

12. Панкевич Р. Проблеми типології виборчих систем // [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.lnu.edu.ua/faculty/Phil/Visnyk/Visnyk4/Politologija/Pankevych.htm>
13. Панкевич Р. Сучасна типологія виборчих систем Європи / Р. Панкевич // Вісник Львівського університету. - Вип. 2. - 2000. – С. 200-204.
14. Батанов О.В. Основні напрями і види діяльності територіальних громад: проблеми класифікації / О. В. Батанов // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1998. – № 4. – С. 35.
15. Елистратова В.С. Функции избирательной системы / В. С. Елистратова // Современное право. – 2008. – № 3. – С. 19-21.
16. Гаджиев К.С. Партии в системе властных отношений // [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://www.i-u.ru/biblio/archive/gadjiev_politich/03.aspx
17. Представницькі органи місцевого самоврядування в Україні / Вікіпедія – вільна енциклопедія // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>
18. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Структура місцевих рад // [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://vuzlib.net/beta3/html/1/7519/7605/>
19. Зайчук О.В., Оніщенко Н. М. Класифікація функцій держави // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ebk.net.ua/Book/law/zauchuk_tdp/part2/306.htm
20. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика / А. В. Иванченко. – М.: Весь Мир, 1996. – 304 с.
21. Булаков О.Н. Институт выборов в условиях становления в Российской Федерации демократического правового государства (федеральный уровень): автореф. дис. на соискание ученой степ. канд. юр. наук.: спец. 12.00.02 «Конституционное право» ; Государственное управление; Административное право ; Муниципальное право / О. Н. Булаков - М.,1995. –С. 19.
22. Скосаренко Е.Е. Избирательная система в политической жизни России: конституционно-правовые аспекты: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право» ; Государственное управление; Административное право ; Муниципальное право / Е. Е. Скосаренко - М., 2006. - 187 с.
23. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика / А. В. Иванченко. – М., 1996. – С. 3.
24. Мостіпан О.М. Теоретичні засади визначення поняття «виборча система» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbu.gov.ua/portal/Natural/VKNU/FP/2010_98/p_050_053.pdf

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.

УДК 342.7

Голяк Л. В.,

к.ю.н., доцент кафедри права

Львівського інституту

Міжрегіональної академії управління персоналом

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ СПЕЦІАЛІЗОВАНОГО ОМБУДСМАНА

Анотація. У статті розглядається історія становлення інституту спеціалізованого омбудсмана у світі та загальносвітові чинники виникнення інституту спеціалізованих омбудсманів. Пропонується визначення поняття «спеціалізованого омбудсмана» та підсумовуються основні характерні риси даного

інституту. Обґрунтовується необхідність та вносяться пропозиції щодо запровадження даного інституту в Україні.

Аннотація. В статті розглядаються історія становлення інституту спеціалізованого омбудсмена в мирі та общемірові фактори, які сприяють виникненню подібних інститутів. Пропонується визначення поняття «спеціалізованого омбудсмена», визначаються основні характерні риси даного інституту. Обґрунтовується необхідність і вносяться пропозиції щодо створення інституту спеціалізованого омбудсмена в Україні.

Annotation. History of becoming of institute of specialized ombudsman in the world factors of origin of institute of specialized ombudsman is examined in the article. Determination of concept «specialized ombudsman» is offered and the basic personal signs of this institute are summarized. A necessity is grounded and suggestions are made in relation to introduction of this institute in Ukraine.

Постановка проблеми. Незаперечним фактом є те, що формування самостійного державного механізму захисту прав людини в Україні стало можливим із проголошенням її незалежності. За цей період в Україні сформовано певну систему інституцій та прийнято ряд законодавчих актів, безпосередньо спрямованих на гарантування основних прав і свобод громадян.

Конституція України сприйняла основні принципи і стандарти світового співтовариства у галузі прав людини. В ній закріплено широке коло прав і свобод людини і громадянина і вперше встановлено положення про їх невід'ємність та невідчужуваність.

Як зазначається у Постанові Верховної Ради України «Про спеціальне засідання з нагоди 60-ї річниці з дня підписання Європейської Конвенції про захист прав людини», ратифікація Україною цієї Конвенції стала вирішальною передумовою входження нашої держави до співтовариства демократичних країн Європи. В Україні закладено основи становлення якісно нової системи захисту прав і свобод людини, що вплинуло на демократизацію діяльності всіх українських державних структур.

Однак, незважаючи на деякі позитивні зрушення, в Україні, на превеликий жаль, порушення прав людини не лише існують, а й набули системного характеру. Навіть у тих сферах суспільного життя, де – за всіма законами і не тільки юридичними, а й моральними – таких порушень не повинно бути. Це, передусім, право на працю і її справедливе матеріальне винагородження, право на охорону здоров'я, право на соціальне забезпечення тощо.

В сучасний період внаслідок політичного протистояння ситуація з правами людини в Україні вкрай погіршилась. Як констатують правозахисники, політичне протистояння негативно позначилось на незалежності судової влади. Зріс адміністративний тиск, поменшало свободи слова, зріс рівень агресії, почастишали випадки насильства на расовому та етнічному ґрунті. Не додає Україні авторитету на міжнародній арені й наявність катувань, гендерної та расової дискримінації.

Таким чином, ступінь реалізації прав і свобод особи в Україні складно назвати ідеальною. Про це говориться, зокрема, і в ухваленій напередодні (6 жовтня 2010р.) Парламентською Асамблеєю Ради Європи резолюції «Функціонування демократичних інституцій в Україні», де висловлюються стурбованість станом справ із дотриманням основних прав і свобод людини і громадянина в Україні та вносяться пропозиції щодо покращення цього стану.

Це в котре доводить, що декларативного проголошення прав і свобод людини є недостатнім для їх ефективного здійснення, необхідним є створення та безперебійне функціонування механізму реалізації цих прав.

Важливою частиною цього механізму виступає діяльність інституту омбудсмена. Створення подібного інституту є однією із тенденцій розвитку демократичної правової держави, він є важливою публічно-правовою установою, яка представляє собою додатковий інститут правового захисту громадян від неправомірних дій органів управління. Його створення та діяльність відкрили нову главу у відносинах між державою та громадянином. Значні повноваження по контролю за діяльністю органів влади в сфері прав людини, відкритість його діяльності, а також доступність для громадян, які потребують захисту своїх прав, визначають визнання даного інституту не лише з боку суспільства, а й влади.

Аналіз історії виникнення та функціонування інституту спеціалізованих омбудсманів у різних країнах дає можливість стверджувати, що даний інститут став дієвим атрибутом сучасного демократичного суспільства. Практика показала, що за короткий термін інститут спеціалізованих омбудсманів зайняв важливе місце у механізмі правового захисту особи. В Україні поки що немає інституту спеціалізованих омбудсманів, хоча в наукових колах проводяться дискусії щодо доцільності запровадження спеціалізованих омбудсманів в деяких сферах суспільного життя.

У зв'язку з цим нагальною стає потреба дослідження досвіду становлення та розвитку спеціалізованих омбудсманів в зарубіжних країнах, в яких на момент їх запровадження вже склалася певна система публічного захисту прав та свобод людини і громадянина.

Ступінь наукової розробки теми. Якщо питаннями становлення та діяльності інституту омбудсманів так званої «загальної компетенції» займалася велика кількість як зарубіжних, так і українських науковців, таких як А.Автономов, В.Бойцова, П.Бромхед, І.Лазарь, Є.Лентовські, І.Мелик-Дадаева, А.Сунгуров, Н.Хаманева, А.Хіль-Роблес, О.Марцеляк, К. Закоморна, В.Барчук, Н. Наулік та багато інших, у роботах котрих ми можемо знайти визначення поняття омбудсмена та характеристику їх правового статусу, то проблемам інституту спеціалізованих омбудсманів присвячено набагато менше наукових праць. Серед останніх можна виділити роботи О.Марцеляка, А.Бегаєвої, А. Мелехина, А. Семенової, Ю. Спичак та деяких інших.

Дослідження реалізації концепції інституту спеціалізованих омбудсманів в зарубіжних країнах і порівняння існуючих моделей у контексті світового досвіду для виявлення факторів, впливаючих на ефективність їх діяльності, є важливим з точки зору науки конституційного права і має безперечне прикладне значення у виробленні системного підходу до формування інституту спеціалізованих омбудсманів в Україні. Зазначені чинники зумовлюють актуальність дослідження світового досвіду організації інституту спеціалізованого омбудсмана.

Тому *метою* цієї статті є компаративне дослідження інституту спеціалізованих омбудсманів в зарубіжних країнах

Викладення основного матеріалу. Історія становлення інституту спеціалізованих омбудсманів тісно пов'язана з історією становлення омбудсманів так званої «загальної компетенції», які належать до системи конституційно-правових механізмів захисту прав та свобод людини і громадянина.

Слід зазначити, що ще донедавна про існування інституту омбудсмана мало хто знав як в Україні, так і в інших країнах колишнього соціалістичного табору. В радянський період взагалі не сприймали ідею запровадження інституту «омбудсмана». Ніякі досягнення омбудсманів у різних країнах не могли переконати владу СРСР у користі цього інституту. Відповідно до традиційного радянського уявлення, апарат омбудсмана – це лише зовнішньо незалежна установа в буржуазних державах [8, с. 139-144]. Обговорюючи «буржуазний» інститут омбудсмана, науковці СРСР стверджували, що радянський прокурор, наділений повноваженнями отримувати скарги про дії чиновників, може краще справлятися з роллю незалежного захисника прав особи [2, с. 8]. Радянський Союз виступав і проти визнання природного характеру прав людини, які належать кожному від природи [4, с. 23-32]. В той час підхід радянських науковців мав позитивістський характер і полягав у визнанні того, що свої права кожна людина отримує виключно від держави, яка на свій розсуд закріплює їх у законодавстві [5, с. 29-41].

Але після розпаду колишнього СРСР і створення нових держав посилилося зацікавлення процедурами захисту прав людини, зокрема інститутом омбудсмана, який займає важливе місце в системі органів, що здійснюють контроль за діяльністю апарату управління і захищають конституційні права громадян. Все це спонукало науковців вивчити історію діяльності інституту омбудсмана. До даної теми торкалися у своїх працях Ю.С. Шемшученко, Г.О. Мурашин, В.І. Євінгов, В.Н. Денисов, Л.Г. Заблоцька, М.В. Буроменський та інші. Але зауважимо, що всі вони лише торкнулися проблеми історичного розвитку даного інституту в аспекті започаткування його у Шведському Королівстві.

Переконавшись на власному досвіді в ефективності інституту омбудсмана у зміцненні та укріпленні демократичної держави в багатьох країнах було запроваджено інститут спеціалізованих омбудсманів, які спеціалізуються на здійсненні контролю за діяльністю адміністрації в

одній із сфер життя громадянського суспільства чи вирішенні однієї проблеми.

Одним із перших виник інститут спеціалізованого омбудсмана у військовій сфері (омбудсман у справах військовослужбовців) у 1915 році у Швеції [7, с. 48]. У 50-х роках минулого століття в Норвегії та ФРН також ввели інститут військових омбудсманів.

У 1954 році подібний інститут запроваджено в Данії з метою контролю цивільної та військової адміністрації держави. Причинами становлення інституту омбудсмана саме у військовій сфері на той час була гостра соціально-політична ситуація, що виникла у післявоєнний час, а також необхідність реформування збройних сил на нових демократичних засадах [3, с. 54].

У 60-70 роки минулого століття відбувається зміна пріоритетів у діяльності омбудсманів і поступовий перехід від військової сфери до соціальної проблематики [3, с. 55]. Причиною цього стало розширення соціальних зобов'язань урядів країн із розвиненою демократичною системою. В 1967 р. у Швеції посаду військового омбудсмана відмінили, при цьому були визначені три сфери діяльності омбудсмана юстиції: нагляд за суддями, прокуратурою, армією та поліцією; соціальні проблеми, інформація, преса та освіта; інші питання, які стосуються управління (транспорт, податки тощо) [6, с. 46]. Надалі саме соціальні питання стали поступово визначати характер діяльності спеціалізованих омбудсманів. Також почали з'являтися спеціальні омбудсмани, які спеціалізувалися на роботі з окремою категорією громадян, найбільш вразливих у правовому відношенні, наприклад, у справах дітей, у справах національних меншин, із захисту прав споживачів тощо.

Загальносвітовими чинниками виникнення інституту спеціалізованого омбудсмана є, з одного боку, ускладнення соціально-економічних зв'язків і, як наслідок, посилення державного втручання у нові сфери суспільного життя, ускладнення функцій держави, а з іншого – розвиток інститутів громадянського суспільства, системи юридичних гарантій та механізмів захисту прав і свобод людини та громадянина. Водночас на становлення та діяльність омбудсмана впливають соціальні, політичні та культурні чинники, які є специфічними для кожної окремої держави.

Головними тенденціями розвитку даного інституту на сучасному етапі, як правильно зазначає Є.С. Буянкіна, стали його інтернаціоналізація, активний процес визнання і поширення в державах із досить різним конституційним устроєм, а розвиток функціональної спеціалізації зумовлюється та підтримується внутрішніми потребами та національними інтересами [1, с. 8].

Інститут спеціалізованого омбудсмана запроваджується тоді, коли суспільство і держава визнають необхідність гарантування не тільки прав та свобод більшості населення, а й прав і законних інтересів меншин та окремих категорій громадян, зокрема тих, які з різних причин не можуть

здійснювати їх самостійно у повному обсязі; він є чинником формування громадянського суспільства, збагачення та універсалізації каталогу прав та свобод людини на міжнародному та національному рівнях, а також розвитку правозахисної функції держави.

До характерних рис, які складають єдину концепцію інституту спеціалізованого омбудсмана, можна віднести: він являє собою важливе доповнення правозабезпечувального механізму тієї чи іншої країни і є наслідком демократизації суспільства; головним завданням діяльності є охорона прав людини і громадянина, що дає можливість визначити його як елемент системи охорони правопорядку в широкому розумінні, який існує поряд із парламентським, судовим, адміністративним та іншими формами контролю та нагляду; важливою рисою є його незалежність від інших державних органів та посадових осіб; він здійснює зовнішній контроль за діяльністю адміністрації, який може проводитись як за скаргами громадян, так і за власною ініціативою; при здійсненні контрольних та наглядових заходів і для досягнення позитивного результату, не маючи в своєму розпорядженні адміністративних та імперативних повноважень, омбудсман використовує низку специфічних засобів і методів, які властиві саме даному інституту – методи переконання та гласності; спосіб діяльності омбудсмана є простим, зрозумілим і доступним для громадян, а процедура розгляду скарг – неформалізована та безкоштовна.

Інститут спеціалізованого омбудсмана може існувати як централізований інститут на національному рівні, так і на регіональному чи місцевому рівнях. Як свідчить практика, подібні інститути створюються незалежно від наявності чи відсутності національного омбудсмана.

Якщо підсумувати основні характеристики інституту спеціалізованого омбудсмана, то можна визначити що „спеціалізований омбудсман” – це незалежна авторитетна особа, головна мета якої полягає в тому, щоб діяти у якості посередника між певною групою населення та державними органами чи органами місцевого самоврядування, а також в цій якості проводити моніторинг законодавства та діяльності органів управління на основі повноважень, які дозволяють звертатися із запитом та мати доступ до необхідної інформації, подавати рекомендації щодо протидії фактам поганого управління та усунення порушень прав людини.

Головними функціями спеціалізованих омбудсманів є сприяння більш ефективній роботі владних структур; сприяння громадянам у поновленні порушених владою прав; реалізація функції посередника між громадськістю та владою; реалізація функції позасудового контролю.

Характерною особливістю діяльності спеціалізованого омбудсмана є відсутність у нього можливості безпосередньо коригувати, призупиняти чи відмінити рішення будь-яких органів та посадових осіб, які, на думку омбудсмана, в тій чи іншій мірі порушують чи можуть порушити права людини. Його рішення не мають імперативного характеру. Він може досягнути позитивного результату лише застосовуючи методи переконання, здійснюючи морально-правовий вплив на адміністрацію. В

його арсеналі є такі форми реагування, як подання, рекомендація, доповідь.

Висновки. З метою створення та розвитку інституту спеціалізованих омбудсманів в Україні пропонується: внести зміни до Конституції України, якими передбачити можливість створення спеціалізованих омбудсманів на загальнодержавному, регіональному, муніципальному рівнях; прийняти закон «Про основи діяльності спеціалізованих омбудсманів в Україні»; із врахуванням досвіду зарубіжних країн, рекомендацій Венеціанської комісії та «Паризьких принципів»; розробити типові положення про спеціалізованих омбудсманів, які б стали підґрунтям для створення мережі спеціалізованих омбудсманів в Україні.

Використані джерела:

1. Буянкіна Е.С. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право»; «Муниципальное право» / Е. С. Буянкіна. - Челябинск, 2006. - 28 с.
2. Дадашева М.Д. Становление развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 "Конституционное право»; «Муниципальное право» / М. Д. Дадашева. - Махачкала, 2006. - 26 с.
3. Данилова Н.Ю. Защита прав детей в современной России: развитие института Уполномоченного по правам ребенка и ювенальной юстиции / Н.Ю. Данилова // Институт Омбудсмана как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт. Сборник статей / Под ред. А.Ю. Сунгурова. - СПб.: Норма, 2007. – 180 с.
4. Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве / В.А. Карташкин. - М.: Ин-т государства и права РАН, 1995. – 134 с.
5. Карташкин В.А. Международная защита прав человека: основные проблемы сотрудничества государств / В. А. Карташкин. - М.: Международные отношения, 1976. – 224 с.
6. Сунгуров А.Ю. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа) / А. Ю. Сунгуров // Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр "Стратегия" — СПб.: Норма, 2005. — 384 с.
7. Хиль Роблес Альваро. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана) / Альваро Хиль Роблес - М.: Ad Marginem, 1997. - 96 с.
8. Шемшученко Ю.С. Институт омбудсмана в современных буржуазных государствах / Ю. С. Шемшученко, Г. А. Мурашин // Советское государство и право. - 1971.- № 1. - С. 139-144.

Рецензент: д.ю.н., старший науковий співробітник Батанов О.В.