найширшими повноваженнями, які чітко визначаються в конституційному або законодавчому акті; національна установа здійснює, зокрема, такі функції: представляє уряду, парламенту і будь-якому іншому уповноваженому органу на консультативній основі, на прохання зацікавлених органів або в порядку здійснення свого права розглядати будь-яке питання без звернення до вищої інстанції висновки, рекомендації, пропозиції і доповіді з питань, що стосуються просування та захисту прав людини; національна установа заохочує і забезпечує гармонізацію національного законодавства, правил і адміністративної практики з міжнародними документами з прав людини, учасником яких є ця держава; сприяє ратифікації зазначених вище документів або приєднанню до них і забезпечує їх імплементацію; бере участь у підготовці доповідей, які держави повинні надавати органам і комітетам Організації Об’єднаних Націй, а також регіональним установам для виконання своїх договірних зобов’язань і, у разі потреби, висловлює свою думку з цього питання, належним чином дотримуючись їх незалежності.

На думку О.В. Марцеляк для розуміння сутності і правової природи інституту омбудсмана велике значення має його функціональна характеристика, оскільки у функціях омбудсмана віддзеркалюється соціальне призначення цього інституту, об’єктивна потреба здійснювати суспільно корисну, соціально обумовлену контрольно-наглядову та правозахисну діяльність. Н.С. Наулік зазначає, що саме функції у своїй сукупності демонструють специфіку інституту омбудсмана і його місце у національному механізмі захисту прав людини і громадянина. Л.В. Голяк вважає, що за допомогою аналізу функцій можливо з досить високою точністю визначити характер омбудсманівських служб і в цілому проаналізувати рівень та особливості реалізації правозахисної функції держав, які запроваджують такий інститут, правильність вибору ними на тому чи іншому етапі їх розвитку пріоритетів, нарешті, рівень організованості правозахисної системи та ефективності правоохоронної діяльності, виявити загальні та відмінні тенденції розвитку омбудсманівських та інших правозахисних інститутів тощо. О.В. Марцеляк функції омбудсмана визначає як основні напрями його діяльності, що випливають із його завдань та визначають сутність і соціальне призначення цього правозахисного інституту й реалізуються в передбачених чинним законодавством формах і методах.

У свою чергу Л.В. Голяк під функціями омбудсмана розуміє соціально-значущі напрями діяльності, що залежать від обсягу прав і свобод людини і громадянина, дотримання яких він контролює, від категорій громадян, за дотриманням прав і свобод яких він здійснює контроль, та від кола підконтрольних йому суб’єктів.

Конкретні завдання омбудсмана детермінуються залежно від його виду і сфери суспільних відносин, у якій він функціонує. Головна функція омбудсмана полягає у тому, щоб забезпечити справедливість і законність дій органів державної влади щодо дотримання прав і свобод людини і громадянина. Загалом, основне спрямування діяльності омбудсмана полягає у розгляді скарг окремих громадян на дії чи бездіяльність державних органів чи посадових осіб, які порушують чи можуть порушити, на думку громадян, їхні права чи інтереси. Тобто омбудсмани, особливо «класичного» типу, проводять незалежне й неупереджене розслідування фактів «неналежного управління» та зловживань при виконанні адміністративних функцій органами влади і управління, здійснюючи так нагляд за роботою урядових установ. Крім того, у функції спеціалізованих омбудсманів входить нагляд за діяльністю адміністрації у окремих сферах суспільних відносин. Потрібно зазначити, що сьогодні функціонують спеціалізовані омбудсмани (наприклад, Уповноважений Президента України з прав дитини, Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу, Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю, бізнесомбудсман, страховий омбудсман тощо). Водночас С.В. Банах слушно зауважує, що питання про створення спеціалізованих омбудсманів та визначення їхнього правового статусу залишаються не врегульованими. У зв’язку з цим спроби запровадити деякі посади спеціалізованих омбудсманів мають ситуативний і не організований характер. Так, у серпні 2014 року Президент України призначив депутата Мустафу Джемілєва своїм уповноваженим у справах кримськотатарського народу. Згідно з указом Президента посада уповноваженого вводиться для забезпечення належних умов для реалізації громадянських, економічних, соціальних і культурних прав кримськотатарського народу як корінного народу України, збереження і розвитку його етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності в складі України. Це стало реакцією на здійснення окупації Криму російськими військами й утиску прав кримськотатарського населення. Однак проблема захисту прав національних меншин не обмежується лише якоюсь однією групою, а повинна охоплювати всі групи, що перебувають на території України. Тому більш доцільно було б запровадити національного спеціалізованого омбудсмана із захисту прав національних меншин, який опікувався б правами кримськотатарського населення в тому числі. Крім того, до функцій цього омбудсмана могли б увійти і питання захисту прав трудових мігрантів, що нині є актуальним і вимагає нагального вирішення, оскільки явища зовнішньої (міжнародної) трудової міграції набули глобального характеру та супроводжуються численними порушеннями прав мігрантів і членів їхніх сімей.

Інститут омбудсмана разом із парламентськими, судовими, адміністративними формами контролю і нагляду є важливим, але допоміжним засобом у механізмі захисту прав людини і водночас специфічним елементом системи охорони правопорядку та гарантом законності. Основними його функціями і особливістю його положення в системі гарантій прав людини є сприяння більш ефективній роботі влади, сприяння громадянам у відновленні порушених владою прав, функція посередника, містка між суспільством і владою. Компетенція омбудсманів полягає в потребі їх взаємодії їх з іншими правозахисними органами, зокрема, прокуратурою, судами загальної юрисдикції, адміністративними судами, конституційними судами тощо.

Кожний з цих органів виконує свої функції специфічними для нього методами, а тому омбудсман не є конкуруючим органом щодо них. Він є самостійною і незалежною ланкою в ланцюжку правового механізму захисту прав та свобод людини і громадянина.

Конституція України та прийнятий на підставі неї Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачають відносно сильну за характером і змістом повноважень модель омбудсмана, яку вирізняють такі особливості: високий конституційний статус Уповноваженого, закріплений у Конституції України; незалежність Уповноваженого від будьякого органу державної влади або місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб; запровадження єдиної моделі омбудсмана на національному рівні; широка юрисдикція Уповноваженого, що поширюється як на органи державної влади, так і на органи місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб; значні повноваження щодо проведення проваджень і перевірок, у тому числі з власної ініціативи.

Відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Діяльність Уповноваженого доповнює наявні засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод. Л.Ю. Грудцина вважає, що інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини визначається його подвійною правовою природою: з одного боку, він обіймає державну посаду й повинен відповідати визначеним законом вимогам, з іншого – інститут омбудсмана, при здійсненні своїх повноважень, є незалежним від будь-яких органів і посадових осіб. Подібної позиції дотримується і В.В. Бойцова, яка зазначає, що омбудсман – це складний соціально-правовий феномен, що не вкладається у рамки традиційних «позитивних» правових інститутів. Він є персоніфікованим, неформальним, деполітизованим, субсидіарним інститутом суспільства й держави, наділеним, з одного боку, рядом державних атрибутів, а з іншого – за своєю сутністю виступає елементом громадянського суспільства.

С.В. Банах зауважує, що важливим критерієм правового статусу омбудсмана є його незалежність від будь-яких державних та інших органів. Відповідно до чинного законодавства, що визначає правовий статус Уповноваженого з прав людини, омбудсман здійснює свої функції у межах своєї компетенції незалежно від органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування, громадських та політичних організацій.

Український омбудсман під час здійснення своїх функцій підпорядковується лише законові, міжнародним стандартам у сфері прав людини та керується внутрішніми переконаннями.

На думку О.В. Марцеляка, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – це призначений вищими органами державної влади контрольно-наглядовий, правозахисний, незалежний, політично-нейтральний, одноособовий чи колегіальний орган державної влади (посадова особа), уповноважений конституцією чи законом за власною ініціативою або зверненням громадян контролювати діяльність органів і посадових осіб щодо дотримання ними прав і свобод людини та громадянина. Як правило, він діє неформально на власний розсуд та рекомендує корегуючі дії, спрямовані на забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Характерною ознакою, що вирізняє інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від інших державних правозахисних органів, є відсутність правових гарантій, що забезпечують розгляд рекомендацій омбудсмана, юридична сила яких ґрунтується не на законі, а на переконливості доводів і силі авторитету самого омбудсмана як особистості. Хоча рекомендації омбудсмана не обов‘язкові для органів публічної влади та їх посадових осіб, до них, у більшості випадків, прислуховуються і виконують.

З-поміж інших ознак самостійності інституту омбудсмена можна виділити такі: омбудсмана обирає парламент, що виключає його належність до будьякої гілки влади; широка юрисдикція омбудсмана, яка поширюється на органи публічної та їх посадових осіб; повна незалежність при розгляді справ із забороною втручання органів публічної влади, політичних партій, громадських організацій, засобів масової інформації, у тому числі заборона вимагати пояснення по суті справ, що перебували або перебувають у його провадженні; притягнення омбудсмана до кримінальної відповідальності можливе лише за згоди Верховної Ради; фінансові ресурси, які забезпечують діяльність омбудсмана, окремо прописані в Державному бюджеті; незалежність у здійсненні кадрової та організаційної політики з огляду на персоніфікованість інституції; можливість безпосереднього звернення до омбудсмана широких верств населення; відсутність формалізованої процедури відкриття провадження, що забезпечує свободу у виборі дій.

Уведення цього інституту надало додаткове забезпечення захисту прав і свобод, а також гарантії кожній особі при захисті прав. Завдяки своїм властивостям інститут Уповноваженого з прав людини знайшов своє місце серед правозахисних органів України. А через можливість оперувати до власної совісті та справедливості (це положення закріплено в офіційній присязі) омбудсман є ближчим до громадян порівняно з іншими державними органами. В.О. Тімашов зазначає, що існування цього інституту зумовлено такими факторами: а) потребою у забезпеченні гарантій захисту прав і свобод, у тому числі інституційних, що призводить до появи нових механізмів захисту прав і свобод; б) появою нових функцій у державному механізмі внаслідок його розширення, що зумовлює зростання повноважень державних службовців і може призвести до порушення прав без формального порушення законодавства. Така ситуація вимагає посилення захисту прав і свобод людини і громадянина.

На думку Е.В. Ревіна, правозахисна функція омбудсмана зумовлена правом людини на правовий захист своїх прав, що концентровано відображає процес набуття суспільством якості правового, гуманного й демократичного соціуму, при якому держава, посадові особи та широка громадськість тримають під пильною увагою реальний стан захищеності прав і свобод людини. Правозахисна функція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини спрямована на забезпечення нормального здійснення прав людини, присікання порушень і відновлення порушених прав людини, формування інституту відповідальності держави перед людиною за порушення її прав та на підвищення ефективності функціонування всієї системи державного правозахисного регулювання. Тобто основною метою правозахисної функції омбудсмана є забезпечення правової захищеності людини у її відносинах з державою. Фактичними підставами правозахисту можуть бути різні види правопорушень, протиправних дій з боку органів публічної влади та їх посадових осіб, що загрожують безпеці, життю й здоров’ю громадян тощо. Правозахисні функції спрямовані на ті суспільні відносини, які зазнали негативних змін внаслідок здійснення правопорушень та інших дій з боку зазначених органів та вимагають відновлення, а також на припинення та присікання конфліктних ситуацій між громадянами та органами влади й управління.

У Розділі IV Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» визначено широке коло повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина. Аналіз їх дає підстави стверджувати, що правозахисна діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини спрямована на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина, усунення реальної загрози порушення прав і свобод людини і громадянина, формування інституту відповідальності держави перед людиною за порушення її прав і свобод та на ефективне функціонування державної правозахисної системи.

Правозахисна діяльність омбудсмана цілком відповідає міжнародному праву, що підтверджується Резолюцією 48/134 Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993 року, Паризьким принципам щодо статусу національних інститутів, які займаються заохоченням і захистом прав людини, в яких підкреслюється незалежність, неупередженість і відкритість омбудсмена під час захисту прав і свобод.

У цьому контексті доцільно також підтримати позицію І.Є. Словської, згідно з якою цей орган державної влади лише доповнює наявні форми захисту конституційних прав і свобод особи, не підміняючи їх. Акти реагування народного захисника потребують перегляду рішень інших державних інститутів, а звернення зацікавленої особи до суду з позовом, заявою або скаргою зупиняє вже розпочатий омбудсманом розгляд справи. У зв’язку з цим не доцільно стверджувати про першорядне значення інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як засобу захисту прав і свобод людини та громадянина.

Потрібно зазначити, що Уповноважений Верховної Ради з прав людини має право брати участь у судовому процесі. Так, у ч. 2 ст. 53 Кодексу адміністративного судочинства України встановлено, що Уповноважений Верховної Ради з прав людини особисто або через свого представника може звертатися до адміністративного суду із позовом, брати участь у розгляді справ за його позовом (заявою), а також на будь-якій стадії розгляду вступати у справу, провадження в якій відкрито за позовами (заявами) інших осіб, подавати апеляційну, касаційну скарги, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, у тому числі у справі, провадження в якій відкрито за позовом (заявою) іншої особи. При цьому Уповноважений Верховної Ради України з прав людини повинен обґрунтувати адміністративному суду неможливість особи самостійно здійснювати захист своїх інтересів. Подібні права Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини визначено у ч. 2 ст. 56 Цивільного процесуального кодексу України.

З огляду на те, що правозахисна діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини спрямована на встановлення взаємодії та розуміння між людиною і державою, можна стверджувати, що така діяльність омбудсмана є сферою адміністративно-правового регулювання, адже відносини між особою та органами влади є предметом адміністративного права. І.М. Нєдов зазначає, що основними елементами адміністративноправового статусу омбудсмана є його права й обов’язки, адміністративноправові гарантії діяльності омбудсмена, адміністративні функції та принципи діяльності омбудсмана. Причому останні два елементи адміністративноправового статусу (адміністративні функції та принципи діяльності омбудсмана) є другорядними щодо прав, обов’язків і адміністративноправових гарантій діяльності омбудсмана. Крім того, О.В. Кузьменко зауважує, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, здійснюючи захист прав і свобод людини та громадянина, має право при цьому запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються у справі, що свідчить про спеціальну адміністративно-процесуальну правосуб’єктність омбудсмана.

На нашу думку, до адміністративно-правових засад правозахисної діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини доцільно віднести такі відносини: 1) з органами публічної влади; 2) з імперативним впливом на органи публічної влади та об’єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності; 3) щодо перевірки фактів стосовно порушення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб; 4) щодо представництва у справах стосовно провадження в адміністративному процесі; 5) щодо організації та управління секретаріатом, а також допоміжними органами Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; 6) щодо гарантій діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Водночас швидкий розвиток інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини зумовлює появу деяких правових прогалин у правовому статусі омбудсмана, які, зокрема, пов’язані з його адміністративноправовими засадами діяльності під час реалізації правозахисної функції.

С.В. Банах зазначає, що ключовим питанням є проблема налагодження механізму взаємодії з органами публічної влади. Інститут омбудсмана бере участь в усіх елементах правозахисної системи і при виконанні своїх повноважень не може здійснювати діяльність відокремлено від інших адміністративних органів. Взаємодія омбудсмана з державними правозахисними інституціями повинна відбуватися на основі партнерських та конструктивних взаємовідносин. Способом регулювання таких взаємовідносин й усунення перетинання повноважень інституту омбудсмана з повноваженнями органів публічної влади є чітке розмежування їх компетенції під час правозахисної діяльності та підписання відповідних документів про співпрацю.

Одним з актуальних питань при реалізації правозахисної функції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є те, що цей інститут не наділений імперативними владними повноваженнями, оскільки не може застосовувати до органів публічної влади, об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових і службових осіб заходи примусу. Для посилення контрольних повноважень доцільно надати можливість Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини самостійно застосовувати заходи адміністративно-правового примусу за невиконання законних вимог омбудсмана, створення перешкод у його роботі, надання завідомо неправдивої інформації і недодержання встановлених законодавством строків представлення матеріалів.

Потребує належної регламентації і законодавче регулювання звернень громадян до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Існуючий порядок цих звернень вимагає додаткового аналізу та суттєвого вдосконалення, приведення його у відповідність з нормами Конституції України, конституційного статусу Уповноваженого з прав людини та узгодження із загальним порядком звернень громадян до органів публічної влади.

Серед правозахисних інституцій Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є додатковим, але необхідним засобом захисту прав і свобод людини і громадянина. Як незалежний та самостійний інститут, омбудсман відіграє значну роль у забезпеченні державного захисту прав і свобод людини і громадянина, дотримання їх та поваги органами публічної влади, недержавними організаціями, їх посадовими і службовими особами. У разі порушення прав і свобод людини і громадянина пріоритетною метою Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є активне залучення органів публічної влади до процесу поновлення порушених прав і свобод приватних осіб. Це дає підстави стверджувати, що правозахисна функція Української держави є найголовнішою.

Однак адміністративно-правове забезпечення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини під час реалізації правозахисної функції ще потребує значного вдосконалення. Ефективне функціонування інституту омбудсмана разом з іншими правозахисними суб’єктами має сприяти демократизації взаємовідносин органів публічної влади з приватними особами для захисту їх прав, свобод і законних інтересів у разі порушення.

С.В. Банах зазначає, що омбудсман відноситься до системи позасудового захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб. Правозахисна функція омбудсмана спрямована на забезпечення нормального здійснення прав людини, попередження порушень і відновлення порушених прав людини, формування інституту відповідальності держави перед людиною за порушення її прав та на підвищення ефективності функціонування всієї системи державного правозахисного регулювання. Тобто основною метою правозахисної функції омбудсмана є забезпечення правової захищеності людини у її відносинах з державою.

На думку С.В. Банаха основне спрямування діяльності омбудсмана полягає у розгляді скарг окремих громадян на дії чи бездіяльність державних органів чи посадових осіб, які порушують чи можуть порушити, на думку громадян, їхні права чи інтереси. Тобто омбудсмани, особливо «класичного» типу, проводять незалежне й неупереджене розслідування фактів «неналежного управління» та зловживань при виконанні адміністративних функцій органами публічної влади, здійснюючи так нагляд за їх роботою. До функції спеціалізованих омбудсманів входить нагляд за діяльністю органами публічної влади у окремих сферах суспільних відносин.

Наприклад, у Північній Ірландії Законом «Про поліцію» передбачено створення посади омбудсмана у справах поліції як незалежного органу, що займається розглядом скарг на дії поліції. Омбудсман здійснює незалежний контроль за функціонуванням системи розгляду скарг на дії поліції і, у випадку встановлення факту дисциплінарного порушення службовими особами поліції, надає свої рекомендації щодо усунення виявлених порушень начальнику відділення поліції чи раді у справах поліції. Якщо він робить висновок про скоєння кримінального правопорушення з боку працівників поліції, то передає результати своїх розслідувань разом з відповідними рекомендаціями державному прокурору.

Термін «омбудсман» походить від шведського слова «umbud», що у перекладі означає «представник», або «особа, яка користується довірою і яка представляла інтереси інших осіб». Поняття «омбудсман» є родовим для визначення особи, що безпосередньо захищає права, свободи і законні інтереси людини й громадянина щодо відносин з органами публічної влади. У Всесвітній енциклопедії омбудсмана визначено як незалежну посадову особу, яка розслідує скарги громадян на посадових осіб урядових органів.

На думку Л.В. Голяк, інститут омбудсмана – це незалежний, самостійний, публічно-правовий, як правило, державний або громадський інститут, запроваджений для забезпечення державного (або прирівняного до нього публічного) захисту прав і законних інтересів трудових мігрантів та членів їхніх сімей, їх дотримання та поваги органами державної влади і місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами, а також організаціями, установами або іншими інституціями, що спеціалізуються на наданні публічних послуг.

Водночас О.В. Марцеляк стверджує, що термін «омбудсман» є збірним і являє собою родове поняття, зразок спеціальної служби, яка не схожа на інші державні та громадські структури, що займаються захистом прав і свобод людини та громадянина. Вчений вважає, що омбудсман – це призначений вищими органами державної влади контрольно-наглядовий, правозахисний, незалежний, політично нейтральний, одноособовий чи колегіальний орган державної влади (посадова особа), який уповноважений конституцією чи законом за власною ініціативою або зверненням громадян контролювати діяльність органів і посадових осіб (частіше – виконавчої гілки влади) щодо дотримання ними прав і свобод людини та громадянина, як правило, діє неформально на власний розсуд та рекомендує коригувальні дії, спрямовані на забезпечення прав і свобод.

Натомість Н.С. Наулік визначає поняття «омбудсман» як інститут громадянського суспільства і держави, неформальний, персоніфікований, деполітизований, не наділений адміністративно-владними повноваженнями, який розглядає скарги, вносить подання (пропозиції), рекомендації, висловлює думку стосовно посадових осіб і державних органів; це елемент певної соціальної структури – конституційно-правового механізму захисту прав людини і громадянина – певна установа – орган державної влади, утворений для досягнення певної мети – захисту прав людини, та виконання певних завдань і функцій, спрямованих на забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів окремих індивідів, соціальних груп, верств або суспільства в цілому.

Отже, за своєю природою інститут омбудсмана одночасно належить державі і громадянському суспільству, оскільки має на меті вирішувати конфлікти державних і громадських інтересів.

Функція омбудсмана прослідковується у назві цього інституту (в Румунії і Молдові – Адвокат народу, у Грузії – Народний захисник, в Литві – Контролер Сейму, в Естонії – Канцлер юстиції) та конкретизована у покладених на них функціях. Омбудсмани наділені функціями контролю за діяльністю органів публічної влади, які вони виконують опосередковано під час проведення розслідувань скарг та повідомлень громадян чи фактів порушення прав людини за власною ініціативою. Крім того, вони сприяють удосконаленню законодавства, виконують функції правової просвіти населення та розвитку міжнародного співробітництва, що, як правило, характерній омбудсманам країн сталої демократії або виконуються іншими правозахисними інститутами.

Наприклад, у ст. 11 Закону Латвійської Республіки «Про Омбудсмана Латвійської Республіки» до функцій омбудсмана віднесено: сприяти захисту прав громадян; сприяти дотриманню принципу рівноправності й попередженню будь-яких проявів дискримінації; оцінювати та сприяти дотриманню принципу належного управління у сфері державного управління; знаходити недоліки законодавства й його застосування, а також сприяти усуненню таких недоліків; сприяти інформуванню і розумінню суспільством прав людини, механізмів їх захисту й діяльності омбудсмана.

Відповідно до покладених на омбудсмана функцій розрізняють декілька моделей омбудсмана. Так, А.Ю. Семенова виділяє «класичного» омбудсмана, який, на її думку, відіграє опосередковану роль у забезпеченні прав і свобод людини й громадянина, оскільки його головною функцією є нагляд за діяльністю органів публічної влади для оптимізації їх роботи; «гібрид класичного омбудсмана й комісії з прав людини» – до функцій якого належить не лише розгляд скарг про неналежне державне та муніципальне управління, а й скарг про порушення деяких основних прав і свобод людини; «омбудсмана – захисника прав і свобод людини й громадянина», головною функцією якого є сприяння реалізації основних прав і свобод людини й громадянина та побудові демократичної правової держави.

Натомість Ю.С. Палєєва пропонує більш розгорнуту класифікацію моделей інституту омбудсмана, а саме:

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

2) залежно від місця в державно-правовій системі: виконавчі омбудсмани, яких призначають уряд або президент, якому вони підконтрольні та підзвітні (медіатор у Франції), незалежні омбудсмани, які є самостійною гілкою влади, рівень якої відповідає рівню законодавчої, виконавчої та судової влади. При цьому він може бути призначений президентом або парламентом, проте після призначення не підпорядковується органу, який його призначив (Проведор юстиції в Португалії, омбудсмани в Намібії та Нідерландах). Парламентські (представницькі) омбудсмани входять до системи законодавчої гілки влади, призначаються (обираються) парламентом та підзвітні (підконтрольні) йому;

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

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

5) залежно від сфери компетенції: омбудсмани загальної компетенції (Народний захисник у Грузії, Уповноважений із громадянських прав у Польщі), спеціалізовані омбудсмани (Уповноважений із питань захисту прав підприємців Україні).

Л.В. Голяк зауважує, що розглянувши функції, можемо визначити характер омбудсманівських служб і в цілому проаналізувати рівень та особливості реалізації правозахисної функції держав, які запроваджують цей інститут, правильність вибору ними на тому чи іншому етапі їх розвитку пріоритетів, нарешті, рівень організованості правозахисної системи та ефективності правоохоронної діяльності, виявити загальні та відмінні тенденції розвитку омбудсманівських та інших правозахисних інститутів тощо.

Конкретні завдання омбудсмана детермінуються залежно від його виду і сфери суспільних відносин, у якій він функціонує. Так, особливістю шведської моделі парламентського омбудсмана є те, що він може виступати в суді в ролі прокурора. У цій ролі (як надзвичайний прокурор) омбудсман може розпочинати судовий розгляд справи стосовно будь-якої особи. Якщо омбудсман з’ясує, що є підстави вважати, що державна особа вчинила злочин, порушила законодавство, він розпочинає кримінальне провадження у справі і діє як прокурор. Парламентський омбудсман є єдиним державним прокурором, що має право порушити справу проти державних службовців і суддів. Також парламентський омбудсман здійснює контрольно-наглядову функцію за судами, що дає змогу свідку поскаржитися саме омбудсману та починати розслідування, навіть якщо є підстави вважати, що помилка, яка мала місце, не є суттєвою або пов’язана з дисциплінарними проступками.

Модель фінського омбудсмана відрізняється від моделі шведського тим, що його контрольна функція не поділяється на окремі галузі (управління, військова справа, суди тощо). Однак він, так само як і шведський омбудсман, здійснює функції нагляду за дотриманням закону та виконанням обов’язків судами та іншими органами влади, державними службовцями, а також за законністю дій працівників публічних організацій та інших осіб при виконанні ними своїх обов’язків. Парламентський омбудсман Фінляндії має право бути присутнім на засіданнях Державної Ради, судів та інших установ, мати доступ до протоколів засідань та архівів Державної Ради, міністерств, судів та інших органів влади. Він має право вносити заперечення проти протизаконних дій Державної Ради чи її членів, а також, у випадку висунення обвинувачення проти членів Державної Ради чи навіть Канцлера юстиції, виступати в ролі обвинувача. Особливістю є й те, що фінський омбудсман може висунути обвинувачення проти Голови Верховного Суду чи Голови Вищого адміністративного суду.

Підставою для розгляду скарги парламентським омбудсманом Великобританії є неналежне управління або адміністрування, сутність якого визначається на розсуд самого омбудсмана. Тобто він самостійно визначає, чи відносяться ті чи інші дії посадовців до неналежного управління. Ускладнений також порядок звернення до омбудсмана, оскільки громадянин не може звертатися до нього безпосередньо, а лише через депутата парламенту. На думку А. Хиль-Роблеса, це порушує один з головних принципів функціонування омбудсмана – громадян позбавили прямого доступу до омбудсмана. Значно звужує ефективність його роботи вимога щодо збереження конфіденційності імен усіх чиновників, за помилками яких проводилося розслідування та виносилися рекомендації. Дещо обмеженими є функції омбудсманів Великобританії щодо проведення розслідування за скаргами на неналежне управління. Зокрема, він не може розглядати скарги, які стосуються діяльності судових та квазісудових органів спеціальної юрисдикції (трибунали), актів парламенту й уряду як органів, що приймають політичні рішення, на діяльність церкви та націоналізованих підприємств (як суб’єктів приватного права), а також поліції, пенітенціарних установ і щодо кадрових питань у цивільній службі.

У Нідерландах до компетенції парламентського омбудсмана віднесено розгляд скарг і проведення розслідування на дії органів адміністрації. Однак він не має права здійснювати провадження щодо справ, які стосуються питань генеральної політики уряду, якщо в цій справі провадиться адміністративне розслідування чи розгляд у судовому порядку, або винесено рішення суду відповідно до положень чинного адміністративного законодавства, з питань податків та інших обов’язкових платежів, а також дій, які підлягають юрисдикції судів.

У Франції парламентський омбудсман позбавлений права розглядати скарги, які стосуються судових процесів, що можуть відбуватися між урядом та іншими органами чи їх чиновниками. Особливістю французького омбудсмана є те, що він, у випадку бездіяльності компетентного органу влади, може самостійно замість цього органу порушити дисциплінарне провадження у справі проти будь-кого з відповідальних посадових осіб, чи у відповідних випадках передати справу до кримінального суду. Виконання функцій французького омбудсмана обмежені відсутністю права проводити розслідування за власною ініціативою, можливістю міністрів відмовити у наданні омбудсманові необхідної для розслідування інформації, а також відсутністю у омбудсмана права повідомляти громадськості, ким були скоєні ті чи інші порушення чи помилки у процесі адміністративного управління.

Парламентський омбудсман Іспанії здійснює нагляд за діяльністю міністрів, адміністративної влади, працівників державної адміністрації та інших осіб, які належать до служби публічної адміністрації, тобто приватних осіб, які відповідно до адміністративного акта мають право надавати адміністративні послуги. Стосовно взаємовідносин із судовою владою, то у випадках отримання скарги на діяльність органів правосуддя він повинен передати її до прокуратури, для того щоб вона дослідила їх обґрунтованість і вжила відповідних заходів, чи передала їх Генеральній Раді судової влади.

Парламентський омбудсман Іспанії може розглядати справи, пов’язані із військовою адміністрацією, крім вищого командування, але так, щоб це не порушувало принципи підпорядкування збройних сил, а також не розглядає скарги щодо справ, які є предметом розгляду судів. В Іспанії є обов’язок Генерального прокурора повідомляти омбудсманові про всі адміністративні правопорушення, що стосуються прав людини, про які йому стане відомо в прокуратурі під час виконання своїх обов’язків.

До функцій парламентського омбудсмана в Польщі належать нагляд та розгляд скарг про порушення прав і свобод людини органами влади, органами державної адміністрації, а також іншими установами, які виконують функції, делеговані їм адміністрацією. Омбудсман може також займатися справами, які відносяться до компетенції судів, однак не має права порушувати незалежність суддів. Це означає, що він не може втручатися у справи, які перебувають у провадженні судів, не має права втручатися у прийняття судами рішень, але він може, наприклад, вказати на надмірне затягування судового процесу тощо. Омбудсман має право порушувати справи у Конституційному Суді, а також у Вищому адміністративному суді. Він має право, подавши протест до Верховного суду, оскаржити у порядку нагляду будь-яке судове рішення, яке набрало законної сили, будь-який судовий вирок, який набрав чинності. Може вимагати порушення дисциплінарного провадження. До його функцій належить також контроль за дотриманням прав людини у збройних силах та у місцях позбавлення волі.

У Новій Зеландії до сфери компетенції омбудсмана не входять дії місцевої адміністрації, розгляд скарг та розслідування, що проводяться за власною ініціативою омбудсмана щодо актів уряду, органів правосуддя, збройних сил та деяких інших структур. У Канаді до функцій парламентського омбудсмана не входить нагляд за діяльністю органів правосуддя та міністрів уряду. Щодо діяльності органів місцевого самоврядування, то в одних провінціях вона входить до сфери компетенції омбудсмана, а в інших ні.

Згідно з законодавством Бельгії будь-яка зацікавлена особа може подати скаргу омбудсманові письмово чи заявити її усно. Таке саме передбачено і в законодавстві Португалії. Крім того, в Португалії стосовно скарг, які передаються усно, складають офіційний запис, що є формальним документом, який, за можливості, підписує заявник, якщо він може поставити свій підпис. У США практикують звернення до омбудсманів по телефону, у зв’язку з чим в багатьох штатах встановлено спеціальні безкоштовні телефонні лінії.

Ю.С. Палєєва зазначає, що історичний розвиток різних країн світу змушував суспільство ставити умови для захисту особистості та майже одночасно створювати такі інституції, які можна було б назвати прототипами інституту омбудсмана. Омбудсмани 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 омбудсмана, почали вводити спеціалізованих омбудсменів.

Положення про те, що інститут спеціалізованого омбудсмена запроваджується тоді, коли суспільство й держава визнають необхідність гарантувати не тільки права і свободи більшості населення, а також права і законні інтереси меншин та окремих категорій громадян, зокрема тих, які через різні причини 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.

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 назву омбудсмана отримують деякі адміністративні й навіть громадські посади, які підконтрольні парламентському омбудсману. Так, у Швеції уряд призначає омбудсмана з конкуренції, омбудсмана з рівних можливостей, омбудсмана проти етнічної дискримінації і т. д.

Поняття «спеціалізований омбудсман» Ю.С. Палєєва визначає так: це незалежна авторитетна особа, головна мета якої полягає в тому, щоб діяти як посередник між певною групою населення та державними органами чи органами місцевого самоврядування, а також проводити моніторинг законодавства й діяльності органів управління на підставі повноважень, які дозволяють звертатися із запитами та мати доступ до необхідної інформації, подавати рекомендації щодо протидії фактам поганого управління й усунення порушень прав людини. На думку Л.В. Голяк, спеціалізований омбудсман – це незалежний, самостійний, публічно-правовий, як правило, державний або громадський інститут, запроваджений для забезпечення державного (або прирівняного до нього публічного) захисту прав і законних інтересів осіб, які належать до вразливих верств населення та соціальних груп, їх дотримання та поваги органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, а також організаціями, установами або іншими інституціями, які спеціалізуються на наданні публічних послуг.

Розглянемо насамперед особливості функціонування «спеціалізованих омбудсманів», започаткованих у США на рівні багатьох вищих навчальних закладів та великих корпорацій. Найбільш поширеними стали університетські омбудсмани, посада яких запроваджується рішенням наглядової ради чи ректора університету. До функцій його входить нагляд за дотриманням прав студентів і вирішення конфліктів з адміністрацією закладу. Поява вузівського (або студентського) омбудсмана пов’язана з епохою гострих соціальних проблем та конфліктів, які викликали підвищення соціальної активності прогресивної молоді й насамперед студентства. Перші студентські омбудсмани розпочали роботу в межах експерименту в Дейтоні, штат Огайо.

Сьогодні в університетах США працює вже понад двісті омбудсманівських служб. Водночас зазначимо, що Росія та США – єдині країни світу, де існують омбудсмани з прав учнів. У США він працює не у всіх штатах і не у всіх школах. Його функції та повноваження схожі на ті, що мають студентські омбудсмани. У Росії такі омбудсмани працюють у кількох школах.

Омбудсмани корпорацій розглядають скарги як співробітників установи на дії адміністрації, так і клієнтів на неправомірну на їхню думку поведінку службових осіб корпорації.

Омбудсмани компанії з’явилися спочатку у фірмі Information Technology Group of Xerox Corp. Цей досвід був настільки вдалим, що ним зацікавилися такі компанії, як Ford Motor Company, Ohio Bel., American Airlines, Sanddia Corp. та деякі інші. У 1977 р. за ініціативи голови Асоціації адвокатів штату Мічиган почали працювати адвокатські омбудсмани. Адвокатські омбудсмани розглядають скарги адвокатів на посадових осіб цієї асоціації.

На думку А.Ю. Сунгурова, до такого широкого застосування терміна «омбудсман» можна ставитись як до девальвації класичного розуміння омбудсмана, або як до диверсифікації і трансформації образу омбудсмана, пов’язаних із поширенням ідеї неконфронтаційного виправлення ситуації у відносинах суспільства і влади на різних рівнях цієї влади. За твердженням деяких науковців, американській моделі інституту омбудсмана характерна більша залежність від законодавчої влади, однак вони наділені достатніми владними повноваженнями для розгляду скарг у всіх галузях державного управління.

У багатьох країнах є омбудсман у справах дітей. Наприклад, згідно з Законом Литви «Про контролера із захисту прав дітей» до завдань омбудсмана у справах дітей входить сприяння приведенню чинного законодавства у відповідність з міжнародними стандартами з прав дитини, участь у підвищенні правової культури та формуванні у громадськості поваги до прав дітей, здійснення нагляду і контролю за органами, діючими у сфері забезпечення прав дітей, для дотримання останніми відповідного законодавства та недопущення порушень прав і законних інтересів дітей.

Поява військового омбудсмана зумовлена особливим правовим становищем військовослужбовців як соціальної групи – вона підлягає дії загальних законів, а також спеціальному законодавству щодо порядку проходження військової служби. Першість в утворенні омбудсмана з такою спеціалізацією належить Швеції (1915 р.). Метою запровадження посади військового омбудсмана було зміцнення довіри цивільного суспільства до армії, а також довіри самих військовослужбовців до армійського керівництва.

Крім забезпечення ефективного контролю у військовій сфері, бюджетних відрахувань для її потреб, військовий омбудсман гарантував незалежний розгляд скарг військовослужбовців щодо порушення їх прав і свобод військовим відомством.

У Швеції омбудсман із захисту прав військовослужбовців здійснює контроль над адмініструванням та функціонуванням збройних сил для сприяння дотриманню прав військовослужбовців під час проходження служби, розвиткові прозорості та підзвітності збройних сил. Омбудсман з прав дітей контролює виконання закону про захист прав дітей урядовими установами, службами муніципалітетів і окружних рад та просування положень Конвенції з прав дітей.

Система пенітенціарних омбудсменів – це частина загального механізму захисту прав засуджених, яка є в багатьох державах і визнана достатньо ефективним способом забезпечення законності функціонування системи виконання покарань. У 1972 р. в жіночій виправній колонії в Міннесоті започаткували експеримент щодо функціонування спеціалізованого омбудсмана, до обов’язків 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 омбудсмана з нагляду за правами ув’язнених проявила 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 з боку керівництва. Приклад виправної колонії в Міннесоті наслідували інші штати. Діють такі омбудсмени у штатах Орегон, Аляска, Гаваї, Айова, Небраска, Коннектикут, Меріленд, Нью-Джерсі, Нью-Йорк, Огайо, Південна Короліна, Вісконсін, Мічиган. Подібні спеціалізовані омбудсмани набули поширення не тільки в США, а й у Канаді, у Великобританії. Спеціалізовані омбудсмани з нагляду за виправними установами успішно застосовують під час розгляду скарг засуджених принцип «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 зворотний зв’язок ув’язнених з органами влади, символізуючи переваги аргументації й переконання перед силою в процесі врегулювання різних конфліктів.

У сучасному світі наявна ще одна дуже вразлива соціальна група, яка потребує особливої уваги з боку держави та суспільства, – це люди похилого віку. Спеціалізовані омбудсмани із захисту прав людей похилого віку існують поки що тільки в США. Робота правозахисника літніх людей спрямована на роботу з їх скаргами, контроль за установами довготривалого піклування, де вони перебувають, заохочення добровольців для такої роботи; вони формують банк даних про людей похилого віку та стежать за забезпеченням їх прав та інтересів. Крім того, такі спеціалізовані омбудсмани беруть участь у розробленні та прийнятті федеральних законів, законів штату, місцевих законів та підзаконних актів, що стосуються системи довготривалого піклування про людей похилого віку. Відповідальність за дію омбудсманівських служб несе департамент у справах людей похилого віку.

Спеціалізовані галузеві омбудсмани в Австралії та Новій Зеландії здійснюють захист прав споживачів і послуг у деяких галузях господарства. Так, для підвищення якості надання телекомунікаційних послуг в Австралії запроваджено інститут Омбудсмана Телекомунікаційної Індустрії (далі – ОТІ).

Цей омбудсман є вільною й незалежною альтернативною схемою врегулювання суперечок між підприємцями малого бізнесу в галузі телекомунікацій, телефонного зв’язку та споживачами. Метою його є справедливе, об’єктивне та швидке врегулювання конфліктів, що виникають, при цьому враховують не лише норми права та правила належної промислової практики, а й моральні норми справедливості та розумності. ОТІ 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. ОТІ також розглядає скарги про можливі порушення гарантії обслуговування клієнтів або галузевого кодексу практики. Крім розгляду індивідуальних скарг, ОТІ проводить моніторинг чинного законодавства, яке регулює цю галузь, та матеріалів практики. За ініціативою Ради міністрів Австралії для 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 мережі дозволило спеціалізованим омбудсманам співпрацювати, ділитися досвідом для забезпечення послідовного підходу до розгляду скарг споживачів, обмінюватися інформацією та спільно відслідковувати і реагувати на питання споживачів, що виникають.

Одним із засобів захисту прав людини на місцевому рівні є інститут муніципального омбудсмана. Його поява зумовлена тим, що на цьому рівні держава в особі своїх органів є найбільш наближеною до населення і саме на місцях відбувається фактична життєдіяльність людини і можливість для реалізації своїх прав, постає проблема їх забезпечення і захисту саме на локальному рівні. Тому інститут муніципального омбудсмана відіграє важливу роль у покращенні ситуації із забезпеченням прав людини, не лише допомагаючи вирішувати конкретні проблеми щодо захисту порушених прав окремих осіб, а й здійснюючи моніторинг стану справ із дотриманням прав людини у певному муніципальному утворенні для подальшого вдосконалення локального законодавства та практики щодо забезпечення прав мешканців.

Світовий досвід показує, що муніципальні омбудсмани посіли важливе місце у системі правозахисних органів різних країн. Так, уже давно й успішно функціонують муніципальні омбудсмани таких міст, як Париж, Єрусалим, Нью-Йорк та деяких інших. Вони не обмежують свої функції вирішенням конфліктів між громадянами та різними адміністраціями, а також беруть активну участь у вироблені стандартів «доброї» практики й управління.

У Нідерландах посади місцевих омбудсманів створені в Амстердамі, Ден Хаагі, Роттердамі, Утрехті та Хаутені. З 1 січня 2015 р. парламентський омбудсман віддав свої повноваження розгляду скарг муніципалітетам. Для цього національним омбудсманом розроблено 4 правила розгляду скарг: обов’язкове вислуховування громадянина, ніяких контрактів без належної процедури розгляду скарг, порядок подачі скарг доступний і неофіційний, ретельне вивчення всіх скарг муніципалітетами для подальшого покращанння надання послуг. Інститут муніципальних омбудсманів набув значного поширення і у Республіці Польща. Треба зазначити, що в цій країні він побудований за принципом спеціалізації щодо захисту окремих соціально-економічних прав людини. У більшості муніципальних утворень здебільшого функціонують омбудсмани щодо захисту прав споживачів та так звані страхові омбудсмани, які представляють інтереси мешканців у відносинах зі страховими компаніями та пенсійними фондами.

С.В. Банах зауважує, що інститут омбудсмана, демонструючи здатність адаптуватися до конкретних соціально політичних, культурних і правових умов різних країн, набув поширення у різних правових системах світу.

Омбудсмани стали невід’ємною частиною політичної, соціальної і правової системи демократичних країн. Поява цього інституту у країнах з різними формами правління свідчить про розвиток реальних демократичних принципів і цінностей та ставить людину і її права на перше місце при здійсненні державними органами та їх посадовими особами владних повноважень.

Функції інституту омбудсмана у країнах зі стабільним демократичним режимом полягають насамперед в оптимізації та удосконаленні діяльності органів управління і сприянні реалізації парламентського контролю за діями органів виконавчої влади, що слугує усуненню прогалин в управлінні й покращенню адміністрування та підвищенню авторитету влади і, в кінцевому підсумку, захисті прав і законних інтересів громадян, розвиткові демократії та утвердженні верховенства закону. Зазначені функції формувалися й розвивалися відповідно до історичних і культурних особливостей кожної з країн, системи державної влади, зазнаючи певних модифікацій у зв’язку із викликами часу та розвитком суспільних відносин. Тенденція сучасної спеціалізації функцій омбудсмана полягає у використанні його можливостей у захисті прав людини в окремих сферах життєдіяльності або як інституціональної гарантії окремих прав громадян.

Інститут омбудсмана займає важливе місце у вирішення публічно-правових спорів у зарубіжних державах. Водночас треба зауважити, що зарубіжний досвід функціонування інституту омбудсмана необхідно впроваджувати відповідно до національних потреб та традицій.

*Апробація результатів дослідження.* Результати кваліфікаційної роботи були обговорені на засіданнях кафедри історії і теорії держави та права Запорізького національного університету.

РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА

2.1. Поняття та ознаки функцій омбудсманів

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 1. | Позасудового захисту прав людини | | |
| Велику роль у функціонуванні всіх складових цього правозахисного механізму відіграє інститут омбудсмана, який являє собою додатковий орган у захисті прав людини і громадянина від свавілля та неправомірних дій адміністративних органів та їх посадових осіб та відноситься до системи позасудового захисту прав людини. | | |
| Ю. М. Новгородова | | Як слушно зазначає Ю. М. Новгородова, позасудовий захист прав людини – це діяльність несудового характеру щодо застосування уповноваженими органами чи особами специфічних заходів правового впливу, що протікає у визначених формах та процедурах з метою попередження порушень прав людини та поновлення вже порушених прав, характерними ознаками якої є, по-перше, те, що захист прав і законних інтересів людини відбувається без участі органів правосуддя, а, по-друге, ця форма захисту включає як безпосередньо захист права, так і передзахист, тобто діяльність по застосуванню специфічних засобів правового впливу (попереджувальних, виховних тощо), які хоча й мають за мету права, але безпосередньо не призводять до усунення перешкод у здійсненні прав людини. |
| Суб’єктами здійснення позасудового захисту, на її думку, є спеціально уповноважені державні й недержавні органи та особи. До таких державних органів вона відносить й інститут омбудсмана. Однак дане твердження може стосуватися лише загальнонаціональних парламентських омбудсманів, тоді як до системи інституту омбудсмана у його широкому розумінні входять й інші види омбудсманів, що створюються не на рівні державних структур. Тому в даному випадку можна вважати, що специфічною ознакою інституту омбудсмана є його належність і до державних, і до недержавних суб’єктів здійснення позасудового захисту |
| А. Г. Седишев | | Визначає позасудовий захист прав і свобод людини як закріплену законодавством діяльність по забезпеченню захисту прав і свобод людини без участі судових органів. |
| М. А. Романенко | | Вказуэ на те, що позасудовий захист прав людини відносить до категорії «альтернативних форм вирішення правових конфліктів у сфері прав людини й громадянина», якими, на її думку, є «сукупність процедур, направлених на вирішення правового конфлікту шляхом досягнення взаємовигідного результату, котра не володіє ознаками судового розгляду, що застосовується до, під час чи поза судовим процесом», та «сприяє у повному обсязі реалізації прав людини і громадянина». |
| Створення подібних інститутів сприяє укріпленню демократії та, як вірно зазначають деякі науковці, модернізації державних інститутів, а також розвиткові правосвідомості громадян та посадових осіб, заповнюють прогалини у взаємовідносинах держави і громадянина. | | |
| 2. | Визначення поняття омбудсмана | | |
| Термін «омбудсман» походить від давньошведського слова «umbud», що у перекладі означає «представник», або «особа, котра користується довірою і котра представляла інтереси інших осіб». Хоча до походження та перекладу цієї назви немає одностайної думки, термін «омбудсман» став родовим поняттям для визначення служби, що безпосередньо займається захистом прав і законних інтересів людини, пов’язаних з відносинами з органами виконавчої влади і управління. | | |
| Визначення поняття інституту омбудсмана, які залежать від багатьох факторів, зокрема, від правових традицій та культури, прийнятих у тому чи іншому суспільстві, ставленні до даного інституту і визначення його місця у правозахисному механізмі. Вчені наводять наступні визначення поняття «омбудсмен»: | | |
| 1) | самостійний державний орган, що безпосередньо займається захистом прав і законних інтересів людини, порушених діями чи бездіяльністю адміністративних органів та посадових осіб; | |
| 2) | незалежний і неупереджений функціонер законодавчого органу, котрий здійснює контроль за діяльністю державних органів, розглядає скарги громадян у зв’язку з адміністративним свавіллям і незадовільним управлінням; | |
| 3) | самостійний орган державної влади, який за своєю правовою природою входить до системи контрольно-наглядових органів влади держави,…який очолює незалежна публічна посадова особа високого рангу, яка підзвітна парламентові, отримує скарги від потерпілих осіб на органи державної влади та місцевого самоврядування, службовців або діє на власний розсуд та уповноважена проводити розслідування, рекомендувати коригувальні дії, представляти звіти й доповіді щодо стану дотримання прав людини; | |
| 4) | незалежний персоніфікований орган, наділений високим авторитетом і покликаний розглядати скарги на зловживання бюрократичного апарату; | |
| 5) | службовець, котрий обирається законодавчим органом з метою розгляду скарг громадян на роботу адміністрації й суду і котрий поводить себе як контролер їхньої діяльності; | |
| 6) | уповноважений законодавчого органу, покликаний розглядати скарги на зловживання бюрократичного апарату; | |
| 7) | гідна довіри незалежнуа особа, уповноважена парламентом на охорону прав окремих громадян; | |
| 8) | незалежна посадова особу, котра розслідує скарги громадян на посадових осіб урядових органів; | |
| 9) | захисник людей від порушення їхніх прав, зловживання владою, помилок, халатності, несправедливих рішень та поганого управління тощо. | |
| Саме це визначення інституту, котре дається Міжнародним інститутом омбудсмана, є найбільш узагальненим і підходить до різних типів і видів омбудсмана, оскільки омбудсман не завжди є органом чи посадовою особою державної влади. | |

Сутність інституту омбудсмана та його видову характеристику насамперед визначає функціональний аспект його діяльності. Саме функції є найбільш важливим елементом конституційно-правового статусу будь якого органу чи посадової особи публічної влади та інших суспільних інституцій, уявляючи собою основні нормативно-регламентовані направлення їх діяльності.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 1. | Змістовне значення «функції» та її сутність залежать від тієї суспільної науки, котрою вона розглядається. | | |
| 1) | У юриспруденції термін «функція», як правило, у чистому вигляді є мало дослідженим, а вживається поряд з тим чи іншим об’єктом чи правовим явищем, зокрема, державою, юридичними галузями, правовими інститутами тощо. Дану думку висловлює, наприклад, О. В. Мурза, яка зазначає, що «під функціями у юридичній науці слід розуміти основні напрями діяльності чи впливу одного юридичного явища (якщо функції держави то держави; якщо функції права то права) на інше правове явище (приміром, на суспільні відносини за умови аналізу функції права)» | |
| 2) | Функції правового регулювання визначають, передусім, місце й роль, яку виконує той чи інший правовий інститут чи орган та основні направлення впливу на суспільні відносини. Це стосується й інституту омбудсмана, функції якого безпосередньо пов’язані із здійсненням його діяльності (з функціонуванням) і визначають найважливіші якісні характеристики даного інституту, направленість його діяльності та надають можливість найбільш чітко розкрити сутність політико-правової природи та соціальне призначення цього інституту. | |
| 3) | Звертаючись до дослідження поняття «функція», слід зазначити, що даний термін, котрий широко застосовується у науковій сфері, походить від слова «functio», що у перекладі з латинської означає «здійснення, виконання, звершення – спосіб діяння речі або елементу системи, спрямований на досягнення певного ефекту». | |
| 4) | У Тлумачному словнику української мови під поняттям «функція» розуміється: | |
| а) | явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; |
| б) | робота кого-, чого-небудь, обов’язок, коло діяльності когось, чогось |
| 5) | О. М. Андрусенко зазначає, що «функція» – основний напрямок (вид) діяльності певного об’єкта (системи), який об’єктивно сформувався в процесі взаємодії об’єкта із зовнішнім середовищем, характеризує сутність цього об’єкта та його 22 призначення в контексті збереження та розвитку системи, елементом якої він є. | |
| 6) | А. Федотов вважає, що суттєвих принципових протиріч між поняттями «вид діяльності» і «направлення діяльності» немає, а має місце, скоріш за все, термінологічні розбіжності при використанні складних загально філософських понять, таких як «тип» і «вид», у окремому науковому, а саме, юридичному дослідженні. | |
| 7) | У Сучасному словнику іноземних слів функції визначаються як обов’язок, коло діяльності, призначення, роль того чи іншого соціального інституту. | |
| 2. | При дослідженні функцій державних органів зазначають, що останні: | | |
| 1) | «є складовою частиною змісту діяльності державного органу, котрі відображені у закріплених у статуті завданнях по забезпеченню життєво важливих потреб об’єкта, котрим управляє орган»; | |
| 2) | «здатність діяти і вирішувати певні завдання у конкретних сферах державної діяльності»; | |
| 3) | «зовнішній прояв властивостей органу, спосіб його поведінки у визначеній системі правовідносин». | |
| 3. | Функції права визначають як | | |
| 1) | «певні направлення впливу права на суспільні відносини чи поведінку людей»; | |
| 2) | «основні направлення регулюючого впливу права на суспільні відносини»; | |
| 3) | «взяті у єдності соціальне призначення й направлення впливу права на суспільні відносини, що випливають з цього призначення». | |

Таким чином, у спеціальній юридичній та філософсько-правовій літературі можна нарахувати кілька десятків визначень сутності поняття «функція», «функція держави», «функція державного органу», «функція права», причому переважна більшість із них має узагальнений, неконкретний та занадто абстрактний характер, що не дозволяє ефективно оперувати вищенаведеними термінами ані в теоретичних дослідженнях, ані, тим більше, у процесах, пов’язаних із практичною юридичною діяльністю (у всіх формах останньої – правотворчість, правореалізація, правотлумачення).

Відсутність одностайності в поглядах на таке важливе питання свідчить про певні прогалини загальної теорії держави і права.

|  |  |
| --- | --- |
| Аналогічно визначаються й функції омбудсмана, під котрими розуміють | |
| 1) | «основні напрями його діяльності, що випливають із його завдань та визначають сутність і соціальне призначення цього правозахисного інституту й реалізуються в передбачених чинним законодавством формах і методах» |
| 2) | «соціально-значущі направлення діяльності», що залежать «від обсягу прав і свобод людини і громадянина, дотримання яких він контролює, від категорій громадян, за дотриманням прав і свобод яких він здійснює контроль, та від кола підконтрольних йому суб’єктів» |

Так, наприклад, функції омбудсмана із захисту прав військовослужбовців визначаються як здійснення контролю над адмініструванням та функціонуванням збройних сил з метою сприяння дотриманню прав військовослужбовців під час проходження служби, розвиткові прозорості й підзвітності збройних сил. А функціями омбудсмана з прав дітей Швеції є контроль за виконанням закону про захист прав дітей урядовими установами, службами муніципалітетів і окружних рад та просування положень Конвенції з прав дітей.

2.2 Етапи формування інституту омбудсману

Становлення і розвиток інституту омбудсмана в країнах з різними формами правління відбувався у взаємодії з іншими структурними елементами громадянського суспільства, в зв’язку з чим його функції в різних країнах та у різні періоди часу можуть мати різне наповнення залежно від державного та політичного устрою, особливостей правової культури та традицій.

|  |  |
| --- | --- |
| І етап (період правління Карла ХІІ, ХVІІ ст.) | |
| 1. | Традиційно появу даного інституту пов’язують з епохою абсолютної монархії у Швеції у період правління Карла ХІІ, котрий у 1713 році видав закон про створення у Швеції Королівського омбудсмана (Konungens Högsta Ombudsmanen), якому доручалося стежити за тим, аби закони та статути у країні виконувалися, а державні службовці чітко дотримувалися своїх повноважень і обов’язків. |
| 2. | Характерними ознаками шведської моделі стали надзвичайно широкі повноваження та сфера компетенції. Так, омбудсман Швеції здійснює контроль не лише за центральними органами влади та управління, а й за судами та місцевими органами адміністрації, а також збройними силами та навіть посадовими особами державних підприємств у тому обсязі, в якому вони виконують державно-владні функції. Для цього в арсеналі омбудсмана є чимало засобів впливу: право на необмежений доступ до протоколів та документів, у тому числі секретних; право законодавчої ініціативи; право ініціювати дисциплінарне провадження стосовно осіб, які не виконують його вимог, і навіть накладати штрафи; на правах надзвичайного прокурора розпочинати судове переслідування посадових осіб за неналежне виконання своїх обов’язків тощо. |
| 3. | Наступною країною, котра запровадила інститут омбудсмана у 1919р., стала Фінляндія, що дуже близька до Швеції за правовою системою. Тому і модель, запроваджена у Фінляндії, багато в чому схожа на шведську. Тут широка сфера компетенції і повноважень, серед яких: право ініціювати кримінальне переслідування голів Верховного та Вищого адміністративного судів Фінляндії, а також за рішенням парламенту виступати державним обвинувачем інших вищих посадових осіб держави, зокрема членів Державної ради та канцлера юстиції. |

|  |  |
| --- | --- |
| ІІ етап (поширення ідеї інституту омбудсмана в Європі, ХХ ст.) | |
| 1. | Після другої світової війни починається активне поширення ідеї інституту омбудсмана в Європі. Цей період характеризується значним посиленням виконавчої влади та її регламентуючої ролі в усіх сферах суспільного життя, що у свою чергу зумовило потребу в додаткових засобах контролю за діяльністю органів адміністрації. |
| 2. | У 1952 р. інституція омбудсмана заснована в Норвегії. Спочатку її функції були обмежені лише контролем за збройними силами країни, і лише у 1962 р. було створено відповідний орган для контролю за цивільною адміністрацією. |
| 3. | Попри успіх шведської моделі, для більшості країн світу інститут омбудсмана став відомим лише після створення служби омбудсмана в Данії у 1953р. Саме ця модель, з огляду на близькість правової системи Данії як до романо-германської, так і до англосаксонської правових культур, отримала найбільше визнання в світі. Повноваження датського омбудсмана були дещо вужчими порівняно з його шведськими колегами, але в той же час це був перший успішний експеримент по впровадженню нової інституції в країні, де, по-перше, діяв принцип міністерської відповідальності уряду перед парламентом, а, по-друге, тривалий час існував судовий контроль за діяльністю адміністрації, якого не знали Швеція і Фінляндія. |



|  |  |
| --- | --- |
| ІІІ етап (активне поширення ідеї омбудсманства зі скандинавських держав до інших країн Європи, Америки, Азії та Африки, з 1967 р.) | |
| 1. | Досвід країн континентальної системи права почав активно вивчатися і в країнах загального права. У 1967 р. закон про створення інституту омбудсмана приймається у Великобританії. Поштовхом до цього стало невдоволення громадян станом адміністрування в країні і зростанням у зв’язку з цим кількості скарг. Але з огляду на специфіку конституційної структури англійської держави, яка передбачає значні повноваження парламенту щодо контролю за діяльністю підзвітного йому уряду, у Великобританії була введена “слабка” модель омбудсмана. Вона характеризується вузькою сферою компетенції, обмеженими засобами правового впливу, а також запровадженням так званого парламентського фільтра, в результаті якого було різко обмежено доступ до омбудсмана громадян. Така можливість звернень передбачена тільки через парламентаріїв. |
| 2. | Того ж 1967 р. інститут омбудсмана було створено у низці провінцій Канади. У1979 р. його запровадили на територіїАвстралії. |
| 3. | В цей же період спостерігається зростання інтересу до інституту омбудсмана і у США. Основою став шведський аналог. Звичайно, інтерес американців до цього інституту ніколи не сягав такого рівня як, скажімо, в Європі, що пояснюється великою роллю судової влади в країні. В СШАтакож було запроваджено в окремих місцевостях інституції омбудсманів. У 1969р. – на Гаваях, у 1971р. – у Небрасці, у 1972р. – в штаті Айова. Характерною особливістю США стало запровадження великої кількості омбудсманів на різних рівнях: штату, округу, міста. |
| 4. | У 1976 р. інститут омбудсмана був запроваджений у Португалії, а у 1981 р.– у сусідній Іспанії. Запровадження інституту народного захисника в конституційно-політичній системі Іспанії стало одним із найбільш вдалих державно-правових нововведень після падіння диктатури Франко. Іспанцями обрана “сильна” модель омбудсмана, схожа на шведську. Проте з огляду на специфіку федеративного державного устрою країни на рівні провінцій запроваджені регіональні омбудсмани. Вони повністю незалежні у виконанні своїх повноважень від національного омбудсмана Іспанії, відносини з яким будуються на принципах координації та розмежування сфери компетенції. Таке розмежування, зокрема між регіональним омбудсманом провінції Каталонія та національним омбудсманом Іспанії, здійснюється на підставі двосторонньої угоди. Своєрідність цієї моделі пов’язана з федеративними особливостями Іспанії і, як свідчить досвід, не виправдовує себе у країнах з унітарним адміністративно-територіальним устроєм. |
| 5. | Особливістю французької моделі, запровадженої в 1973 р., є те, що медіатор Франції, де традиційно сильна роль виконавчої влади, призначається Радою міністрів Франції, що є своєрідним винятком у концепції парламентського омбудсмана. Крім цього, у Франції, як і у Великобританії, діє так званий парламентський фільтр, що позбавляє громадян безпосереднього доступу до омбудсмана. |



|  |  |
| --- | --- |
| ІV етап (нова хвиля ідеї омбудсманства, що сприяла зростанню авторитету та кількості цих інституцій у світі, пов’язана з падінням “залізної завіси” і появою на карті Європи нових держав, з 1988 р.) | |
| 1. | У 1988 р. першою з-поміж країн Східної Європи інститут омбудсмана запровадила Польща. Це був перший експеримент запровадження цього інституту в соціалістичній системі управління. Експеримент виявився вдалим. Інститут речника громадянських прав у Польщі не лише вписався в діючу систему державних органів, а й активно сприяв багатьом перетворенням, що відбувалися в країні наприкінці 80-х років. Цьому значною мірою сприяв ідейно-політичний нейтралітет омбудсмана, пропаганда принципів правової держави та ієрархії цінностей, орієнтованих на права людини. Польська модель також побудована за “сильним” взірцем. Так, Омбудсман Польщі має право вимагати ініціювання дисциплінарного чи адміністративного провадження, а його повноваження в кримінальному та цивільному судочинстві прирівняні до повноважень прокурора. |
| 2. | 15 січня 1998р. набрав чинності Закон України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”. 14 квітня того ж року Верховна Рада України обрала першого в історії держави Уповноваженого з прав людини. |
| 3. | На сучасному етапі ідея омбудсманства переросла національні межі і все частіше використовується на регіональному та міжнародному рівнях.  Поширення служб омбудсмана в світі стало поштовхом до створення у 1976 р. Міжнародного інституту омбудсмана,який об’єднує національні інституції більш ніж 50 країн світу, сприяє розвитку концепції омбудсмана в світі за допомогою досліджень, освітніх програм, публікацій і обміну інформацією, а також організації регіональних і міжнародних конференцій. |
| 4. | У 1982 р. викладачі університету м. Інсбрук (Австрія) виступили ініціаторами створення наукового товариства, головним завданням якого стало дослідження феномена омбудсмана в Європі. З 1988 р. товариство отримало статус міжнародної громадської організації і зараз відоме як Європейський інститут омбудсмана. Основними напрямами діяльності цього інституту є поширення та сприяння розвитку ідеї омбудсмана в Європі, підтримка наукових досліджень у цій сфері, сприяння обміну досвідом на національному, європейському і міжнародному рівнях. Членами інституту є більшість європейських інституцій омбудсмана. У жовтні 1998 р. до Європейського інституту омбудсмана було прийнято Українського Уповноваженого з прав людини. |
| 5. | У 1993 р. згідно з положеннями Маастрихтського договору про створення Європейського Союзу було запроваджено посаду омбудсмана в ЄС. Йому було надано право приймати до розгляду скарги будь-якої юридичної чи фізичної особи країни– члена ЄС та проводити розслідування діяльності інституцій і органів Європейського Союзу, за винятком Суду Європейських співтовариств та суду першої інстанції ЄС. Нині проводиться активна робота з підготовки єдиного кодексу поведінки службовців ЄС, що дало б змогу встановити чіткі критерії оцінки їхньої діяльності з боку європейського омбудсмана. |
| 6. | У 1999 р. після тривалих дебатів було запроваджено посаду Уповноваженого з прав людини в Раді Європи. Слід зазначити, що ця посадова особа не цілком вписується в концепцію омбудсмана, оскільки позбавлена такого важливого права, як право провадити конкретне розслідування на підставі скарг громадян або за власною ініціативою. Уповноважений з прав людини Ради Європи покликаний швидше здійснювати освітні функції та координуючу діяльність у галузі прав людини в рамках діяльності цієї європейської інституції. Процес визначення конкретної сфери його компетенції та повноважень ще не завершений. Першим Омбудсманом Ради Європи став Альваро Хиль-Роблес – в минулому Захисник народу Іспанії. |

2.3 Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»

|  |
| --- |
| https://zakonst.rada.gov.ua/images/gerb.gif |
| ЗАКОН УКРАЇНИ |

Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

Стаття 1. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі - Уповноважений), який у своїй діяльності керується [Конституцією України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80), законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Стаття 2. Сфера застосування Закону

Сферою застосування Закону є відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами.

Дія цього Закону також поширюється на відносини, що виникають між юридичними особами публічного та приватного права, а також фізичними особами, які перебувають на території України, у випадках, передбачених окремим законом.

Стаття 3. Мета парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є:

1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;

2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у статті 2 цього Закону;

3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;

4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі;

5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина;

6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;

7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Стаття 4. Правовий статус Уповноваженого

Уповноважений є посадовою особою, статус якої визначається Конституцією України, цим та іншими законами України.

Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод.

Повноваження Уповноваженого не можуть бути припинені чи обмежені у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України або її розпуску (саморозпуску), введення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях.

Уповноважений має печатку із зображенням малого Державного Герба України та своїм найменуванням.

Місцезнаходженням Уповноваженого є столиця України - місто Київ.

Розділ II  
ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДУ, ЗВІЛЬНЕННЯ З ПОСАДИ ТА ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Стаття 5. Вимоги до кандидата на посаду Уповноваженого та призначення на посаду Уповноваженого

Уповноважений призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів.

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.

Стосовно осіб, які претендують на зайняття посади Уповноваженого, за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому [Законом України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18) "Про запобігання корупції".

Особи, які претендують на зайняття посади Уповноваженого, до призначення на відповідну посаду подають декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відповідно до [Закону України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18) "Про запобігання корупції".

Не може бути призначено Уповноваженим особу, яка має не погашену або не зняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов’язаного з корупцією.

Уповноважений призначається строком на п’ять років, який починається з дня складення ним присяги на пленарному засіданні Верховної Ради України.

На Уповноваженого поширюється дія [Закону України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18) "Про запобігання корупції".

Стаття 6. Порядок висування кандидатури на посаду Уповноваженого

Пропозиції щодо кандидатур(и) на посаду Уповноваженого вносять Голова Верховної Ради України або не менше однієї четвертої народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Відповідний комітет Верховної Ради України за результатами спеціальної перевірки, передбаченої [статтею 5](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#n32) цього Закону, подає Верховній Раді України свої висновки щодо кожної кандидатури на посаду Уповноваженого, відповідності її вимогам, передбаченим цим Законом, та про відсутність причин, які б перешкоджали зайняттю нею цієї посади.

Висування кандидатури для призначення на посаду Уповноваженого здійснюється у двадцятиденний строк з наступного дня після:

1) набрання чинності цим Законом;

2) закінчення строку, на який було призначено Уповноваженого, або припинення його повноважень чи звільнення;

3) оголошення результатів голосування, якщо Уповноваженого не було призначено.

Голосування проводиться під час пленарних засідань Верховної Ради України бюлетенями для таємного голосування, але не раніш як через десять днів і не пізніше ніж через двадцять днів після закінчення строку для висування кандидатів для участі у виборах.

Призначеним вважається той кандидат, за якого проголосувала більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, про що приймається постанова.

Якщо на посаду Уповноваженого було висунуто більше ніж два кандидати і жодного з них не було призначено, Верховна Рада України проводить повторне голосування по двох кандидатах, які отримали найбільшу кількість голосів.

Повторне голосування з призначення Уповноваженого проводиться в порядку, визначеному цією статтею.

У разі якщо жоден із кандидатів на посаду Уповноваженого не набрав необхідної кількості голосів, знову проводиться висування кандидатур для призначення на посаду Уповноваженого.

Стаття 7. Присяга Уповноваженого

При вступі на посаду Уповноважений на пленарному засіданні Верховної Ради України складає присягу такого змісту: "Я, (ім'я та прізвище), заступаючи на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, урочисто присягаю чесно та сумлінно захищати права і свободи людини і громадянина, добросовісно виконувати свої обов'язки, додержуватися Конституції України і законів України та керуватися справедливістю і власною совістю. Зобов'язуюся діяти незалежно, неупереджено, в інтересах людини і громадянина".

Повноваження Уповноваженого починаються з моменту складення присяги.

Стаття 8. Несумісність посади Уповноваженого

Уповноважений не може мати представницького мандата, обіймати будь-які інші посади в органах державної влади, виконувати іншу оплачувану чи неоплачувану роботу в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, крім викладацької, наукової або іншої творчої діяльності.

Він не може бути членом будь-якої політичної партії.

За наявності обставин, зазначених у частинах першій та другій цієї статті, Уповноважений повинен їх усунути протягом десяти днів після його призначення. До усунення зазначених обставин він не може складати присяги.

Якщо обставини, зазначені у частинах першій та другій цієї статті, виникли під час діяльності Уповноваженого, вони повинні бути усунені протягом десяти днів з дня, коли про це стало відомо.

У разі неможливості усунути їх протягом десяти днів Уповноважений зобов'язаний зробити у зазначений строк заяву про відмову виконувати будь-які інші доручення чи повноваження, крім тих, що належать Уповноваженому.

Якщо протягом зазначеного строку Уповноважений не виконає встановлених вимог, його повноваження припиняються і Верховна Рада України зобов'язана звільнити його з посади. Нове висування кандидатур і призначення Уповноваженого здійснюються за процедурою, передбаченою [статтею 6](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#n41) цього Закону.

Стаття 9. Припинення повноважень та звільнення з посади Уповноваженого

Повноваження Уповноваженого припиняються у разі:

1) відмови його від подальшого виконання обов'язків шляхом подання заяви про складення своїх повноважень;

2) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього;

3) набрання законної сили рішенням суду про визнання особи, яка обіймає посаду Уповноваженого, безвісно відсутньою або про оголошення її померлою;

4) складення присяги новообраним Уповноваженим;

5) смерті особи, яка обіймає посаду Уповноваженого;

6) набрання законної сили рішенням суду про визнання активів Уповноваженого або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених [статтею 290](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#n8233) Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави.

Верховна Рада України приймає рішення про звільнення з посади Уповноваженого до закінчення строку, на який його було обрано, у разі:

1) порушення присяги;

2) порушення вимог щодо несумісності діяльності;

3) припинення громадянства України;

4) неспроможності протягом більше чотирьох місяців підряд виконувати обов'язки через незадовільний стан здоров'я чи втрату працездатності.

Висновок щодо наявності підстави для звільнення з посади Уповноваженого повинна дати тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України.

Верховна Рада України за наявності зазначених у цій статті підстав розглядає питання і приймає відповідну постанову про звільнення з посади Уповноваженого за поданням Голови Верховної Ради України або не менш як однієї четвертої народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Уповноважений вважається звільненим з посади, якщо за це проголосувала більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Припинення повноважень та звільнення з посади Уповноваженого оформляються відповідною постановою Верховної Ради України.

Розділ III  
ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНОГО

Стаття 10. Секретаріат Уповноваженого

Для забезпечення діяльності Уповноваженого утворюється секретаріат, який є юридичною особою, має свій рахунок у банку та печатку встановленого зразка.

Структура секретаріату, розподіл обов'язків та інші питання щодо організації його роботи регулюються Положенням про секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі - Положення). На працівників секретаріату поширюється дія Закону України "Про державну службу". Положення та кошторис секретаріату затверджуються Уповноваженим у межах кошторису витрат, пов'язаних із діяльністю Уповноваженого. Призначення на посаду та звільнення працівників секретаріату здійснюються Уповноваженим.

При Уповноваженому з метою надання консультаційної підтримки, проведення наукових досліджень, а також вивчення пропозицій щодо поліпшення стану захисту прав і свобод людини і громадянина може створюватися консультативна рада (яка може діяти і на громадських засадах) із осіб, що мають досвід роботи в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина.

Стаття 11. Представники Уповноваженого

Уповноважений має право призначати своїх представників у межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України.

Організація діяльності та межі повноважень представників Уповноваженого регулюються Положенням про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яке затверджується Уповноваженим.

Стаття 12. Порядок фінансування діяльності Уповноваженого

Фінансування діяльності Уповноваженого провадиться за рахунок Державного бюджету України та щорічно передбачається в ньому окремим рядком.

Уповноважений розробляє, подає на затвердження Верховної Ради України та виконує кошторис своїх витрат.

Фінансова звітність подається Уповноваженим у порядку, встановленому законодавством України.

Верховна Рада України і відповідні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування створюють необхідні умови для діяльності Уповноваженого, його секретаріату та представників.

Розділ IV  
ПОВНОВАЖЕННЯ УПОВНОВАЖЕНОГО

Стаття 13. Права Уповноваженого

Уповноважений має право:

1) невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, головами Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами;

2) бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегії прокуратури України та інших колегіальних органів;

3) звертатися до Конституційного Суду України з поданням:

про відповідність [Конституції України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина;

про офіційне тлумачення Конституції України;

3-1) вносити в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина;

4) безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях;

5) на ознайомлення з документами, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об’єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах.

Доступ до інформації з обмеженим доступом здійснюється в порядку, встановленому законом;

6) вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків;

7) запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі;

8) відвідувати без попереднього повідомлення про час і мету відвідування такі місця:

місця, в яких особи примусово тримаються за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу відповідно до закону, в тому числі ізолятори тимчасового тримання, кімнати для затриманих та доставлених чергових частин органів Національної поліції, пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, кімнати для перебування тимчасово затриманих військовослужбовців, слідчі ізолятори, арештні доми, кримінально-виконавчі установи, приймальники-розподільники для дітей, загальноосвітні школи та професійні училища соціальної реабілітації, центри медико-соціальної реабілітації дітей, спеціальні виховні установи, військові частини, гауптвахти, дисциплінарні батальйони, спеціальні приймальники для тримання осіб, підданих адміністративному арешту, міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти органів Національної поліції, спеціалізовані автомобілі (у тому числі спеціалізовані автомобілі з конвоєм), приміщення (кімнати) для тримання підсудних (засуджених) у судах, заклади примусового лікування;

психіатричні заклади;

пункти тимчасового розміщення біженців;

приміщення для транзитних пасажирів у пунктах пропуску через державний кордон;

будинки дитини, дитячі будинки-інтернати, притулки для дітей, дитячі будинки, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, центри соціальної реабілітації дітей з інвалідністю, центри соціально-психологічної реабілітації дітей;

психоневрологічні інтернати;

геріатричні пансіонати, будинки-інтернати для громадян похилого віку та осіб з інвалідністю;

пансіонати для ветеранів війни і праці;

соціально-реабілітаційні центри.

Наведений перелік не є вичерпним;

8-1) опитувати осіб, які перебувають у місцях, зазначених у пункті 8 цієї статті, та отримувати інформацію стосовно поводження з цими особами і умов їх тримання;

9) бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим;

10) з метою захисту прав і свобод людини і громадянина особисто або через свого представника в установленому законом порядку:

звертатися до суду про захист прав і свобод осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права і свободи; брати участь у судовому розгляді справ, провадження в яких відкрито за його позовами (заявами, клопотаннями (поданнями);

вступати у справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами, клопотаннями (поданнями) інших осіб, на будь-якій стадії їх судового розгляду;

ініціювати незалежно від його участі у судовому провадженні перегляд судових рішень;

11) направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів;

12) перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, здійснюють виконання судових рішень, вносити в установленому порядку пропозиції щодо поліпшення діяльності таких органів у цій сфері;

13) здійснювати контроль за забезпеченням рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

14) здійснювати інші повноваження, визначені законом.

Стаття 14. Обов'язки Уповноваженого

Уповноважений зобов'язаний додержуватися Конституції України і законів України, інших правових актів, прав та охоронюваних законом інтересів людини і громадянина, забезпечувати виконання покладених на нього функцій та повною мірою використовувати надані йому права.

Уповноважений зобов'язаний зберігати конфіденційну інформацію. Це зобов'язання діє і після припинення його повноважень.

У разі розголошення таких відомостей Уповноважений несе відповідальність у встановленому законодавством порядку.

Уповноважений не має права розголошувати отримані відомості про особисте життя заявника та інших причетних до заяви осіб без їхньої згоди.

Уповноважений здійснює парламентський контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації.

Секретаріат Уповноваженого з прав людини за дорученням Уповноваженого забезпечує оприлюднення та надання інформації за запитами, адресованими Уповноваженому з прав людини, відповідно до [Закону України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17) "Про доступ до публічної інформації".

Стаття 15. Акти реагування Уповноваженого

Актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання Уповноваженого до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб.

Конституційне подання Уповноваженого - акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України.

Подання Уповноваженого - акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

Стаття 16. Підстави для провадження справ та призначення перевірок

Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які отримує:

1) за зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників;

2) за зверненнями народних депутатів України;

3) за власною ініціативою.

Стаття 17. Розгляд звернень до Уповноваженого

Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, відповідно до [Закону України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80) "Про звернення громадян".

Звернення подаються Уповноваженому в письмовій формі протягом року після виявлення порушення прав і свобод людини і громадянина. За наявності виняткових обставин цей строк може бути подовжений Уповноваженим, але не більше ніж до двох років.

При розгляді звернення Уповноважений:

1) відкриває провадження у справі про порушення прав і свобод людини і громадянина;

2) роз'яснює заходи, що їх має вжити особа, яка подала звернення Уповноваженому;

3) направляє звернення за належністю в орган, до компетенції якого належить розгляд справи, та контролює розгляд цього звернення;

4) відмовляє в розгляді звернення.

Уповноважений не розглядає тих звернень, які розглядаються судами, зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо заінтересована особа подала позов, заяву або скаргу до суду.

Повідомлення про прийняття звернення до розгляду або відмову у прийнятті звернення до розгляду надсилається в письмовій формі особі, яка його подала. Відмова у прийнятті звернення до розгляду повинна бути вмотивованою.

Стаття 18. Щорічні та спеціальні доповіді Уповноваженого

Протягом першого кварталу кожного року Уповноважений представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина.

У разі необхідності Уповноважений може представити Верховній Раді України спеціальну доповідь (доповіді) з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина.

За щорічною та спеціальною (спеціальними) доповідями Уповноваженого Верховна Рада України приймає постанову.

Щорічні та спеціальні доповіді разом з прийнятою постановою Верховної Ради України публікуються в офіційних виданнях Верховної Ради України.

Стаття 19. Участь Уповноваженого у міжнародному співробітництві

Уповноважений бере участь у підготовці доповідей з прав людини, які подаються Україною в міжнародні організації згідно з чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Стаття 19-1. Виконання Уповноваженим функцій національного превентивного механізму

На Уповноваженого покладаються функції національного превентивного механізму відповідно до [Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_f48).

Розділ V  
ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНОГО

Стаття 20. Загальні гарантії діяльності Уповноваженого

Втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб у діяльність Уповноваженого забороняється.

Уповноважений не зобов'язаний давати пояснення по суті справ, які закінчені або перебувають у його провадженні.

Уповноважений користується правом недоторканності на весь час своїх повноважень. Він не може бути без згоди Верховної Ради України притягнутий до кримінальної відповідальності або підданий заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, затриманий, заарештований, підданий обшуку, а також особистому огляду.

Після закінчення строку повноважень, на який особу було обрано на посаду Уповноваженого, їй надається робота (посада), на якій вона працювала до призначення і яка зберігається за нею на час виконання нею обов'язків Уповноваженого, а в разі неможливості надання цієї роботи (посади) - інша рівноцінна робота (посада) на тому ж або, за її згодою, іншому підприємстві, в установі, організації.

Уповноважений і його представники, які працюють на постійній основі, підлягають загальнообов’язковому державному соціальному страхуванню відповідно до законодавства про загальнообов’язкове державне соціальне страхування.

Стаття 21. Гарантії захисту прав людини і громадянина при зверненні до Уповноваженого

Кожен може без обмежень і перешкод звернутися до Уповноваженого у порядку, передбаченому чинним законодавством.

При зверненні до Уповноваженого не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками.

Особа, позбавлена волі, може звернутись із письмовим зверненням до Уповноваженого або його представників. У цьому разі до неї не застосовуються обмеження щодо листування. Звернення такої особи протягом двадцяти чотирьох годин направляються Уповноваженому.

Особи, які вчинили дії, заборонені цією статтею, притягаються до відповідальності згідно з чинним законодавством.

Стаття 22. Обов'язок співпраці з Уповноваженим

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, посадові та службові особи, до яких звернувся Уповноважений, зобов'язані співпрацювати з ним і подавати йому необхідну допомогу, зокрема:

1) забезпечувати доступ до матеріалів і документів, у тому числі на засадах, визначених законодавчими актами щодо захисту інформації з обмеженим доступом;

2) надавати інформацію і давати пояснення стосовно фактичної і правової підстави своїх дій та рішень;

3) розглядати пропозиції Уповноваженого щодо поліпшення їх діяльності у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина та у місячний строк з дня одержання пропозицій надавати вмотивовану письмову відповідь на них.

Розділ VI  
ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

2. Кабінету Міністрів України до 1 лютого 1998 року:

подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із Законом України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини";

привести рішення Уряду України у відповідність із цим Законом;

забезпечити перегляд і скасування міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади України нормативних актів, що суперечать цьому Закону.

|  |  |
| --- | --- |
| Президент України | Л.КУЧМА |
| м. Київ 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР |  |

2.4 Види омбудсменів

|  |  |
| --- | --- |
| Омбудсмен новин | це людина з вищого керівництва ЗМІ (у більшості випадків), що має справу з скаргами і що намагається знайти взаємоприйнятні рішення. омбудсмен новин отримує і досліджує скарги від читачів газети, слухачів радіо, глядачів телевізійних станцій щодо точності, справедливості, збалансованості і гарного смаку новин. Він рекомендує способи реакції для виправлення або роз'яснення новин. Працюючи в ЗМІ (засобах масової інформації), омбудсмен сприяє їх поліпшенню, розумінню і допомагає формувати довіру у аудиторії, збільшуючи відповідальність ЗМІ перед телеглядачами, читачами та іншої публікою. омбудсмени новин розглядають і вирішують деякі скарги, які могли б вилитися в дорогі судові розгляди. Деякі омбудсмени контролюють підготовку виправлень. Інші пишуть внутрішні інформаційні бюлетені щодо поглядів читачів і скарг. Багато омбудсмени новин ведуть регулярні колонки, що стосуються проблем, що цікавлять широку громадськість або вузьке коло людей з певними поглядами. У колонці омбудсмен може критикувати, пояснювати або хвалити, якщо вважає за потрібне. Інші омбудсмени організують або координують громадський форум або читацьке консультативне правління, щоб бути ближче до читачів. Багато хто виступає перед різними громадськими та приватними об'єднаннями, пояснюючи принципи роботи ЗМІ. |
| Банківським омбудсменом | є незалежне у своїй діяльності фізична особа, яка здійснює врегулювання розбіжностей, що виникають з договору іпотечної позики, між банком, організацією, яка здійснює окремі види банківських операцій, і позичальником — фізичною особою за його зверненням з метою досягнення згоди про задоволення прав і охоронюваних законом інтересів позичальника і банку, організації, яка здійснює окремі види банківських операцій. |
| Регіональні та Місцеві омбудсмени | Практика показує, що омбудсмен може функціювати як централізований інститут на національному рівні, а також і як регіональний / місцевий інститут. Інститут регіональних омбудсменів використовується частіше в державах з федеральної формою правління, де функціюють сильні автономні одиниці, а створення місцевих омбудсменів обумовлюється частіше конкретними потребами та історичною традицією. Подібні інститути функціюють у ряді держав, незалежно від наявності або відсутності національного омбудсмена. Їх повноваження схожі на ті, які має національний омбудсмен, але обмежені до здійснення контролю за діяльністю лише адміністрації в даній складової частини держави або її адміністративно-територіальної одиниці (провінція, регіон, область, громада). |
| Спеціалізовані омбудсмени | У багатьох випадках певні суспільні групи чи інтереси потребують додаткового або спеціалізованої захисті через специфіку їх положення в суспільстві або через значущості суспільних відносин, в яких вони беруть участь. З цієї причини в ряді країн поряд з національними, регіональними та місцевими омбудсменами і часто поза їх системи, діють і різні спеціалізовані омбудсмени. |
| Омбудсмен з питань рівних можливостей | Розвинений спочатку у скандинавських країнах, цей спеціалізований інститут має своєю метою створення додаткових гарантій рівності двох статей у всіх сферах державного і суспільного життя. Він є відповіддю на те, що за силою як історичної традиції, так і з огляду незрілість сьогоднішньої політичної культури, в цій сфері продовжуються порушення прав людини, ще не подолано дискримінацію за ознакою статі ні в області правових відносин праці, ні в суспільному житті, ні в політиці. Показовим є той факт, що саме скандинавські країни досягли величезного прогресу в області статевої рівності, і це не мотивувало їх зняти цю відповідальність з омбудсмена. У той же час в нових демократіях, обтяжених великим числом історичних і патріархальних нашарувань це питання ще шукає свого вирішення. |
| Омбудсмен з прав дітей | Спеціальний захист прав дітей потрібно через страхітливих та масових порушень прав дітей та передбачається в ряді актів найвпливовіших міжнародних організацій. Ця проблема варто з особливою гостротою в найбідніших країнах. На жаль, вона виявилася значною і в ряді країн перехідного періоду. Деякі з них, під впливом досвіду розвинених країн і власної оцінки ситуації, прийняли спеціалізовані закони про захист прав дітей (серед них і Болгарія). Незважаючи на те, що на основі законодавства створені спеціалізовані адміністративні структури, залишається відкритим питання про ефективні гарантії захисту прав дітей. У цьому сенсі створення спеціалізованого омбудсмена з прав дітей не тільки доведена можливість, а й необхідність. Затверджена практика в цій сфері існує в Норвегії. В іспанській автономній області Каталонії вже довгі роки в рамках інституту захисника народу, існує і окремий захисник прав дітей. омбудсмен Греції має право здійснювати розслідування навіть фізичних та юридичних осіб приватного сектора у випадках порушення прав дітей, а захист прав дітей покладено на його першого заступника. |
| Військовий омбудсмен | У специфічних умовах і в різний час в різних країнах (Швеції, Норвегії, Німеччини, Чехії та ін.) введено омбудсмен спеціалізованої компетентності щодо здійснення контролю за дотриманням прав військовослужбовців. Вперше військовий омбудсмен був введений на батьківщині парламентських омбудсмена — у Швеції, в 1915 р., який діючи паралельно з ним, зіграв сильну роль під час двох світових воєн. Після Другої світової війни, проте, випадки скарг до військового омбудсмену, сильно зменшилися і в 1968 р. його повноваження переходили до загального парламентських омбудсмену. У наші дні з дуже сильними повноваженнями відрізняється військовий омбудсмен у Федеральній Республіці Німеччини. Згідно зі змінами Основного закону, внесеними з приводу приєднання до НАТО, і шляхом спеціального закону, в Німеччині створено повноважний Бундестагу з питань оборони як допоміжний орган при здійсненні парламентського контролю у сфері оборони та безпеки. Призначається президентом, після того як він отримав підтримку більше половини членів Бундестагу шляхом таємного голосування, військовий омбудсмен має статус федерального міністра, може бути залучений будь-яким солдатом, але може діяти і за своєю ініціативою, за вказівкою Бундестагу або Комітету оборони. У Норвегії, де давно вже затверджений інститут парламентського омбудсмена, йому передував інститутом військового омбудсмена, який продовжує успішно діяти. |
| Омбудсмен з питань меншин | В Угорщині поряд з парламентською уповноваженим з цивільних прав та його помічником, діє і спеціалізований омбудсмен по захисту прав національних та етнічних меншин. Він обраний парламентом на підставі спеціального конституційного тексту і діє відповідно до Закону про права національних і етнічних меншин (1993 р.). До нього можуть звертатися у випадках порушення їх прав, гарантованих Законом про права національних і етнічних меншин, громадяни (наприклад, у зв'язку з правом використання рідної мови, право на вільне об'єднання, на навчання рідною мовою, забороною дискримінації і т. д.), спільності меншин (наприклад, у зв'язку з правом на самоврядування, на представництво в парламенті і т. д.) або органи самоврядування меншин. |
| Бізнес-омбудсмен | займається захистом інтересів бізнесу перед органами державної влади як всередині країни, так і за її межами. Він виступає інструментом вирішення конфліктів і суперечок між владою і бізнесом, медіатором між державою та бізнес-середовищем. Аналогічні інституції існують у США, Росії, Грузії. Дискусії про імплементацію в Україні тривають з осені 2012 року. На даний час поява бізнес-омбудсмена в Україні готується. У 2014-2019 роках посаду бізнес-омбудсмена обіймав Альгірдас Шемета— литовський і європейський політик, колишній міністр фінансів Литви, європейський комісар з бюджету та фінансового планування (2009—2010), європейський комісар з оподаткування, митного союзу, аудиту та боротьби з шахрайством (2010—2014). З жовтня 2019 року бізнес-омбудсменом в Україні є Марчін Свєнчіцький, польский політик та економіст. |

2.5 Поняття та ознаки публічно-правового спору

Визначення поняття публічно-правового спору

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1. | П.2 ч. 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України | |
| публічно-правовий спір - спір, у якому: | |
| а) | хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв’язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або |
| б) | хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов’язує надавати такі послуги виключно суб’єкта владних повноважень, і спір виник у зв’язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або |
| в) | хоча б одна сторона є суб’єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв’язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб’єкта владних повноважень або іншої особи; |
| 2. | Публічно-правовий спір — заснований на публічному праві спір між двома чи більше учасниками правовідносин, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень). | |
| 3. | Публічно-правовий спір відрізняється від приватно-правового тим, що публічно-правова позовна вимога зв'язана з положеннями публічного права. «У той час як до приватного права належать законодавчі норми, які ґрунтуються на принципі рівності прав, до публічного права належать законодавчі норми, які визначають привілейоване право держави чи іншого представника державної влади. Держава здебільшого виступає щодо громадянина не як рівноправна сторона у договорі, а як носій суверенної влади, який може наказувати або забороняти громадянину чи підприємству певну поведінку, надавати дозвіл на певну діяльність чи, навпаки, скасовує раніше наданий дозвіл» | |

Ознаки публічно-правових спорів

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1. | Публічно-правовий спір є видом правового спору, для якого характерні наступні ознаки: | |
| 1) | спір виникає з публічно-правових відносин; |
| 2) | сторонами спору є суб'єкти публічно-правових відносин, серед яких особливим правовим статусом наділені органи публічної адміністрації; |
| 3) | сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу; |
| 4) | предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів. |
| 2. | Публічна адміністрація визначається в літературі як певним чином побудована система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями | |
| 3. | Основним критерієм, який визначає сферу публічно-правових відносин, а отже і сферу виникнення публічно-правових спорів, є публічний інтерес. У загальних рисах публічний інтерес можна визначити як необхідність забезпечити блага, які мають важливе значення для суспільства чи територіальної громади. Зокрема, публічний інтерес може полягати у створенні кращих умов для фізичних та юридичних осіб з метою реалізації їх прав та обов'язків. | |

2.6 Види публічно-правових спорів

Поняття публічно-правового спору ввійшло до українського законодавства з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України 6 липня 2005 року. Проте не всі публічно-правові спори розглядаються адміністративними судами. Спираючись на статтю 17 КАСУ, можна виділити наступні види публічно-правових спорів:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1. | ті, на яких поширюється юрисдикція адміністративних судів | |
| Їх неповний перелік приведений у ст. 19 КАСУ: | |
| 1) | спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; |
| 2) | спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; |
| 3) | спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; |
| 4) | спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; |
| 5) | спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; |
| 6) | спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. |
| 2. | ті, що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України | |
| 1) | Щодо повноважень Конституційного Суду України див. статті 150–152 Конституції України та статті 13-15 Закону України «Про Конституційний Суд України» |
| 3. | ті, що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства | |
| 1) | Зокрема, шляхом подання цивільного позову в кримінальній справі у визначених законом випадках. |
| 4. | про накладення адміністративних стягнень | |
| 1) | Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення визначена главою 17 Розділу ІІІ Кодексу України про адміністративні правопорушення |
| 5. | щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції. | |
| 6. | Окремі правники звертають увагу, що публічно-правові спори можуть вирішуватися також в порядку господарського судочинства. | |
| 1) | Наприклад, статтею 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України можна до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення. |

Почасти непросто відрізнити публічно-правовий спір від господарського. «Із введенням у дію Кодексу адміністративного судочинства України — зазначають Д. Притика й О. Шустік — єдині за своєю правовою природою господарські спори розділені між судами двох різних юрисдикцій — адміністративними та господарськими… Нечітка визначеність підсудності справ призводить до випадків, коли один і той самий спір може розглядатись різними судами. Це створює підґрунтя для різного роду рейдерських схем, а також інших зловживань процесуальними правами, аналогічних тим, що нині мають місце в корпоративних спорах. На переконання багатьох вчених та фахівців-правознавців, головною причиною проблеми є неврахування різного призначення адміністративного та господарського судочинств».

Каменем спотикання між адміністративним і господарським судочинствами стали податкові спори. В Україні вони розглядаються і вирішуються адміністративними судами як публічно-правові. У ФРН, наприклад, розгляд спорів, пов'язаних із сплатою податків, належить до компетенції фінансових судів, а не до компетенції адміністративної юстиції. Остання створена для розгляду скарг фізичних і юридичних осіб на дії й акти органів державного управління.

На цей час законодавцем не визначено, за якими правилами повинні розглядатись справи у спорах, які, завдяки участі в них суб'єкта владних повноважень, мають певні ознаки публічно-правового спору, але за змістом спірних відносин є, безумовно, господарськими. Така нечіткість породжується, серед іншого, і відсутністю легального визначення понять «публічно-правовий спір» та «владні управлінські функції» для цілей КАСУ.

2.7 Поняття та ознаки міжнародно-правовиї стандартів

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1 | 1) | У широкому розумінні міжнародні стандарти у сфері прав людини поєднують весь масив міжнародних нормативних документів, які пройшли процедури обговорення й узгодження на міжнародному рівні та які закріплюють гарантії індивідуальних прав і свобод людини та громадянина. Внаслідок універсальності та значимості для захисту прав і свобод міжнародні стандарти у сфері прав людини визнаються критеріями оцінки виконання міжнародних зобов’язань, незалежно від того, чи є вони обов’язковими або рекомендаційними за своїми правовими наслідками, чи входять або ні вони до переліку основних джерел міжнародного права. |
| 2) | У вузькому розумінні міжнародні стандарти у сфері прав людини являють собою групу міжнародних документів, що не входять до існуючого переліку джерел міжнародного права і являють собою стандартні правила, принципи й рекомендації в галузі безпосе-реднього виконання або вироблення полі-тики дій щодо певних питань регулювання індивідуальних прав і свобод людини та громадянина. |
| 2. | Міжнародні стандарти визначають обов’язковий або рекомендований для держав нормативний мінімум правового статусу особистості, в тому числі його юридичний захист і відповідні правочинності та обов’язки державних органів й посадових осіб. При цьому, до міжнародних стандартів відносяться не лише права й свободи людини, але й умови, в яких вони реалізуються і які пов’язані з законними обмеженнями та заборонами. Крім того, міжнародним співтовариством вироблено низку стандартів діяльності державних органів щодо забезпечення прав і свобод лю-дини та громадянина. | |
| Так, зокрема, у Резолю-ції Генеральної Асамблеї ООН «Встановлення міжнародних стандартів в галузі прав людини» No 41/120 від 4 грудня 1986 р. зазначено, що стандарти повинні: | |
| 1) | відповідати існуючим нормам міжнародного права; |
| 2) | мати базовий характер; |
| 3) | виходити з поняття гідності та цінності людини; |
| 4) | бути досить чіткими, щоб дати можливість виділити права і обов’язки, які можна реалізувати; |
| 5) | містити в собі, по можливості, механізм ефективної імплементації, в тому числі й систему звітів; |
| 6) | привертати увагу й залучати підтримку міжнародного співтовариства. |
| 3. | Сучасні науковці визначають такі основні ознаки міжнародних стандартів у галузі прав людини: | |
| 1) | Фіксованість (міжнародно-правові стандарти фіксують у собі показники) певного змісту та певного обсягу прав і свобод людини. Окрім того, як відзначає П. Рабінович, стандартизуватись можуть також і певні вимоги до засобів гарантування прав людини (зокрема, обов’язки держави із забезпечення, охорони та захисту таких прав). |
| 2) | Модельність (міжнародно-правові стандарти є настановами (або формально-обов’язковими, або ж рекомендаційними), які мають братись до уваги і при міжнародно-правовому та національному конструюванні всіх інших юридичних норм стосовно прав людини). |
| 3) | Специфіка санкцій за порушення міжнародних стандартів. Дані санкції можуть мати або політико-юридичний (щодо обов’язкових приписів), або ж суто політичний (щодо рекомендаційних приписів) характер. |
| 4) | Універсальність міжнародно-правових стандартів (всесвітня чи регіональна). |
| 5) | Змістова динамічність (забезпечувана, насамперед, за посередництвом їх офіційної інтерпретації — навіть при незмінності за-гального текстуального вираження). |
| 4. | Аналіз наукових праць у даній сфері дозволяє також визначити низку важливих функцій, які виконують сучасні міжнародні стандарти у галузі прав людини. Зокрема, вони: | |
| 1) | визначають нормативний мінімум або припустимий консенсус для державної регламентації; |
| 2) | встановлюють критерії оцінки виконання міжнародних зобов’язань; |
| 3) | відбивають нову етику у взаєминах між членами міжнародного співтовариства, міжнародними інститутами й людиною; |
| 4) | прияють зростанню міжнародного інтересу до прав людини; |
| 5) | слугують засобом інформаційного обміну; |
| 6) | містять рекомендації з формування національної практики забезпечення прав і свобод людини; |
| 7) | сприяють імплементації міжнародних зобов’язань у даній сфері; |
| 8) | висувають загальнодемократичні вимоги до держав щодо належного забезпечення прав і свобод людини . |

2.8 Статут Європейського омбудсмана

СТАТУТ

Рішення Європейського Парламенту щодо регламенту та загальних умов, що регулюють виконання обов'язків Омбудсмена

Європейський Парламент,

Беручи до уваги Договори про заснування Європейських Співтовариств, а зокрема Статтю 195 (4) Договору про заснування Європейського Співтовариства та Статтю 107d (4) Договору про заснування Європейського Співтовариства з атомної енергії,

Беручи до уваги висновок Комісії,

Беручи до уваги схвалення Ради,

Беручи до уваги, що положення та загальні умови, що регулюють виконання обов'язків Омбудсмена, повинні бути встановлені відповідно до положень Договорів про заснування Європейських Співтовариств;

Беручи до уваги, що мають бути встановлені умови, за яких скарга може бути передана до омбудсмена, а також взаємозв'язок між виконанням обов'язків омбудсмена та судовим або адміністративним провадженням;

Оскільки Омбудсмен, який також може діяти за власною ініціативою, повинен мати доступ до всіх елементів, необхідних для виконання своїх обов'язків; враховуючи, що з цією метою установи та органи Співтовариства зобов'язані надавати на його прохання будь-яку інформацію, яку він вимагає від них, і без шкоди для зобов'язання омбудсмена не розголошувати таку інформацію; тоді як доступ до секретної інформації або документів, зокрема до конфіденційних документів у значенні статті 9 Регламенту (ЄС) № 1049 /2001 (2) повинно залежати від дотримання правил щодо безпеки відповідної установи чи органу Співтовариства; враховуючи, що установи або органи, що надають секретну інформацію або документи, як зазначено у першому підпункті статті 3 (2), повинні інформувати Омбудсмана про таку класифікацію; тоді як для імплементації правил, передбачених у першому підпункті статті 3 (2), Омбудсмен повинен був заздалегідь узгодити із відповідною установою чи органом умови обробки секретної інформації чи документів та іншої інформації, на яку поширюється обов'язок професійна таємниця; враховуючи, що якщо Омбудсмен виявить, що запитувана допомога не надходить, він інформує Європейський Парламент, який зробить відповідні заяви;

Беручи до уваги, що необхідно встановити процедури, яких слід дотримуватися, коли запити Омбудсмена виявляють випадки неправомірного управління; враховуючи, що також слід передбачити подання вичерпного звіту омбудсмена до Європейського парламенту в кінці кожної щорічної сесії;

Беручи до уваги, що омбудсмен та його співробітники зобов’язані ставитися довірено до будь-якої інформації, яку вони отримали під час виконання своїх службових обов’язків; враховуючи, що омбудсмен, однак, зобов'язаний інформувати компетентні органи про факти, які, на його думку, можуть стосуватися кримінального законодавства і які були виявлені під час його розслідування;

Беручи до уваги, що слід передбачити можливість співпраці між Омбудсменом та однотипними органами влади в певних державах-членах, згідно з чинним національним законодавством;

Оскільки Європейський Парламент повинен призначати Омбудсмана на початку свого мандату та на час його дії, вибираючи його з числа осіб, які є громадянами Союзу, та пропонують усі необхідні гарантії незалежності та компетентності;

Оскільки мають бути встановлені умови для припинення виконання обов’язків Омбудсмена;

Оскільки Омбудсмен повинен виконувати свої обов'язки з повною незалежністю та давати урочисту зобов'язання перед Судом Європейських Співтовариств, що він буде це робити, приступаючи до виконання своїх обов'язків; враховуючи, що діяльність, несумісна із обов'язками омбудсмена, повинна бути встановлена, як і винагорода, привілеї та імунітет омбудсмена;

Беручи до уваги, що слід розробити положення щодо посадових осіб та службовців секретаріату Уповноваженого, які будуть надавати йому допомогу та його бюджету; враховуючи, що місцем омбудсмена має бути місце Європейського парламенту;

Оскільки Омбудсмен повинен прийняти положення щодо імплементації цього Рішення; враховуючи, що крім того, слід передбачити певні перехідні положення для першого омбудсмена, який буде призначений після набрання чинності Договором про ЄС,

ВИРІШИВ:

СТАТТЯ 1

1. Норми та загальні умови, що регулюють виконання обов'язків Омбудсмена, визначаються цим Рішенням відповідно до статті 195 (4) Договору про заснування Європейського Співтовариства та статті 107d (4) Договору про заснування Європейської атомної Енергетичне співтовариство.

2. Омбудсмен виконує свої обов'язки відповідно до повноважень, що надаються інститутами та органами Співтовариства Договорами.

3. Омбудсмен не може втручатися у справи, що розглядаються судами, або сумніватися у правильності рішення суду.

СТАТТЯ 2

1. У рамках вищезазначених Договорів та умов, викладених у них, Омбудсмен допомагає розкрити недоліки в діяльності установ та органів Співтовариства, за винятком Суду та Суду першої інстанції, які діють у своїх судової ролі та давати рекомендації з метою її покласти край. Жодні дії будь-якого іншого органу чи особи не можуть бути предметом скарги до Омбудсмена.

2. Будь-який громадянин Союзу або будь-яка фізична або юридична особа, яка проживає або має офіс у державі-члені Союзу, може, безпосередньо або через члена Європейського парламенту, направити скаргу до Омбудсмена щодо випадку неправомірне управління діяльністю установ чи органів Співтовариства, за винятком Суду та Суду першої інстанції, які виконують свою судову роль. Омбудсмен інформує відповідну установу чи орган, як тільки йому подається скарга.

3. Скарга повинна дозволяти ідентифікувати особу, яка подає скаргу, та об’єкт скарги; особа, яка подає скаргу, може вимагати, щоб її скарга залишалася конфіденційною.

4. Скарга подається протягом двох років з дати, коли факти, на яких вона базується, потрапляють до відома особи, яка подає скаргу, і їй повинні передувати відповідні адміністративні підходи до відповідних установ та органів.

5. Омбудсмен може порадити особі, яка подає скаргу, направити її до іншого органу влади.

6. Скарги, подані до омбудсмена, не повинні впливати на строки подання апеляційних скарг в адміністративному або судовому процесі.

7. Коли омбудсмен, через триваюче чи завершене судове провадження щодо висунутих фактів, повинен визнати скаргу неприйнятною або припинити її розгляд, результат будь-яких розслідувань, які він проводив до цього моменту подано остаточно.

8. Жодна скарга не може подаватися до Омбудсмена, яка стосується робочих відносин між установами та органами Співтовариства та їх посадовими особами та іншими службовцями, якщо не передбачені всі можливості для подання внутрішніх адміністративних запитів та скарг, зокрема процедур, зазначених у статті 90 ( 1) та (2) Положення про персонал були вичерпані зацікавленою особою, а терміни на відповіді органу, яким подано таким чином клопотання, минули.

9. Омбудсмен повинен якомога швидше повідомити особу, яка подає скаргу, про дії, які він вжив щодо неї.

СТАТТЯ 3

1. Омбудсмен за власною ініціативою або за скаргою проводить усі розслідування, які, на його думку, є виправданими, для роз'яснення будь-якого підозрюваного в поганому управлінні діяльністю установ та органів Співтовариства. Він інформує відповідну установу чи орган про такі дії, які можуть надіслати йому будь-який корисний коментар.

2. Інституції та органи Співтовариства зобов'язані надавати Омбудсмену будь-яку інформацію, яку він вимагав від них, та надавати йому доступ до відповідних файлів. Доступ до секретної інформації або документів, зокрема до конфіденційних документів у значенні статті 9 Регламенту (ЄС) № 1049/2001, повинен залежати від дотримання правил безпеки відповідної установи чи органу Співтовариства.

Установи або органи, що надають секретну інформацію або документи, як зазначено у попередньому підпункті, інформують Омбудсмена про таку класифікацію.

Для реалізації правил, передбачених у першому підпункті, Омбудсмен повинен заздалегідь узгодити із відповідною установою чи органом умови обробки секретної інформації чи документів та іншої інформації, на яку поширюється обов'язок професійної таємниці.

Зацікавлені установи чи органи надають доступ до документів, що походять з держави-члена та класифікуються як таємні згідно із законом або нормативними актами, лише тоді, коли ця держава-член дала попередню згоду.

Вони надають доступ до інших документів, що походять з держави-члена, після інформування відповідної держави-члена.

В обох випадках, відповідно до статті 4, омбудсмен не може розголошувати зміст таких документів.

Посадові особи та інші службовці установ та органів Співтовариства повинні давати свідчення на прохання Омбудсмена; вони і надалі будуть зобов'язані відповідними правилами Положення про персонал, зокрема їхнім обов'язком професійної таємниці.

3. Влада держав-членів зобов'язана надати Уповноваженому, коли він цього попросить, через Постійні представництва держав-членів при Європейських Співтовариствах будь-яку інформацію, яка може допомогти пояснити випадки незаконного управління з боку установ та органів Співтовариства. за винятком випадків, коли така інформація охоплюється законами чи нормативними актами про таємницю або положеннями, що перешкоджають її передачі. Тим не менше, в останньому випадку зацікавлена держава-член може дозволити омбудсмену отримати цю інформацію за умови, що він зобов'язується не розголошувати її.

4. Якщо допомога, про яку він просить, відсутня, Омбудсмен інформує Європейський Парламент, який робить відповідні заяви.

5. Наскільки це можливо, Омбудсмен повинен шукати рішення із відповідною установою чи органом для усунення випадків неправомірного управління та задоволення скарги.

6. Якщо Омбудсмен виявить, що стався недолік управління, він інформує відповідну установу чи орган, де це необхідно, складаючи проекти рекомендацій. Інформувана таким чином установа чи орган надсилає омбудсмену детальний висновок протягом трьох місяців.

7. Потім омбудсмен надсилає звіт до Європейського парламенту та до відповідної установи чи органу. Він може давати рекомендації у своєму звіті. Особа, яка подає скаргу, інформується Омбудсменом про результати розслідування, про думку, висловлену зацікавленою установою чи органом, та про будь-які рекомендації, зроблені омбудсменом.

8. Наприкінці кожної щорічної сесії Омбудсмен подає до Європейського Парламенту звіт про результати своїх запитів.

СТАТТЯ 4

1. Омбудсмен та його співробітники, до яких застосовується стаття 287 Договору про заснування Європейського Співтовариства та стаття 194 Договору про заснування Європейського Співтовариства з атомної енергії, повинні не розголошувати інформацію або документи, які вони отримують під час їх запити. Зокрема, від них вимагатиметься не розголошувати жодну секретну інформацію чи будь-який документ, який надається Омбудсмену, зокрема конфіденційні документи у значенні статті 9 Регламенту (ЄС) № 1049/2001, або документи, що входять до сфери Співтовариства законодавство щодо захисту персональних даних, а також будь-якої інформації, яка може завдати шкоди особі, яка подає скаргу, або будь-якій іншій причетній особі, без шкоди для пункту 2.

2. Якщо під час розслідування він дізнається про факти, які, на його думку, можуть стосуватися кримінального законодавства, Омбудсмен негайно повідомляє про це компетентні національні органи через Постійні представництва держав-членів при Європейських Співтовариствах та, наскільки справа належить до його повноважень, компетентної установи, органу чи служби Співтовариства, відповідальної за боротьбу з шахрайством; у відповідних випадках Омбудсмен також повідомляє установу або орган Співтовариства, уповноважених на відповідну посадову чи службову особу, яка може застосувати другий абзац статті 18 Протоколу про привілеї та імунітети Європейських Співтовариств. Омбудсмен може також інформувати відповідну установу чи орган Співтовариства про факти, що ставлять під сумнів поведінку члена їхнього персоналу з дисциплінарної точки зору.

СТАТТЯ 4А

Омбудсмен та його співробітники розглядають запити на доступ громадськості до документів, відмінних від зазначених у статті 4 (1), відповідно до умов та обмежень, передбачених Регламентом (ЄС) № 1049/2001.

СТАТТЯ 5

1. Наскільки це може допомогти зробити його запити більш ефективними та краще захистити права та інтереси осіб, які подають скарги до нього, омбудсмен може співпрацювати з органами такого ж типу в певних державах-членах, якщо він дотримується національних вимог. чинне законодавство. Омбудсмен не може цим способом вимагати ознайомлення з документами, до яких він не мав би доступу відповідно до статті 3.

2. У межах своїх функцій, передбачених статтею 195 Договору про заснування Європейського Співтовариства та статтею 107d Договору про заснування Європейського Співтовариства з атомної енергії, та уникаючи будь-якого дублювання з діяльністю інших установ чи органів, Омбудсмен може на тих самих умовах співпрацювати з установами та органами держав-членів, відповідальними за сприяння та захист основних прав.

СТАТТЯ 6

1. Омбудсмен призначається Європейським Парламентом після кожних виборів до Європейського Парламенту на час його повноважень. Він має право бути повторно призначеним.

2. Омбудсмен обирається з числа осіб, які є громадянами Союзу, мають повні громадянські та політичні права, пропонують усі гарантії незалежності та відповідають умовам, необхідним для здійснення найвищої судової посади у своїй країні, або мають визнану компетенцію та досвід виконання обов’язків омбудсмена.

СТАТТЯ 7

1. Омбудсмен припиняє виконувати свої обов'язки або наприкінці терміну повноважень, або після відставки або звільнення.

2. За винятком випадків його звільнення, омбудсмен залишається на своїй посаді до призначення його наступника.

3. У разі дострокового припинення службових обов’язків наступник повинен бути призначений протягом трьох місяців з моменту вивільнення посади до кінця парламентського терміну.

СТАТТЯ 8

Омбудсмен, який більше не виконує умови, необхідні для виконання своїх службових обов'язків, або винен у серйозних проступках, може бути звільнений Судом Європейських Співтовариств на вимогу Європейського Парламенту.

СТАТТЯ 9

1. Омбудсмен виконує свої обов'язки з повною незалежністю, в загальних інтересах Співтовариств та громадян Союзу. Виконуючи свої обов'язки, він не повинен шукати та приймати інструкцій від будь-якого уряду чи іншого органу. Він утримується від будь-яких дій, несумісних із характером його обов'язків.

2. Приступаючи до виконання своїх обов'язків, омбудсмен дасть урочисту зобов'язання перед Судом Європейських Співтовариств, що він буде виконувати свої обов'язки з повною незалежністю та неупередженістю, а також, що під час і після закінчення свого повноважень він буде дотримуватися зобов'язань звідси, зокрема, його обов'язок вести себе добросовісно та на розсуд щодо прийняття певних призначень або пільг після того, як він припинив обіймати посаду.

Стаття 10

1. Протягом свого терміну повноважень Омбудсмен не може займатися будь-якими політичними чи адміністративними обов'язками або будь-яким іншим заняттям, вигідним чи ні.

2. Омбудсмен має такий самий ранг за рівнем винагороди, надбавок та пенсії, що і суддя Суду Європейських Співтовариств.

3. Статті 12-15 та стаття 18 Протоколу про привілеї та імунітети Європейських Співтовариств застосовуються до Омбудсмена та посадових осіб та службовців його секретаріату.

СТАТТЯ 11

1. Омбудсмену допомагає секретаріат, головний офіцер якого він призначає.

2. На посадових осіб та службовців секретаріату Омбудсмена поширюються норми та правила, що застосовуються до посадових осіб та інших службовців Європейських Співтовариств. Їх кількість приймається щороку як частина бюджетної процедури.

3. Посадові особи Європейських Співтовариств та держав-членів, призначені до секретаріату Омбудсмена, повинні бути відряджені в інтересах служби та гарантовано автоматичне відновлення їх роботи в установі походження.

4. З питань, що стосуються його персоналу, омбудсмен має такий самий статус, як установи у значенні статті 1 Правил про персонал посадових осіб Європейських Співтовариств.

СТАТТЯ 12: Видалено

СТАТТЯ 13

Місцем омбудсмена є місце Європейського парламенту.

СТАТТЯ 14

Омбудсмен повинен прийняти положення щодо реалізації цього Рішення.

СТАТТЯ 15

Перший омбудсмен, призначений після набрання чинності Договором про ЄС, призначається на решту парламентського терміну.

СТАТТЯ 16: Видалено

СТАТТЯ 17

Це рішення опубліковується в Офіційному віснику Європейських Співтовариств. Він набирає чинності з дати його опублікування.

1. Прийнятий Парламентом 9 березня 1994 р. (ОВ L 113, 4.5.1994 р., С. 15) та змінений своїми рішеннями від 14 березня 2002 р. (ОВ L 92, 9.4.2002 р., С. 13) та 18 червня 2008 р. ( ОВ L 189, 17.7.2008, с. 25).

(2) Регламент (ЄС) No 1049/2001 Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 2001 року про доступ громадськості до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії (ОВ L 145, 31.5.2001, с. 43).

2.9 Правовий статус омбудсмана в Європейському союзі

Внаслідок розширення ЄС та збільшення кількості його держав-членів виникла потреба у новій формі управління, більш оперативній та більш ефективна. В останні 10 років склалася си-туація, коли новий склад вступив у протиріччя зі старою формою управління Євросоюзом, постала інституційна криза. Потрібно було провести інституційну реформу.

|  |  |
| --- | --- |
| Із набуттям чинності Лісабонського договору 01.12.2009 р. розпочався новий період у розвитку Європейського Союзу. Даним договором внесено ряд суттєвих змін у засади функціонування ЄС. Так, ЄС набув міжнародної правосуб’єктності, змінився механізм ухвалення рішень та відбулись нововведення в інституційній сфе-рі. Запроваджено нові керівні посади – Президент Європейської Ради та Високий представник з питань закордонних справ і без-пекової політики, а також утворено новий орган – Європейська служба зовнішньої діяльності. Положення Лісабонського договору передбачають ряд суттєвих змін, спрямованих на посилення інсти-туцій ЄС, зокрема, й Європейського омбудсмана. | |
| Посада європейського омбудсмана запроваджена Договором про Європейський Союз. На сьогодні інститут омбудсмана набув самостійного юридичного статусу. Він функціонує більш ніж у 80 країнах світу і на міжнародному рівні. | |
| У преамбулі Рішення Європейського парламенту від 9 березня 1994 р. «Про правила та загальні умови, котрі регулюють здійснен-ня обов’язків омбудсмана» визначаються головні цілі заснування цього органу публічної влади Співтовариств та принципи його ді-яльності. Політичними передумовами заснування правового інсти-туту євроомбудсмана стали: | |
| 1. | необхідність встановлення правил та загальних умов, які регулюють здійснення обов’язків Омбудсмана, відповідно до положень Договорів про утворення європейських співтовариств; |
| 2. | необхідність встановлення умов, за яких скарга може бути направлена Омбудсману, а також – принципів співвідношення між здійсненням обов’язків Омбудсмана та судовим або ж адміністра-тивним розглядом суперечки; |
| 3. | потреба встановлення чітких гарантій для Омбудсмана щодо його діяльністю за власною ініціативою, включаючи до-ступ до будь-яких документів, необхідних для здійснення його обов’язків; |
| 4. | необхідність встановлення процедур, яких необхідно до-тримуватися, у випадках, коли розслідування Омбудсмана виявля-ють факти порушення порядку управління; |
| 5. | прагнення встановити чіткі та прозорі механізми представ-лення Європарламенту наприкінці кожної щорічної сесії всебічно-го звіту щодо дотримання прав та свобод людини й громадянина в ЄС. Причому, Омбудсман в процесі виконання даної процедури наділяється особливими повноваженнями, непритаманними жод-ному іншому органу й інституту ЄС; |
| 6. | потреба у конституюванні всебічних та максимально за-гальних принципів та передумов можливості співробітництва між Омбудсманом та аналогічними органами в окремих державах-членах відповідно до чинного національного права. Це положен-ня, як видається є одним із найважливіших. Навіть з огляду на це потенційно можливими є суперечки та конфлікти щодо кола по-вноважень, виконуваних однопорядковими, але різними за сферою та «рівнем» діяльності інститутів. Не вдаючись тут до детального висвітлення особливостей «розподілу повноважень», зазначимо, що він є достатньо чітко формально регламентованим. Загальний принцип розподілу повноважень між євроомбудсманом та уповно-важеними з прав людини в окремих країнах ЄС зводиться до гаран-тій невтручання їх у сфери предметної компетенції один одного. Тобто, євроомбудсман не уповноважений розглядати скарги, від-несені до компетенції омбудсмана країни-члена ЄС і, навпаки, до кола предметних повноважень «державного» омбудсмана не вхо-дять питання «загальноєвропейського» рівня. |
| 7. | з огляду важливість та значущість виконуваних євроомбуд-сманом повноважень необхідним є встановлення чітких умов при-пинення виконання ним своїх обов’язків; |
| 8. | необхідність передбачення видів діяльності, несумісних з виконанням обов’язків Омбудсмана, розміру винагороди, привілеїв та імунітетів Омбудсмана; |
| 9. | необхідність встановлення правил щодо посадових осіб та службовців секретаріату Омбудсмана, які будуть надавати йому сприяння, а також щодо їхнього бюджету. |
| Європейський омбудсман, що обирається Європейським пар-ламентом, уповноважений одержувати від кожного громадянина Союзу або від кожної фізичної або юридичної особи, що прожи-ває або має свою юридичну адресу в державі-члені, скарги щодо випадків порушення порядку управління в діяльності інститутів, органів або установ Союзу, крім Суду Європейського Союзу при здійсненні ним своїх юрисдикційних функцій. Він розслідує ці скарги й складає по них доповіді. | |
| 1. | Омбудсман за своєю власною ініціативою або на підставі скарг, представлених йому безпосередньо або через члена Європейського парламенту, проводить розслідування, які вважає обґрунтованими, якщо тільки стверджуванні факти не є або не були об’єктом судової процедури. Якщо Омбудсман констатував випадок порушення порядку управління, то він звертається до від-повідних інститутів, органів або установ, які мають у своєму роз-порядженні тримісячний строк на подання йому свого висновку. Омбудсман потім направляє доповідь Європейському парламенту й відповідному інституту, органу або установі. |
| 2. | Особа, що звернулася зі скаргою, інформується про результат цих розслідувань. Обмудсман щорічно представляє Європейському парламенту звіт про результати своїх розслідувань. |
| 3. | Омбудсман обирається після кожних виборів до Європейсько-го парламенту на строк легіслатури. Його повноваження можуть відновлятися. |
| 4. | Суд за клопотанням Європейського парламенту може оголосити про відставку Омбудсмана, якщо останній більше не відповідає умовам, необхідним для здійснення своїх функцій, або вчинив серйозний проступок. |
| 5. | Омбудсман здійснює свої функції повністю незалежно. При виконанні своїх обов’язків він не запитує й не приймає інструкції ні від якого уряду, інституту, органу або установи. Протягом строку здійснення своїх функцій Омбудсман не може займатися ніякою іншою професійною діяльністю, оплачуваною чи ні. |
| 6. | Європейський парламент, постановляючи за допомогою регламентів за своєю власною ініціативою відповідно до спеціальної законодавчої процедури, після одержання висновку Комісії й зі схвалення Ради, встановлює статус і загальні умови здійснення функцій Омбудсмана. |

2.10 Amnesty International як неурядова організація попередження та припинення порушень прав людини

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1. | «Amnesty International» – неурядова організація, метою якої є проведення досліджень та дій, спрямованих на попередження та припинення серйозних порушень прав людини. Вона була заснована у 1961 році у Великобританії. На сьогодні ця організація об’єднує більш ніж 3 млн. членів і прихильників з усього світу. | |
| 2. | Бачення «Amnesty International» – це світ, у якому кожна людина користується усіма правами, закріпленими у Загальній декларації прав людини та інших міжнародних стандартах у сфері прав людини. | |
| 3. | Цінності «Amnesty International» – міжнародна солідарність, ефективні дії на захист окремих жертв, глобальне охоплення, універсальність та неподільність прав людини, неупередженість та незалежність, демократія та взаємна повага. | |
| 4. | «Amnesty International» є організацією, заснованою на міжнародному добровільному членстві, до складу якої входять секції, структури, міжнародні мережі, афілійовані групи та міжнародні члени. | |
| 5. | Головними органами організації є: Міжнародна рада, Міжнародний виконавчий комітет, Міжнародний Секретаріат. | |
| 6. | Центральний офіс «Amnesty International» розташований у Лондоні, Великобританія. | |
| 7. | На сьогодні до складу «Amnesty International» входять 56 національних секцій та понад 7,5 тис. локальних груп. Крім того, «Amnesty International» налічує значну кількість індивідуальних членів в більш ніж 150 країнах та територіальних утвореннях в усьому світі. | |
| 8. | Основними напрямами діяльності «Amnesty International» є: | |
| необхідність встановлення правил щодо посадових осіб та службовців секретаріату Омбудсмана, які будуть надавати йому сприяння, а також щодо їхнього бюджету. | |
| 1) | захист прав жінок та дітей; |
| 2) | викорінення тортур; |
| 3) | скасування смертної кари; |
| 4) | захист прав біженців; |
| 5) | захист прав в'язнів совісті; |
| 6) | захист людської гідності. |
| 9. | Для досягнення поставлених завдань «Amnesty International» виробила ряд методів, які дозволяють домогтися широкого розголосу інформації та мобілізації громадської думки. Одним із найефективніших методів організація вважає публікацію неупереджених, достовірних доповідей. Крім того, застосовуються такі методи, як прямі звернення (наприклад, написання листів), робота зі ЗМІ, привернення уваги громадськості та демонстрації. Нерідко збір коштів є невід'ємною частиною кампаній. | |
| 10. | За свою роботу «Amnesty International» присвоєно Нобелівську премію миру, а також премію ООН у сфері прав людини. | |
| 11. | «Amnesty International» фінансується в основному за рахунок внесків і пожертвувань своїх членів у різних країнах світу. Організація не приймає фінансової допомоги від урядів і урядових організацій. | |
| 12. | Контактна інформація «AmnestyInternational» в Україні  Україна, 04050, м. Київ, вул. Дегтярівська, 3-А (останній поверх)  Тел.: +38 044 483 26 06  Факс: +38 044 483 26 01  E-mail: info@amnesty.org.ua | |

2.11 HIAS як неурядова організація попередження та припинення порушень прав людини

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1. | ХАЙЕС (англ. HebrewImmigrantAidSociety(HIAS)) – міжнародна благодійна організація, заснована у 1881 році у Нью-Йорку в результаті еміграції єврейського населення з Російської імперії в кінці ХІХ – поч. ХХ ст. Метою організації є надання допомоги єврейському населенню та іншим особам, незалежно від їх релігійної, етнічної чи національної приналежності, які знаходяться під ризиком переселення, та потребують притулку. | |
| 2. | З моменту створення ХАЙЕС надала допомогу у переселенні майже 4,5 млн. осіб. Офіси ХАЙЕC розташовані по всьому світу (США, Ізраїль, Росія, Україна, Австрія, Аргентина, Еквадор, Венесуела, Кенія, Панама і Чад) з метою забезпечення надання біженцям юридичної допомоги та підтримки. | |
| 3. | Основними завданнями організації є: | |
| 1) | захист найбільш вразливих груп біженців шляхом надання допомоги їм у створенні належних умов життя та возз'єднання зі своїми сім'ями в умовах безпеки і свободи. |
| 2) | заклик до захисту біженців і гарантування гідного ставлення до переселенців, незалежно від їх релігійної, етнічної чи національної приналежності. |
| 4. | З метою успішної адаптації біженців до життя в США ХАЙЕС за допомогою різноманітних внутрішніх програм забезпечує їх послугами щодо розселення, отримання медичної допомоги, навчання (курси англійської мови, професійна підготовка) та пошуку роботи, а також консультаціями експертів з питань імміграційного законодавства та ін. | |
| 5. | ХАЙЕС проводить пропагандистську роботу в США (Вашингтон), привертаючи увагу політиків до проблем біженців, чим сприяє справедливій і всеосяжній імміграційній реформі. | |
| 6. | Крім того, ця організація забезпечує захист і надання допомоги деяким з найбільш вразливих груп біженців по всьому світу. Залежно від місця їх проживання, ці послуги можуть включати в себе психологічне консультування, арт-терапію, надання юридичних консультацій та гуманітарної допомоги. | |
| 7. | ХАЙЕС тісно співпрацює з рядом міжнародних партнерів, в тому числі з Урядом США, агентствами ООН, а також безліччю неурядових організацій. | |
| 8. | 2 жовтня 2013 року році було підписано Меморандум про співробітництво між Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Представництвом міжнародної неурядової організації ХАЙЕС в Україні. | |
| 9. | Для досягнення поставлених завдань «Amnesty International» виробила ряд методів, які дозволяють домогтися широкого розголосу інформації та мобілізації громадської думки. Одним із найефективніших методів організація вважає публікацію неупереджених, достовірних доповідей. Крім того, застосовуються такі методи, як прямі звернення (наприклад, написання листів), робота зі ЗМІ, привернення уваги громадськості та демонстрації. Нерідко збір коштів є невід'ємною частиною кампаній. | |
| 10. | Контактна інформація Представництва ХАЙЕС в Україні:  Україна, 03056, м. Київ, вул. Дашавська, 22  Тел./факс: +38 (044)453 16 53; +38 (044) 453 16 50  E-mail: lps@hias.kiev.ua | |

2.12 Міжнародні організації, членом яких є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Міжнародний інститут Омбудсмена (МІО) | | |
| 1. | Міжнародний інститут Омбудсмена був заснований у 1978 році в Канаді як незалежна всесвітня організація, метою діяльності якої є допомога у налагодженні співпраці між незалежними національними інститутами омбудсмена, що діють на національному, регіональному та місцевому рівнях. | |
| 2. | Міжнародний інститут Омбудсмена має 6 регіональних відділень: Африка, Азія, Австралія і Тихоокеанський регіон, Європа, Карибський басейн і Латинська Америка, Північна Америка. Штаб-квартира (Генеральний Секретаріат) МІО знаходиться у Відні (Австрія) і функціонує на базі Ради омбудсменів Австрійської Республіки. Організація має три робочі мови: англійська, французька та іспанська. | |
| 3. | Здійснюючи зусилля, спрямовані на забезпечення належного управління і розвитку можливостей, МІО підтримує своїх членів за трьома напрямами: навчання, дослідження, надання субсидій для реалізації проектів у регіонах. | |
| 4. | Задання МІО: | |
| 1) | представництво у всьому світі через більш ніж 155 інституцій– членів, які функціонують у понад 90 країнах світу; |
| 2) | цільова та не забюрократизована допомога у безкоштовному навчанні омбудсменів та співробітників їх офісів, надання субсидій регіональним відділенням; |
| 3) | побудова ефективних та відповідальних інституцій державного сектору; |
| 4) | цінна експертиза у сфері належного управління та верховенства права; |
| 5) | переваги членства: безкоштовне навчання, фінансування індивідуальних проектів в регіонах та вільний доступ до публікацій МІО та дослідницьких матеріалів. |
| 5. | Контактна інформація:  International Ombudsman Institute  Singerstrasse 17, P.O. Box 201015, Vienna, Austria.  Tel (01) 515 05-  Fax (01) 515 05-150 / -19  E-mail: post@volksanwaltschaft.gv.at  Web-site: http://www.theioi.org/ | |

|  |  |
| --- | --- |
| Європейський інститут омбудсмена | |
| 1. | У 1982 р. викладачі університету м. Інсбрук (Австрія) виступили ініціаторами створення наукового товариства, головним завданням якого стало дослідження феномена інституту омбудсмена в Європі. З 1988 р. товариство отримало статус міжнародної громадської організації і зараз відоме як Європейський інститут омбудсмена. Основними напрямами діяльності інституту є поширення та сприяння розвитку ідеї омбудсмена в Європі, підтримка наукових досліджень у цій сфері, сприяння обміну досвідом на національному, європейському і міжнародному рівнях. |
| 2. | Членами інституту є більшість європейських інституцій омбудсмена. У жовтні 1998 р. до Європейського інституту омбудсмена було прийнято Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. |
| 3. | Контактна інформація:  European Ombudsman Institute  Salurnerstraße 4/8, A-6020 Innsbruck, Tirol, Austria.  Tel +43 51 256 69 10  Fax +43 51 257 59 71  Веб-сайт: http://www.eoi.at/ |

|  |  |
| --- | --- |
| Міжнародний координаційний комітет національних інституцій з просування та захисту прав людини (МКК) | |
| 1. | На міжнародній конференції в Тунісі у 1993 році національні правозахисні установи створили Міжнародний координаційний комітет з метою координації своєї діяльності. Штаб квартира Міжнародного координаційного комітету знаходиться в Женеві (Швейцарія) й Управління Верховного комісара ООН з прав людини виконує функції секретаріату цієї міжнародної організації. |
| 2. | Оперативне управління МКК здійснюється Бюро МКК, до складу якого входять 16 НІПЛ – членів цієї організації, що представляють 4 регіони світу. Усі члени МКК зустрічаються на щорічних нарадах у Женеві та конференціях, що проводяться раз на два роки, на яких вирішуються ключові питання діяльності організації. В межах МКК створена низка підкомітетів, зокрема Підкомітет з акредитації. |
| 3. | Міжнародний координаційний комітет |
| Сприяє і підтримує співпрацю національних інституцій з прав людини (НІПЛ) з Радою ООН з прав людини та договірними органами ООН; |
| Заохочує співробітництво та обмін інформацією між НІПЛ, зокрема під час щорічної наради та конференції; |
| Здійснює акредитацію НІПЛ у відповідності до Паризьких принципів; |
| Сприяє підвищенню ролі НІПЛ у межах системи ООН, у державах-членах ООН та в інших міжнародних органах; |
| Сприяє розвитку можливостей НІПЛ у взаємодії з Офісом Верховного комісара ООН з прав людини; |
| Допомагає НІПЛ, яким загрожує небезпека; |
| На прохання уряду відповідних держав надає сприяння у створенні НІПЛ. |
| 4. | Дуже важливою є процедура акредитації національних інституцій з прав людини, яку здійснює МКК, оцінюючи відповідність цих інституцій вимогам Принципів, що стосуються статусу національних інституцій, які займаються просуванням і захистом прав людини (Паризьких принципів). |
| 5. | В даний час існують три рівні акредитації НІПЛ: «А» – член МКК з правом голосу (повна відповідність Паризьким принципам); «В» – член МКК – спостерігач (не повна відповідність Паризьким принципам або ненадання достатньої документації); «С» – не є членом МКК (невідповідність Паризьким принципам). |
| 6. | У2009 році інституція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини була акредитована МКК з найвищим статусом "А", що свідчить про її повну відповідність Паризьким принципам. Підкомітет з акредитації МКК ухвалив відповідні рекомендації на своїй сесії, що проходила 26-30 березня 2009 р. у Женеві, та пізніше вони були затверджені членами Бюро МКК. |
| 7. | Установи зі статусом «А», демонструючи дотримання Паризьких принципів Вони можуть у повній мірі брати участь у діяльності МКК на міжнародному та регіональному рівнях і нарадах національних інституцій в якості члена з правом голосу, а також обіймати посади в Бюро МКК або будь-якому підкомітеті, який утворюється Бюро. Також вони можуть брати участь у засіданнях Ради ООН з прав людини та брати слово по кожному пункту порядку денного, презентувати свою документацію, що отримує відповідний реєстраційний номер ООН, та займати окреме місце у залі Ради. |
| 8. | НІПЛ зі статусом «В» можуть брати участь в якості спостерігачів у діяльності МКК на міжнародному та регіональному рівнях і нарадах національних інституцій. Проте вони не мають права голосувати та обіймати посади в Бюро МКК або його підкомітетах. Вони не наділені правом брати слово в Раді ООН з прав людини за пунктами порядку денного та офіційно представляти свою документацію. |
| 9. | Установи зі статусом «С» не мають прав або привілеїв в МКК та у форумах ООН з захисту прав людини. Вони можуть бути присутніми на засіданнях МКК за запрошенням Голови Бюро МКК. |
| 10. | Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є також членом Європейської мережі МКК, штаб-квартира якої розташована у Брюсселі. |
| 11. | Контактна інформація:  Штаб-квартирауЖеневі  International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC)  UNOG - Palais des Nations  Geneva, Suisse  Tel + 41 22 917 16 74; Mobile: + 41 (0) 76 21 740 57  E-mail: k.rose@europe.com  Веб-сайт: http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx |

|  |  |
| --- | --- |
| Європейська мережа національних інституцій з прав людини (регіональне відділення МКК) | |
| 1. | Контактна інформація:  European Network of National Human Rights Institutions  138 Rue Royale, Koningsstraat  Brussels B-1000, Belgium  E-mail: EuroGroupNHRI@cntr.be, Debbie.Kohner@cntr.be |

|  |  |
| --- | --- |
| Європейська мережа омбудсменів з прав дитини (EuropeanNetworkofOmbudspersonsforChildren (ENOC) | |
| 1. | Європейська мережа омбудсменів з прав дитини (EuropeanNetworkofOmbudspersonsforChildren (ENOC) – це неприбуткове об’єднання незалежних інституцій з прав дитини. ENOC була створена в Норвегії у червні 1997 року. |
| 2. | Завдання організації полягає у просуванні та захисті прав дитини, гарантованих Конвенцією ООН про права дитини 1989 року. |
| 3. | На сьогодні до Європейської мережі уповноважених у справах дітей входять НІПЛ з більш ніж 30-ти країн Європи. |
| 4. | З квітня 2013 року Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має статус асоційованого члена у ENOC. |
| 5. | Контактна інформація:  EuropeanNetworkofOmbudspersonsforChildren (ENOC)  Unit W125-127, Westminster Business Square, 1-45 Durham Street, London SE11 5JH, United Kingdom  Tel +44 20 7401 2257  E-mail: info@crin.org  Веб-сайт: http://www.crin.org/en/enoc |

ВИСНОВКИ

У роботі досягнуто поставленої наукової мети – з’ясовано особливості міжнародно-правових, європейських та національних правових стандартів залучення та визначення статусу омбудсмена як «спеціального» суб‘єкта вирішення публічно-правових спорів. До основних висновків належать:

1. Публічно-правовий спір можна охарактеризувати як виражену в юридично значимих діях сторін суперечність, що виникла з приводу реалізації прав, свобод чи законних інтересів у сфері публічно-владних правовідносин у тому числі у зв’язку з прийняттям суб’єктами владних повноважень рішень у вигляді нормативно-правових актів. Публічно-правовий спір є різновидом правового спору, якому властиві такі ознаки: такий спір виникає з публічно-правових відносин; сторонами публічно-правового спору є суб’єкти публічно-правових відносин, серед яких принаймні один є суб’єктом владних повноважень (орган чи посадова (службова) особа публічної адміністрації), що наділений особливим правовим статусом; сфера виникнення публічно-правового спору обов’язково має бути зумовлена реалізацією публічного інтересу; предметом публічно-правового спору є рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів владних повноважень, які порушують чи потенційно можуть порушити права, свободи та законні інтереси фізичних чи юридичних осіб приватного права, які є протилежною стороною спірних відносин.

2. У законодавчій та науковій термінології слід чітко розмежовувати поняття «публічноправовий спір» та «адміністративно-правовий спір», як загальне і часткове. Під адміністративно-правовим спором слід розуміти спір, що виникає у зв’язку зі здійсненням виконавчої та розпорядчої діяльності органами державної влади в процесі здійснення державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами; реалізації повноважень виконавчої влади; надання адміністративних (управлінських) послуг; внутрішньої організації та діяльності апарату усіх державних органів; проходження державної служби; реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб’єктів адміністративного права; застосування заходів адміністративного примусу та притягнення до адміністративної відповідальності. Публічно-правовий спор – це спір із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб‘єктів публічно-правових відносин, в якому одна зі сторін є об’єктом публічно-правового впливу, а інша має публічно-владні повноваження і є носієм правового обов’язку або в якому обидві сторони наділені публічно-владними повноваженнями. Застосування в Україні досвіду ФРН, щодо запровадження, поряд з адміністративними судами, спеціалізованих судів з розгляду окремих категорій публічно-правових спорів (фінансових, соціальних) є недоцільним. Законодавець правильно вживає поняття «публічно-правовий спір» як таке, що в повною мірою відображає предмет розгляду адміністративного судочинства в Україні.

2. Особливе місце у вирішенні публічно-правових спорів відведено інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Оскільки інститут омбудсмана є незалежним та самостійним, то йому відведена значна роль у забезпеченні державного захисту прав і свобод людини і громадянина, їх дотриманні та повазі органів публічної влади, недержавних організацій, їх посадових і службових осіб. У разі порушення прав і свобод людини і громадянина пріоритетною метою Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є активне залучення органів публічної влади до процесу поновлення порушених прав і свобод приватних осіб. Водночас швидкий розвиток інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини зумовлює появу деяких правових прогалин у правовому статусі омбудсмана, які, зокрема, пов’язані з його адміністративноправовими засадами діяльності у напрямі реалізації правозахисної функції, а саме потребують вирішення такі проблеми: налагодження механізму взаємодії Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з органами публічної влади, відсутність імперативних владних повноважень в Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, законодавче регулювання звернень громадян до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

3. Значну роль у адміністративно-правовому забезпеченні вирішення публічно-правових спорів у зарубіжних країнах відіграє інститут омбудсмана, який являє собою додаткову інституцію у захисті прав, свобод та законних інтересів людини й громадянина від неправомірних дій органів публічної влади та їх посадових осіб. Відповідно до покладених на омбудсмана функцій розрізняють кілька моделей омбудсмана (залежно від рівня діяльності, залежно від місця в державно-правовій системі, залежно від компетенції й обсягу наглядових функцій, залежно від кількісного складу, залежно від сфери компетенції). Конкретні завдання омбудсмана детермінуються залежно від його виду і сфери суспільних відносин, у якій він функціонує. Омбудсмани ефективно функціонують у державах, які належать до різних правових сімей, у яких використовують різні форми правління та різний державний устрій. Багато держав, переконавшись в ефективності інституту омбудсмана, почали вводити спеціалізованих омбудсменів. Тенденція сучасної спеціалізації функцій омбудсмана полягає у використанні його можливостей у захисті прав людини в окремих сферах життєдіяльності або як інституціональної гарантії окремих прав громадян.

4. Вдосконалення статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має відбуватися, зокрема, шляхом запровадження спеціалізованих представників Уповно важеного з певних питань або, можливо, навіть спеціалізованих уповноважених. Створення посад певних спеціалізованих омбудсманів дозволить зробити більш продуктивною і діловою співпрацю омбудсманів з відповідними громадськими організаціями, сприятиме посиленню правового захисту конкретних соціальних груп населення України. Проте впровадження в Україні спеціалізованих омбудсманів не повинно стати наслідком бездумного копіювання існуючих зарубіжних моделей. Це має здійснюватися з урахуванням специфіки правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, механізму державної влади, чинної національної правової системи та головне — менталітету українського народу. Введення спеціалізованих омбудсманів повинно виступати одним із ефективних варіантів інституційного посилення захисту прав і свобод таких найбільш потребуючих державної уваги чле нів нашого суспільства, як неповнолітні, люди похилого віку, інваліди, студенти, військовослужбовці та ін.

ПЕРЕЛІК використаних джерел

1. Авер‘янов В.Б. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу. *Держава та регіони. Серія Право*. 2010. Вип. 2. С. 87−92.
2. Авер’янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права*. Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.
3. Авер’янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права на етапі становлення. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. № 35. С. 10–26.
4. Автономов А.С. Юридические аспекты становлення детского омбудсмана в России. Права ребенка. *Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: опыт, проблемы, теоретические модели, нормативно-правовая база* / под общ. и науч. ред. Г.Н. Кареловой. Москва: Благотвор. фонд «Альтернативное образование», 2001. С. 20–32.
5. Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис / І.Б. Коліушко та ін. Київ: Факт, 2001. 72 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
7. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріз. нац. унт». Київ: Ін Юре, 2014. 520 с.
8. Альварес Мануэл Гарсиа. Опыт деятельности регионального Уполномоченного по правам человека. *Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах*: В 2 т. / под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: «БОРВИК СПб», 1999. Т. 2: Региональный омбудсман. С. 73–83.
9. Андрійко О.Ф. До питання еволюції адміністративного права та предмета адміністративно-правового регулювання. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини*: тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квіт. 2015 року. Харків: Право, 2015. С. 9–13.
10. Бабець І.Г. Міжнародні організації: навч. посіб. / А.І. Мокій, Т.П. Яхно, І.Г. Бабець. К.: Центр учбової літератури, 2011. 280 с.
11. Банах С.В. Функції омбудсманів у сучасному світі: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2016. 196 c.
12. Банах С.В. Функції омбудсманів у сучасному світі: порівняльноправове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Маріуполь, 2014. 236 c.
13. Бойко І.В. До питання трансформації поглядів на предмет адміністративного права. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини*: тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квіт. 2015 року. Харків: Право, 2015. С. 115–118.
14. Бойцова В. В. Правовой институт омбудсмана (публичного защитника): американский опыт. *Экономика, политика, идеология*. 1995. № 1. С. 82–91.
15. Бойцова В.В. Национальный Омбудсман Королевства Нидерландов и Уполномоченный по правам человека РФ: опыт сравнительно-правового анализа. *Голландская правовая культура. Компаративизм в праве: на материалах правовых систем Нидерландов и России. К столетию I Конгресса Сравнительного Правоведения*. М.: Легат, 1998. С. 282–298.
16. Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества: автореф. дисс. … докт. юрид. наук: 12.00.02. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.,1995. 40 с.
17. Бондарев О.Б. Інститут омбудсмана у справах захисту прав військовослужбовців: українська модель та зарубіжний досвід: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. 233 c.
18. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.). Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
19. Веклич В.О. Функція держави щодо забезпечення й захисту прав та свобод людини і громадянина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2013. 16 с.
20. Вильдхабер Л. Место Европейского суда по правам человека в европейском конституционном ландшафте. *Конституционное правосудие*. 2002. № 2 (16). С. 92-98.
21. Виндрискайте С. Развитие института омбудсмена в Литве. *Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики на современном этапе*. Калининград: Изд-во Калининградского государственного университета, 2004. С. 13–20.
22. Всемирная энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юрист, 2001. 1272 с.
23. Голяк Л.В. Інститут спеціалізованого омбудсмана: світовий досвід організації та діяльності: монографія. Львів: Видавництво «ЗУКЦ», 2011. 304 с.
24. Голяк Л.В. Інститут спеціалізованого омбудсмена щодо захисту прав споживачів: досвід Австралії та Нової Зеландії. *Вісник Запорізького національного університету*. 2010. № 4. С. 29–34.
25. Голяк Л.В. Особливості функціонування муніципальних омбудсманів Республіки Польща та Російської Федерації: порівняльний аспект. *Держава і право*. 2012. Вип. 56. С. 153–157.
26. Гусарєв С.Д. Аналіз змісту та структурна характеристика юридичної діяльності. *Науковий вісник Юридичної академії МВС України*. 2005. № 2. С. 50–61.
27. Гусарєв С.Д. Діяльний підхід у дослідженнях юридичної діяльності. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2004. № 4. С. 30–39.
28. Гусарєв С.Д. До питання про види юридичної практичної діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2005. № 4. С. 36–40.
29. Доспаєв М.А. Міжнародний досвід розвитку інституту омбудсмена. *Вісник КРСУ. Права і свободи людини і громадянина*. 2008. Т. 8. № 2. С. 89–91.
30. Европейский суд по правам человека. Избранные решения: В 2-х т. Т. 1. Москва, 2001. 856 с.
31. Заворотнюк Н. Ю. Институт омбудсмана в системе гарантий защиты прав граждан: теоретико-правовое исследование: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2006. 18 с.
32. Заєць А.П. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС як пріоритет реалізації державної політики інтеграції України до Європейського Союзу. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2003. № 1. С. 93–100.
33. Закон Латвийской Республики «Об омбудсмене Латвийской Республики» от 6 апреля 2006 года. URL: http://euroombudsman.org/ombudsmen\_activities/ex-ussr/zakon-latvijskoj-respubliki-obombudsmene-latvijskoj-respubliki.
34. Карпінська О.Б. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як суб’єкт правозахисної діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Випуск 31. Том. 1. С. 82–86.
35. Ковалев В.А. Органы расследования и судебная система Великобритании: учеб. пособие. М.: ВЮЗИ, 1985. 148 с.
36. Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М.: Юристъ, 2005. 554 с.
37. Колодій А.М. Права людини і громадянина в Україні: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 336 с
38. Колодій А.М. Права, свободи та обов’язки людини і громадянина в Україні: підручник. Київ: Всеукр. асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 350 с.
39. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
40. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 490 с.
41. Лентовска Е. Как начиналась работа Уполномоченного по гражданским правам: моногр. В 2 т.; / ред. С. Сироткин; пер. с пол. Э. Орловский; Институт прав человека. Москва: Проект. группа по правам человека, 1998. Т.1. 314 с.; Т.2. 1998. 312 с.
42. Лохматов Е.А. Генезис и эволюция института Омбудсмена в Швеции. *Государство и право: теория и практика*: Межвуз. сб. науч. тр. Вып. 4 / отв. ред. В.П. Прокопьев. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005. C. 45–65.
43. Майоров А.Г. Формирование правового института омбудсмана (Уполномоченного по правам человека) в России и за рубежом: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2002. 29 с.
44. Мануілова К.В. Інститут омбудсмана в децентралізованих країнах ЄС: досвід для України. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 1-2 (27-28). С. 42–50.
45. Марцеляк О.В. Інститут омбудсмана: теорія і практика: монографія. Х.: ХНУВС, 2004. 450 с.
46. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2004. 35 с.
47. Мелик-Дадаева И.А. Институт омбудсмана (история, основные функции и особенности деятельности) в скандинавских странах. *Научная конференция по вопросам борьбы с преступностью*. М., 1986. № 94. С. 96–138.
48. Миронов О.О. Стадии и процедура рассмотрения жалоб уполномоченными по правам человека (омбудсманами). *Курск*, 2011. Вып. XIII. С. 37–53.
49. Михайлюк О.А. Проблеми забезпечення конституційних гарантій захисту прав і свобод людини в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2007. 19 с.
50. Міжнародне публічне право: навч. посіб. / за заг. ред. В.Е. Теліпко. К.: Центр учбової літератури, 2010. 608 c.
51. Мушак Н.Б. Міжнародно-правові засади захисту та забезпечення прав людини в європейських міжнародних організаціях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2012. 20 с.
52. Наулік Н.С. Інститут омбудсмана в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2007. 19 с.
53. Наулік Н.С. Інститут омбудсмана в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження: моногр. Тернопіль: Воля, 2009. 177 с.
54. Нєдов І.М. Місцевий омбудсман як суб’єкт адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 20 с.
55. Палєєва Ю.С. Спеціалізовані омбудсмени в зарубіжних країнах: досвід для України. *Альманах міжнародного права*. 2015. Вип. 7. С. 84–91.
56. Парехта А.А. Специфіка застосування рішень Європейського суду з прав людини у правовій системі України. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 1 (13). С. 117–131.
57. Пономарьова О.В. Інститут спеціалізованого омбудсмана. *Право і безпека*. 2011. № 3 (40). С. 95–100.
58. Прилуцький С. Судова система Республіки Польща. *Право України*. 2004. № 9. С. 146–150.
59. Прієшкіна О.В. Права людини в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Правова держава*. 2017. № 26. С. 33–40.
60. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629-15.
61. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VІ. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17.
62. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 року № 1906-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15
63. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр.
64. Савенко М.Д. Конституційний Суд і омбудсмен у державному механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина. *Вісник Конституційного Суду України*. 2000. № 1. С. 68–83.
65. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. 2-ге вид. Харків: Консум, 2005. 656 с.
66. Словська І.Є. Теоретичні і практичні проблеми організації та діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: http://www.naukovipraci.nuoua.od.ua/arhiv/tom11/11.pdf.
67. Стасюк О.Л. Адміністративно-правові засади діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері реалізації правозахисної функції держави. *Право і суспільство*. 2018. № 5. Частина 2. С. 142–146.
68. Стасюк О.Л. Адміністративно-правові засади правозахисної функції держави в Україні: теорія формування та практика реалізації: монографія. Київ: ДНДІ МВС України, Харків: Мачулін, 2019. 318 с.
69. Сунгуров А.Ю. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия». СПб.: Норма, 2005. 384 с.
70. Тимофеев М.Т. Конституционно-правовой институт омбудсмана в странах англосаксонской правовой семьи: На примере Соединенного Королевства и Республики Ирландии: автореф. дисс. ... юрид. наук: 12.00.02. М., 2005. 30 с.
71. Ткаліч А.О. Роль омбудсмана в системі захисту прав людини і громадянина. *Наукові праці МАУП*. 2010. Вип. 2 (25). С. 199–203.
72. Туряниця В.В. Конституційні права і свободи у країнах Центральної Європи (на прикладі Словаччини і Чехії). Ужгород: Вид-во Ужгород. нац. унту, 2002. 139 с.
73. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 21 березня 2014 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984\_011/page
74. Українсько-російський словник складної лексики. Київ: Вид. Центр «Академія», 1998. 712 с.
75. Уполномоченные по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Тюмень, 2006. 29 с.
76. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: підручник. 2-е вид., переробл. та допов. К.: Юрінком Інтер, 2004. 510 с.
77. Хиль Роблес Альваро. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). М.: Ad Marginem, 1997. 350 с.
78. Цимбалова Н. Специализированные Уполномоченные и близкие им структуры. Приложение к журналу «Северная Пальмира». СПб., 2004. С. 137.
79. Шишкін В.І. Судові системи країн світу: навч. посіб. У 3 кн. Київ: Юрінком Інтер, 2001. Кн. 2. 2001. 335 с.
80. Council regulation (EC) No 1348/2000 of 29 May 2000 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters. URL: http://eur – lex.europa.eu/en/index.htm
81. Leitowska E. Baba na ś wieczniku/ Ewa Leitowska [w rozmowie z Mariuszem Janickim i Stanisławem Podemskim]. Warszawa: *Polska Oficyna Wydawnicza «BGW»*, 1992. P. 150–154.
82. UN General Assembly, National institutions for the promotion and protection of human rights: resolution / adopted by the General Assembly, 27 February 1996, A/RES/50/176. URL: http://www.refworld.org/docid/3b00f3200.htm
83. Wieslander Bengt. The Parliamentary Ombudsman in Sweden / Bengt Wieslander. Stockholm: Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1999. 160 р.