

УДК 342.7

О.В. МАРЦЕЛЯК, канд. юрид. наук, доц.

Національний університет внутрішніх справ

ФУНКЦІЇ ОМБУДСМАНА

Висвітлюються питання, пов'язані з основними напрямками діяльності омбудсмана, наведена класифікація та охарактеризовані основні його функції.

Важливим у розкритті сутності інституту омбудсмана, визначенні його правової природи є його функціональна характеристика. Обумовлено це тим, що функції омбудсмана - це основні напрямлення його діяльності, що лежать в основі компетенції цього правозахисного інституту. В них відображається його реальна роль в забезпеченні прав людини і громадянина та соціальне призначення цього інституту. Правильне розуміння функцій омбудсмана важливе і для практики державно-правового будівництва, оскільки їх визначення сприяє виразному і точному здійсненню державних функцій. Нарешті, без цього й важко окреслити пріоритетні напрями та розкрити обсяг, характер і зміст діяльності інституту омбудсмана.

Разом із тим, це питання, на жаль, сьогодні практичного вирішення не отримало, що істотно утруднює його наукове дослідження. З однієї сторони, це пов'язано з новизною даного інституту в механізмі державної влади і, як наслідок, недостатньою розробкою вченими-теоретиками питання про його функції. По-друге, це ускладнюється тим, що у світі нема єдиної моделі цього інституту - для кожної держави характерна своя специфічна модель, яка визначається практикою її державотворення, національними традиціями, менталітетом народу, правовою системою, рівнем правової культури і т.д. Тому функції інституту омбудсмана в конкретній державі не істотно, але все таки відрізняються.

Така різноманітність та теоретична не розробленість функцій інституту омбудсмана, з нашої точки зору, має негативний результат, оскільки в науковій юридичній літературі вони не досліджені належним чином. У вітчизняній конституційній доктрині наукова розробка функцій омбудсмана ґрунтується на схемі, вперше запропонованій у 1990 році радянським вченим І.С. Власовим у роботі «Защита гражданских прав личности в Польше: (институт омбудсмана)» [1, с.11]. І сьогодні всі автори, які займаються дослідженням інституту омбудсмана, однакові в тому, що в його діяльності можна відмітити тільки чотири основні функції, які у своїй сукупності підкреслюють особливу правозахисну роль цього інституту: а) виявлення всіх обставин, що стосуються порушення прав й свобод людини та громадянина; б) корегуючу або відновлюючу функцію з виправлення допущеної у відношенні до громадянина несправедливості, що привела до порушення його прав і свобод; в) функцію, пов'язану з ініціюванням реформ; г) інформаційно-виховну функцію [2, с.18; 3, с.47-48].

Певні відмінності у визначенні функцій омбудсмана

можна відзначити у К.О. Закоморної, яка вказує уже на сім його функцій, до яких відносить дослідницьку, сприяння парламентському контролю, реформістську, консультативну, інформаційну, виховну та інтеграційну функції [4, с.127]. Правда, при цьому сама вона зупиняється на характеристиці тільки реформістської функції омбудсмана.

Думаємо, що це неповний перелік функцій омбудсмана. Тому метою нашої роботи є дослідження правового статусу омбудсманів різних країн з тим, щоб виділити і проаналізувати функції цього контрольно-наглядового, правозахисного інституту. При цьому варто підкреслити, що теорією держави та права в пізнанні державно-правових явищ і процесів використовується метод класифікацій, який сприяє упорядкуванню і співставленню цих явищ та процесів. Ефективно використовується цей метод і при дослідженні функцій органів державної влади. Вважаємо доцільним зробити це й при характеристиці функцій омбудсмана, що створить умови для більш глибокого і різностороннього їх вивчення та ефективнішого застосування. Класифікація дозволить напрацювати практичні рекомендації з удосконалення основних напрямків діяльності - функцій омбудсмана не загалом, а диференційовано.

Класифікаційні підстави можуть мати різний характер, і їх слід розрізняти за певними критеріями, низкою ознак і, насамперед, за елементами діяльності омбудсмана. Найбільш загальними критеріями розмежування функцій омбудсмана є, по-перше, способи та засоби його діяльності - більш-менш однорідні, близькі види діяльності омбудсмана, по-друге, особливості об'єкта (сфери) впливу, специфіка суспільних відносин, на які омбудсман впливає в процесі своєї діяльності. Можна виділити також основні і неосновні його функції. Основні функції омбудсмана - це найбільш важливі, широкі за обсягом та загальні за змістом напрямки його діяльності щодо здійснення стратегічних завдань і цілей, що стоять перед ним. Неосновні - це структурні частини основних функцій омбудсмана, які представляють собою напрямок його діяльності щодо виконання завдань у конкретній, а тому більш вузькій сфері суспільного життя. Однак необхідно зауважити, що така класифікація функцій омбудсмана є надто умовною, оскільки критерій такого образного розмежування функцій органів державної влади теорією держави та права чітко не визначений. Тому з огляду на предмет нашого дослідження, вважаємо за доцільне детальніше зупинитися на характеристиці основних функцій омбудсмана.

Відносно класифікації функцій омбудсмана за спосо-

бами та засобами діяльності, на нашу думку, можна виділити такі функції омбудсмана: 1) правозахисну; 2) контрольно-наглядову; 3) виховну; 4) інформаційну; 5) попередження порушень прав людини; 6) дослідження всіх обставин справи по порушенню прав людини; 7) соціальної справедливості щодо відновлення порушених прав людини; 8) представницьку; 9) ініціювання реформ в галузі забезпечення прав людини; 10) організаційну; 11) планування.

Водночас, поряд із названими вище функціями інституту омбудсмана, вважаємо, що в конституційній доктрині повинна отримати розповсюдження інша класифікація, що має не менше теоретико-практичне значення, критерієм якої є об'єкти (сфери) діяльності інституту омбудсмана. В.Ф. Погорілко, характеризуючи функції держави, вказує, що основними об'єктами діяльності цього комплексного інституту є сфери цієї діяльності, зокрема, політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна та зовнішня сфери. Відповідно до них розрізняють такі функції держави, як політична, економічна, соціальна, культурна (духовна, ідеологічна), екологічна та зовнішня (зовнішні) функції [5, с.18-20]. Оскільки держава виконує ці функції через відповідні органи влади, то цілком зрозуміло, що омбудсману так чи інакше притаманні названі функції, оскільки об'єктом (сферою) його діяльності є політичні, громадянські, соціально-економічні, екологічні та культурні права і свободи людини та громадянина. При цьому слід погодитися з тими авторами, які вважають, що для розвинутих демократичних держав об'єктні функції мають, як правило, другорядне значення і у наш час в конституціях більшості держав вони передбачаються і закріплюються, в основному опосередковано: шляхом закріплення політичної, економічної та інших систем і засад суспільства і держави та відповідних функцій і повноважень органів державної влади [6, с.308] та, звісно, і омбудсмана.

Звичайно, що серед усіх названих функцій правозахисна функція займає пріоритетне місце. Саме вона в повній мірі характеризує соціальне призначення цього інституту. І коли ми говоримо, що основною функцією парламенту є законодавча діяльність, виконавчої гілки влади – виконання законів, судової – здійснення правосуддя, то для інституту омбудсмана – це забезпечення прав людини. В правовій демократичній державі, де всім громадянам гарантуються проголошені Конституцією права і свободи, інститут омбудсмана разом із іншими правоохоронними органами доповнює та значно підсилює загальну систему гарантій прав і свобод людини та громадянина. Його правозахисна діяльність забезпечується відповідними повноваженнями, які конкретизують його позицію як елемента правопорядку в широкому значенні [7, с.23].

Роль омбудсмана в захисті прав та свобод людини і громадянина є доволі багатогранною. Здійснюючи дану функцію, омбудсман бере участь у створенні умов щодо правомірної реалізації людиною своїх прав, здійснює дії превентивного характеру, що спрямовані на запобігання можливих порушень прав людини, розглядає та перевіряє

заяви, скарги й інші повідомлення про порушення прав людини, має право вимагати від органів державної влади, муніципальних органів, їх службових осіб неухильного дотримання прав і свобод людини. У випадку виявлення факту порушень прав людини омбудсман роз'яснює потерпілим порядок захисту їх прав і свобод, а також він наділений повноваженнями по вжиттю відповідних заходів щодо відновлення порушених прав і свобод. При наявності підстав вважати, що порушення прав і свобод людини і громадянина має характер злочину, омбудсман наділений правом звертатися до правоохоронних органів з метою покарання у відповідності з законом винних. У випадку відсутності прямих правових приписів щодо реалізації громадянами своїх прав і свобод, їх відновлення, омбудсман при захисті прав людей повинен керуватися в установленому порядку і в межах своєї компетенції не тільки нормами національного внутрішнього права, але і нормами міжнародного права, міжнародних угод, ратифікованих країною, а також такими критеріями, як справедливість, розумність прийнятих рішень органів державної влади, їх посадових осіб, що порушують чи обмежують права людини. Це вигідно відрізняє інститут омбудсмана від інших правоохоронних органів і створює йому значний потенціал у забезпеченні прав людини.

Правозахисна діяльність омбудсмана реалізується не тільки через правозахисну функцію. Йому властиві і інші соціально-вагомні функції, серед яких чільне місце займає контрольно-наглядова.

Призначення цієї функції - аналіз фактичного стану дотримання прав людини апаратом державної влади, його посадовими особами, оцінка їх діяльності з точки зору дотримання прав людини, здійснення контролю та нагляду за законністю, обґрунтованістю та доцільністю прийняття рішень органами державної влади та їх посадовими особами у сфері прав людини.

Контрольно-наглядова функція здійснюється омбудсманом, як правило, на підставі скарг окремих громадян. Тобто, основним методом його роботи є розслідування і перевірка скарг потерпілих. Розглядаючи скарги на неправомірні дії посадових осіб, на рішення, правові акти органів державної влади, що обмежують права людини, омбудсман тим самим перевіряє в ході провадження дотримання ними вимог Основного закону держави, іншого чинного національного законодавства щодо прав людини та контролює їх діяльність.

Однак контроль і нагляд омбудсмана за діяльністю різноманітних органів та посадових осіб з метою захисту прав і свобод людини та громадянина не можна зводити тільки до процесу вирішення скарг громадян - омбудсман уповноважений також контролювати діяльність органів виконавчої гілки влади, інших державних та муніципальних органів, їх посадових осіб іншими способами. Частіше за все омбудсмани наділені правом розслідування "по обов'язку служби", тобто при відсутності скарги зі сторони зацікавлених осіб. При виявленні випадків порушення прав громадян омбудсман може розпочати провадження за влад

сною ініціативою. Так, парламентські омбудсмани Швеції можуть прийти до висновку про необхідність порушення справи на підставі матеріалів, опублікованих в засобах масової інформації. В деяких країнах в обов'язки омбудсмана входить здійснювати періодичні інспекції діяльності органів державної влади, що підлягають його контролю. Хоча треба зазначити, що у Великобританії, Новій Зеландії та в деяких інших країнах омбудсмани можуть відкривати провадження по справі тільки на основі скарг громадян.

Порівняльно-правовий аналіз конституцій та законодавства багатьох держав світу свідчить про те, що омбудсмани мають у своєму розпорядженні досить ефективний арсенал юридичних засобів для здійснення контролю за державним апаратом та його посадовими особами. Деякі автори відносять контрольно-наглядову функцію омбудсмана до числа найголовніших, першочергових. "З самого початку омбудсман був наділений функціями по здійсненню конституційного контролю за діяльністю виконавчої влади та інших органів і сприяв покращенню захисту прав людини від свавілля адміністрації" – стверджує Н.Ю. Хаманева [3, с.8]. "Його функції, – пише В.В. Бойцова – полягають в тому, щоб контролювати діяльність державних і муніципальних органів та гарантувати виконання ними обов'язків і зобов'язань по відношенню до членів суспільства, встановлених правом і статутами країни" [2, с.40]. Таким чином, омбудсман розглядається як "сторож" прав людей проти зловживань, протизаконних дій чи помилок державних та муніципальних органів і їх посадових осіб.

Виховна функція омбудсмана полягає в тому, що цей інститут своєю діяльністю виховує повагу до людини, матеріалізує на практиці принцип "визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю." Особливо важлива ця функція омбудсмана в посттоталітарних країнах, де ще не сформоване відповідне громадянське суспільство, відсутні належні правові та інституційні засоби захисту прав людини, та й самі права людини сприймаються більшістю населення як прості декларації. Про це свідчить той факт, що виховна функція прямо закріплена законодавством Грузії, Молдови, Російської Федерації, Польщі й т.д.

Все частіше сьогодні омбудсмани здійснюють свої функціональні обов'язки шляхом активної просвітницької діяльності, розробляючи інформаційні програми в галузі розвитку освіти у сфері прав людини, форм і методів їх захисту. Вони готують і розповсюджують серед населення інформаційні матеріали з прав людини, співпрацюють із засобами масової інформації, освітніми закладами, органами державної влади, неурядовими громадськими правозахисними об'єднаннями і організаціями, проводять науково-практичні конференції, семінари, наради, навчально-просвітницькі акції, "круглі столи" і т.д.

Здійснюючи виховну функцію, омбудсмани займаються вихованням у громадян почуття власної гідності, виробленням інстинкту захисту своїх прав, їх відстоювання, не пасування перед будь-якими органами державної влади, що порушили ці права тощо. Ця просвітницька, виховна робота, перш за все, ведеться в напрямку пропагування та

роз'яснення закріплених в Основному законі держави прав і свобод людини, їх гарантій, як на телебаченні, так й в друкованих засобах масової інформації. Оскільки невиконання державними чиновниками своїх обов'язків є однією з причин грубих та масових порушень прав людини, першочерговим завданням омбудсмана є виховання та просвіта культури прав людини посадових осіб, в компетенцію яких входить забезпечення дотримання і захисту прав людини.

Важливу виховну роль по відношенню до громадян та органів державної влади, їх посадових осіб, що порушили права людини, відіграють відповіді омбудсмана та його рішення по скаргам, де він аналізує характер порушень прав людини та зазначає шляхи усунення цих порушень. Велике значення в діяльності омбудсмана має той факт, що він виступає в деякій мірі Вчителем по відношенню до правоохоронних органів, судів, оскільки як інститут, що виник завдяки демократичному розвитку держави, побудові громадянського суспільства, будує свою діяльність на демократичних засадах, "пробиває" конституціоналізацію правового мислення, намагаючись усунути відсутність традицій безпосереднього використання судами, правоохоронними органами норм Конституції.

Реалізуючі цю функцію, омбудсмани значні зусилля у цьому напрямі спрямовують на поширення знань про міжнародні стандарти у галузі прав людини. Тим самим вони створюють передумови для широкого застосування міжнародних договорів по правах людини, ієрархії цінностей, прийнятих в міжнародному праві, і в першу чергу, в Пактах про права людини, Європейській Конвенції про права і основні свободи людини [8, с.140].

Слід підкреслити, що виконання виховної функції омбудсмана вимагає високого рівня професіоналізму у сфері захисту прав людини, а інколи навіть у сфері права від нього самого з тим, щоб він міг належним чином виконувати цю функцію та виступати рівноцінним опонентом у двобій за права людини з бюрократичним апаратом.

З виховною функцією тісно пов'язана інформаційна функція омбудсмана щодо повідомлення в засобах масової інформації відомостей про сам інститут, основні напрямки його діяльності, порядок звернення до омбудсмана, а також про факти порушень прав людини; заходи, що вживаються по відношенню до органів та посадових осіб, які порушили права людини. Важливу роль тут відіграють виступи омбудсмана на телебаченні, радіо, інтерв'ю, виступи з щорічною доповіддю, яку слід розглядати в якості основного джерела про стан прав і свобод людини в країні та підведення підсумків річної роботи самого омбудсмана. Згідно з законодавством більшості країн, щорічна доповідь омбудсмана повинна транслюватися по телебаченню та друкуватися в офіційних засобах масової інформації.

Слід підкреслити, що високий рівень гласності омбудсманівської діяльності дозволяє гарантувати її ефективність. Тому дуже важливо, щоб у омбудсмана була добре, по-партнерськи налагоджена співпраця з представниками друкованих і інших засобів масової інформації, особливо з телебаченням. Позитивним є також наявність офіційного

видання, як це має місце у більшості країн. Так, у Польщі три рази на рік видається Бюлетень Парламентського Уповноваженого з прав людини, в якому публікуються найбільш цікаві документи омбудсмана, резонансні справи, його подання в Конституційний Суд та інше. До речі, в цій країні практика склалася так, що омбудсман щомісячно проводить прес-конференцію і раз у три місяці виступає по телебаченню, що дає значні соціальні результати.

Цей позитивний досвід врахований і українським омбудсманом, який з 1999 року видає "Вісник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", друкуючи різноманітну інформацію пізнавально-правового характеру, зокрема, про міжнародну діяльність Уповноваженого з прав людини, його подання з конкретних справ, палітра повсякденних турбот Уповноваженого та інше.

Технічний прогрес сприяє розвитку новітніх інформаційних технологій і, зокрема, розповсюдженню інформації через Інтернет - майже всі омбудсманівські служби мають свої індивідуальні сайти

Окрім того, реалізація інформаційної та виховної функцій омбудсмана здійснюється через підготовку і видання ними спеціальної інформаційно-просвітницької літератури з прав людини, форм і методів їх захисту, яка безплатно розповсюджується та направляється органам державної влади, бібліотеки, різноманітні установи, неурядові правозахисні організації і т.д.

Функція попередження порушень прав і свобод людини займає особливе місце, бо навіть, здійснення омбудсманом будь-якої іншої функції все рівно слугує попередженню порушень прав і свобод людини та громадянина. Але це не виключає й цілеспрямовану діяльність - омбудсман виступає з роз'ясненням норм законодавства у сфері прав людини, проводить конференції, круглі столи з залученням представників громадськості, правоохоронних органів, в компетенцію яких входить боротьба зі злочинністю і попередження злочинів та інших правопорушень. Все це робиться з метою підняття рівня правової культури населення, представників владних органів, щоб ними не допускалися порушення прав людини. Адже, лише змінюючи правову свідомість та культуру в суспільстві в цілому та окремих його членів можна забезпечити реальне утвердження нової системи цінностей, яка базувалася би на принципах демократії, верховенства права та поваги до прав людини [9, с.31].

Функція дослідження обставин справи (слідча), полягає в тому, що омбудсман при розгляді скарг громадян чи за власною ініціативою відкриває провадження по факту порушень прав людини стосовно певних процесуальних дій, передбачених законодавством, направлених на в'яснення всіх обставин по справі. Тут омбудсман має право отримувати пояснення від посадових осіб і державних службовців з питань, що підлягають дослідженню в ході розгляду скарги, робити запити й отримувати відповіді від органів державної влади, муніципальних органів. Він може проводити перевірку діяльності різноманітних структур для виявлення порушень прав людини, доручати компетентним держав-

ним органам проведення експертиз і підготовку висновків з питань, що підлягають в'ясненню по провадженій справі і т.д. Омбудсман здійснює перевірку законності, правильності і доцільності дій посадових осіб і активів органів управління, процедури їх прийняття. Важливо, щоб омбудсман при здійсненні цієї функції зберіг об'єктивність, неупередженість до всіх сторін процесу

Функція соціальної справедливості полягає у відновленні порушених прав і свобод людини і громадянина. Тому виявити факт порушення прав людини - це тільки початок справи, необхідно докласти всі зусилля щоб ці порушення були усунені, і громадянин в повній мірі міг реалізувати свої права. Омбудсман тут повинен відіграти так звану "неконвенційну" роль, яка полягає в тому, що його рішення, які мають в основному рекомендаційний характер, завдяки авторитету самого омбудсмана, застосованим ним методів переконання повинні сприйматися органами влади, їх посадовими особами як обов'язкові до виконання. Це має велике значення особливо тоді, коли права людини порушуються не внаслідок не дотримання чинного законодавства, що регулює сферу прав людини, а внаслідок не відповідності дій органів, посадових осіб принципам соціальної справедливості, соціального гуртожитку, адміністративної етики, тобто коли порушується "дух" прав і свобод людини та громадянина.

Під організаційною функцією омбудсмана слід розуміти таку його діяльність, основним змістом якої є упорядкування, налагоджування ефективного функціонування омбудсманівської служби. Звичайно, що сам омбудсман як конкретна особа не в змозі виконати те відповідальне громадське завдання, яке покладається на нього, як інститут. Для цього ним створюється відповідний апарат помічників, який носить назву Бюро, Служба і т.п., в обов'язки якого входить технічна допомога омбудсманові в його правозахисній діяльності. І для того, щоб ця служба функціонувала як найефективніше, омбудсман повинен проявити певні організаційні задатки. Організаційна функція омбудсмана проявляється при вирішенні ним таких питань, як визначення кількості підрозділів, служб, персоналу, що входять в створювану організаційну систему, встановлення між ними взаємозв'язку, визначення перед кожним підрозділом, службовцем конкретної цілі і завдання діяльності, функцій, повноважень, оптимального співвідношення прав, обов'язків і відповідальності у співробітників, встановлення певного технологічного режиму управління, забезпечення цілеспрямованого у роботі, оперативності й високої якості виконання покладених на співробітників, підрозділів, служб завдань. Це особливо велике значення має в країнах, де омбудсмани діють не тільки на центральному рівні, але і на місцях.

З організаційної функції впливає функція планування, яка також не отримала законодавчого закріплення, але є важливим засобом і формою ефективного функціонування цього інституту. З метою раціонального використання робочого часу, виділених з бюджету матеріальних ресурсів і належного забезпечення прав людини, омбудсман повинен

правильно розпланувати строки і основні напрямки своєї діяльності.

Представницька функція омбудсмана має внутрішню і зовнішню форми проявлення. Внутрішня форма – це те, що омбудсман представляє інтереси народу, стоїть на їх сторожі, а також в деяких країнах представляє інтереси парламенту, здійснюючи парламентський контроль за дотриманням прав людини. Зовнішня форма представницької функції омбудсмана полягає в тому, що він презентує собою правозахисний державний орган у відносинах із міжнародними організаціями, сприяє розвитку міжнародної співпраці у галузі прав людини.

Так, виходячи з ряду міжнародних угод, їх країни-учасники повинні готувати періодичні доповіді щодо виконання своїх зобов'язань по дотриманню прав людини, і омбудсмани беруть безпосередню участь у підготовці таких доповідей або здійснюють моніторинг підготовки таких доповідей до міжнародних конвенційних органів. Велика робота проводиться ними щодо визначення міжнародних конвенцій з прав людини, до яких необхідно приєднатися їхнім державам.

Зовнішня форма представницької функції омбудсмана має свій вияв і в укладанні договорів про співпрацю зі своїми колегами з інших країн та іншими суб'єктами міжнародного права. Укладаючи їх в установленому порядку, омбудсмани, виходячи із загального розуміння завдань по забезпеченню гарантій захисту прав і свобод громадян, їх дотримання і поваги органами влади та посадовими особами, зобов'язуються сприяти відновленню на територіях своїх країн порушених прав громадян інших країн; здійснювати взаємний обмін інформацією, аналітичними довідковими матеріалами про свою діяльність з питань прав і свобод громадян, форм і методів їх захисту; проводити спільні експериментальні і дослідницькі роботи, організувати науково-практичні конференції і семінари для удосконалення механізмів правозахисної діяльності на місцевому, регіональному і національному рівнях; проводити регулярні міжсторонні консультації з питань захисту і дотримання прав людини; обмінюватися інформацією і координувати позиції під час проведення міжнародних конференцій, семінарів, круглих столів, інших заходів, що проводяться за участю сторін. Такі договори про співпрацю укладені між Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини України та Уповноваженим з прав людини Російської Федерації, між українським омбудсманом та омбудсманом Польщі, російським омбудсманом та омбудсманом Угорщини, російським омбудсманом та омбудсманом Польщі і т.д.

Серед зовнішніх форм представницької функції омбудсмана слід виділити також організацію та проведення різноманітних міжнародних конференцій і семінарів з їх участю, здійснення офіційних візитів в інші держави, зустрічі співробітників омбудсманівських служб для обміну досвідом роботи і надання взаємної практичної допомоги. Слід зазначити, що в сучасний період міжнародна співпраця омбудсманів є одним з найперспективніших напрямків їх

діяльності.

Реформаторська функція омбудсмана, в першу чергу, стосується удосконалення самого законодавства у сфері прав людини, а інколи - ініціювання проведення реформ в адміністративній системі; і в більшості країн світу вона закріплена на законодавчому рівні.

Слід зазначити, що завдяки цій функції омбудсман може подавати свої пропозиції по внесенню змін як в діючі закони, так і підзаконні акти. Наприклад, у 1983 році португальський проведор юстиції направив уряду і парламенту 94 таких клопотань, із яких 33 були задоволені, 32 відхилені, а розгляд інших перенесений на більш пізній термін. Цей приклад, як зазначає Н. Хаманєва, яскраво свідчить, що омбудсмана можна вважати не тільки парламентським уповноваженим для контакту громадян з виконавчою владою, але й реформатором цієї влади [10, с.22]. Не менш насиченою та різноманітною у цьому напрямку є діяльність інших омбудсманів світу. Так, у 1993-1995 роках омбудсман Нідерландів запропонував цілий ряд доповнень і змін до кримінального законодавства країни, і вони знайшли відображення у циркулярі Міністерства внутрішніх справ "Дослідження одягу та використання наручників відносно до права щодо недоторканості особи" [11, с.45]. За час свого існування Колегія народного правозахисту Австрії запропонувала близько трьохсот різноманітних законодавчих рекомендацій федеральному і регіональним законодавчим органам, половина з яких врахована [12, с.28]. Мали місце рекомендації по удосконаленню чинного законодавства у галузі прав людини та реформування існуючої системи управління у доповіді українського омбудсмана.

Необхідно зазначити, що громадськість та самі омбудсмани схвально сприймають наділення їх реформаторською функцією. Так, на думку омбудсмана Ірландії Кевіна Мерфі: "Якщо раніше серед посадових осіб державних органів існувало розхоже уявлення про те, що втручання омбудсмана негативно відображається на їх нормальній роботі, діє як подразник, що зіптовхує інтереси держави і особистості, то в даний час ставлення до омбудсмана різко змінилося. Багато хто з посадових осіб органів публічної влади визнали ефективність діяльності омбудсмана, особливо у справі удосконалення законодавства" [13, с.3]. Таким чином вважаємо, що реформаторська функція омбудсмана відіграє значну роль по забезпеченню прав людини і вона покликана гармонізувати відносини між органами державної влади та громадянами, ефективно вплинути на стан дотримання прав і свобод людини та громадянина у різних країнах світу.

Що ж стосується характеристики об'єктних функцій омбудсмана, то, як ми уже зазначили, дослідниками цього інституту вони не сприймалися, і їх якщо і аналізували, то тільки в контексті із розглядом правозахисної функції омбудсмана. Однак вважаємо, що такий стан справ не відповідає сучасній конституційній теорії і практиці. Особливо це стосується характеристики функцій омбудсманів Європи та СНД, чия діяльність базується на конкретизації забез-

печення громадянських, політичних, соціально-економічних, культурних та екологічних прав і свобод людини та громадянина, і де відповідно до вимог Європейської Конвенції про захист прав і основних свобод людини, Міжнародних пактів про права людини розроблено і запроваджено класифікатор звернень до омбудсмана, згідно з яким здійснюється аналіз звернень на засадах їх класифікації щодо порушення політичних, громадянських, соціально-економічних, культурних та екологічних прав і свобод людини.

Політична функція омбудсмана виявляється у забезпеченні реалізації громадянами права брати участь в суспільно-політичному житті держави і в здійсненні державної влади. Ця функція полягає охороні та захисті права громадян на безпосередню участь в управлінні справами держави шляхом реалізації їх волевиявлення на виборах, референдумах, а також особистої участі в роботі органів законодавчої, виконавчої чи судової влади (право обирати та бути обраним, право на рівний доступ до публічних посад та функцій). Політична функція омбудсмана реалізується через його діяльність по гарантуванню громадянам ідейного плюралізму та політичної активності шляхом захисту їх прав на об'єднання в політичні партії та громадські організації, свободу мітингів, демонстрацій, вуличних походів, пікетів, свободи петицій і т. д.

Ще один головний напрямок діяльності омбудсмана полягає у охороні та захисті ним громадянських (особистих) прав і свобод людини та громадянина. Громадянська функція омбудсмана покликана забезпечити пріоритет індивідуальних, внутрішніх орієнтирів розвитку особи, свободу та автономію індивіда як члена громадянського суспільства, його юридичну захищеність від будь-якого незаконного зовнішнього втручання, в першу чергу, самої держави в особі її органів. Омбудсман повинен стояти на сторожі приватних інтересів людини, захищати можливості індивідуального самовизначення і самореалізації особи. Об'єктом охорони та захисту омбудсманом виступають такі права і свободи, як право на життя і гідність особи, право на свободу і особисту недоторканість, а також недоторканість приватного життя і житла; таємниця листування, телефонних переговорів телеграфних, поштових та інших повідомлень; свобода пересування і вибору місця проживання, свобода совісті; свобода думки, слова; свобода вибору національності та мови спілкування та інше. По суті, цей блок прав, що захищається омбудсманом, охоплює собою фундаментальні аспекти свободи людини, які виражають гуманістичні принципи будь-якого демократично організованого суспільства.

Діяльність омбудсмана у напрямку охорони та захисту соціально-економічних прав і свобод людини та громадянина, з однієї сторони, гарантує громадянам відповідну активність у економічній сфері діяльності, з іншої – дає певний соціальний захист. Соціально-економічна функція омбудсмана спрямована на забезпечення людині достатнього життєвого рівня, права на працю і вільний вибір роботи, на соціальне забезпечення, на охорону і допомогу

сім'ї, материнству і дитинству; на охорону здоров'я і медичну допомогу; на власність, підприємницьку діяльність і т. д. Реалізація цієї функції омбудсманом передбачає здійснення ним дій по охороні та захисту соціально-економічних умов життя і праці індивіда, його соціальної захищеності, забезпечення йому належних умов вільного розпорядження основними факторами господарської діяльності.

Функція омбудсмана щодо захисту культурних прав людини проявляється у гарантуванні ним доступу людині до благ культури, свободи художньої, наукової, технічної творчості, її участі в культурному житті держави та суспільства і користування досягненнями культури. Діяльність омбудсмана тут спрямована на реалізацію культурних потреб людини, забезпечення зростання рівня її культури, без якої особа не може повноцінно реалізувати себе.

Екологічна функція омбудсмана полягає у захисті екологічних прав громадян, перш за все, у охороні їх права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. В деяких країнах омбудсман стоїть на сторожі прав громадян щодо вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту та інше.

Підводячи підсумок нашому дослідженню, ще раз зазначимо, що за способами та засобами діяльності омбудсмана можна виділити такі його функції: 1) правозахисну; 2) контрольню-наглядову; 3) виховну; 4) інформаційну; 5) попередження порушень прав людини; 6) дослідження всіх обставин справи по порушенню прав людини; 7) соціальної справедливості, яка полягає у відновленні порушених прав людини; 8) представницьку; 9) ініціювання реформ в галузі забезпечення прав людини; 10) організаційну; 11) планування. Об'єктами ж функціями омбудсмана виступають політична, громадянська, соціально-економічна, культурна та екологічна функції. Слід зазначити, що усі функції омбудсмана між собою тісно взаємопов'язані та спрямовані на оптимальне здійснення ним своїх функціональних обов'язків щодо ефективного захисту прав і свобод людини та громадянина.

Перспективами подальших розвідок у даному напрямку бачимо дослідження неосновних функцій омбудсмана.

ЛІТЕРАТУРА

- 1 Власов І.С. Защита гражданских прав личности в Польше (институт омбудсмана). – М.: ИНИОН АН СССР, 1990. – 33 с.
- 2 Бойцова В. В. Служба защиты прав человека и гражданина: Мировой опыт. – М.: БЕК, 1996. – 408 с.
- 3 Хаманева Н. Ю. Уполномоченный по правам человека - защитник прав граждан. – М.: ИГиПРАН, 1998. – 80 с.
- 4 Закоморна К.О. Институт омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз): Дис. . канд. юрид. наук: 12.00.02. – Харків, 2000. – 177 с.
- 5 Погорілко В.Ф. Основи конституційного ладу України

ни. –К.: Ін-Юре, 1997. –40 с.

6. Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. –Чернівці, 1999. –508 с.

7. Соколов А.Н., Трумпель К.Б. Парламентский омбудсман: генезис, функционирование, тенденции развития – Калининград: Балтийский ин-т экономики и финансов, 2000. –94 с.

8. Лентовска Э. Омбудсман в странах восточной и центральной Европы (польский опыт): Обзорный доклад 1994 года о деятельности омбудсмана в Польше // Российский бюллетень по правам человека. –1995. –Вып.7. –С.133-141.

9. Карпачова Н.І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Упов-

новаженого Верховної Ради України з прав людини. –К.: Книжкова друкарня наукової книги, 2000. –377 с.

10. Хаманева Н. Ю. Охрана прав граждан в зарубежных странах: институт омбудсмана (сравнительный аспект). – М. ИНИОН, 1991. –54 с.

11. Annual Report of National Ombudsman of the Netherlands for 1995. – Amsterdam, 1996. –69 p.

12. Muhr E. The protection of citizens as “consumers” of government services // Proceedings of the 4-th Round Table with European Ombudsman. –Lisbon, 1994. –96 p.

13. Introduction by Kevin Murphy // Office of Ombudsman statement of strategy 1997. –1999. –8 p

Надійшла до редколегії 22.09.2003

МАРЦЕЛЯК О.В. ФУНКЦИИ ОМБУДСМАНА

Освещаются вопросы, связанные с основными направлениями деятельности омбудсмана, приведена классификация и охарактеризованы основные его функции.

MARTSELJAK O.V. FUNCTIONS OF OMBUDSMAN

Are taken up the questions connected to the basic directions of activity ombudsman, classification is given and his basic functions are characterized.



О.В. МОРОЗ

Національний університет внутрішніх справ

УДК 657.422.4(470+571)“20/21”

ВИДИ ЦІННИХ ПАПЕРІВ У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ (ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ СТ. – ПОЧАТОК ХХ СТ.)

Проаналізоване поняття цінних паперів, розроблене Г.Ф. Шершеневичем, А.Г. Гусаковим, А.М. Феміліді, А.Ф. Федоровим, розглянуті найбільш поширені класифікації цінних паперів, які сформувалися в кінці ХІХ ст.

У період розвитку ринкових реформ в Україні великого значення набувають питання побудови ринку цінних паперів з урахуванням вітчизняного й світового досвіду. Для уникнення помилок, які були допущені в минулому, та покращення якості нормативних актів, що регулюють відносини у цій сфері, необхідно вивчити, насамперед, принципи формування поняття, а також видів цінних паперів Російської імперії. Це питання сучасними дослідниками не висвітлювалося, тому виникла необхідність його комплексного аналізу.

Вчення про цінні папери на території України почало зароджуватися наприкінці ХІХ ст. Великі здобутки у його розробку внесли П.П. Цитович, А.Ф. Федоров, Г.Ф. Шершеневич, А.Г. Гусаков, А.М. Феміліді та інші вчені. На

підставі їхніх праць була сформована класична, або документарна теорія цінних паперів. Значний інтерес викликає питання про види цінних паперів, які існували у другій половині ХІХ ст. – на початку ХХ ст., але для цього необхідно встановити поняття цінних паперів, яке існувало у згаданий період. Так, Г.Ф. Шершеневич дане поняття пов'язував з поняттям документу, а інші стверджували, що це “щось” зазначене в самому документі. Хоча окремі вчення про різні види цінних паперів вже були досить сформованими, але чіткого визначення цінних паперів на той час не існувало ні в законодавстві, ні на практиці. Тут його зміст трактувався по-різному, одні розглядали його ширше, тобто поширювали це поняття на всі документи, які лише виступали як доказ існування певних прав, а інші