

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.53(447)

Бондарев О. Б.,
аспірант юридичного факультету
Інституту законодавства Верховної Ради України

ІСТОРІЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМАНА В ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ

HISTORY OF IMPLEMENTATION AND TRENDS OF INSTITUTE OF OMBUDSMAN IN FOREIGN STATES

У статті здійснено історичний огляд запровадження інституту омбудсмана в зарубіжних державах. Звернуто увагу на ті аспекти запровадження інституту омбудсмана, що характеризують його правову природу. Визначено тенденції формування інституту омбудсмана в зарубіжних державах під кутом зору розвитку його правових підстав і правових характеристик.

Відзначено, що в кожній сучасній державі інститут омбудсмана покликаний вирішити найбільш нагальні проблеми забезпечення (захисту) прав громадян, і особливо, правовий статус яких має певні особливості. При цьому організація та діяльність такої інституції (її модель), як правило, зумовлена особливостями форми державного правління та територіального устрою і досить часто віддзеркалює історію розвитку державності та певні запити суспільства.

Ключові слова: омбудсман, посада омбудсмана, інститут омбудсмана, військовий омбудсман, модель інституту омбудсмана, форма держави.

В статье осуществлен исторический обзор введения института омбудсмана в зарубежных государствах. Обращено внимание на те аспекты внедрения института омбудсмана, характеризующие его правовую природу. Определены тенденции формирования института омбудсмана в зарубежных государствах с точки зрения развития его правовых оснований и правовых характеристик.

Отмечено, что в каждой современной государстве институт омбудсмана призван решить наиболее насущные проблемы обеспечения (защиты) прав граждан, и особенно, правовой статус которых имеет определенные особенности. При этом организация и деятельность такого института (ее модель), как правило, обусловлена особенностями формы государственного правления и территориального устройства и достаточно часто отражает историю развития государственности и определенные запросы общества.

Ключевые слова: омбудсман, должность омбудсмана, институт омбудсмана, военный омбудсмен, модель института омбудсмана, форма государства.

The article gives a historical overview of the institution of the ombudsman institution in foreign countries. The attention is paid to those aspects of the institution of the ombudsman, which characterize its legal nature. The tendencies of the formation of the ombudsman institution in foreign countries from the perspective of development of its legal grounds and legal characteristics are determined.

It is noted that in each modern state the institution of the ombudsman is called to solve the most urgent problems of providing (protecting) the rights of citizens, and especially, whose legal status has certain features. In this case, the organization and activities of such an institution (its model) are usually due to the peculiarities of the form of government and territorial organization, and often reflect the history of the development of statehood and certain demands of society.

Key words: ombudsman, ombudsman position, ombudsman institution, military ombudsman, model of ombudsman institution, state form.

У сучасному світі наявність інституту омбудсмана є характерною ознакою мало не кожної демократичної держави. Очевидно, що затребуваність омбудсмана обумовлена ефективністю реалізації ним ключового завдання держави – забезпечення (захисту) прав людини. Кожна країна, в якій функціонує омбудсман, має свої специфічні риси, які визначають особливість тієї чи іншої його моделі на впливають на реалізацію повноважень зазначеного державного органу.

Вивчення зарубіжного досвіду завжди є корисним із точки зору запозичення таких, що позитивно себе зарекомендували інститутів та засобів, а тенденції розвитку певних явищ дозволяють визначити певні закономірності та прогнозувати розвиток відповідних явищ та інститутів.

Інститут омбудсмана є предметом дослідження багатьох науковців різних країн. Значний внесок у систему знань про інститут омбудсмана здійснили наукові праці таких зарубіжних вчених, як В. Бойцова, А. Бегаєва, Є. Буянкіна, М. Дадашева, О. Єремеева, В. Засипалова, А. Калих, А. Сунгуров. Серед вітчизняних дослідників слід відмітити праці С. Банаха, О. Батанова, Л. Голяк, К. Закоморної, О. Марцеляка, Н. Наулік, Ю. Тодики ін. Разом із тим аналіз запровадження цього інституту різними вченими здійснювався під кутом зору тих чи інших аспектів, обумовлених тематикою конкретного дослідження. Для нас цікавими є такі аспекти запровадження інституту омбудсмана, що характеризують його правову природу, тобто першооснову, чинники, що

обумовили існування цього явища, його сутність – юридичні характеристики, місце і роль цього явища серед інших.

З огляду на вищезазначене метою цієї статті є пізнання чинників, що зумовили виникнення інституту омбудсмана, визначення тенденцій його формування в зарубіжних державах під кутом зору розвитку його правових підстав і правових характеристик.

У науковій юридичній літературі поширеною є інформація про скандинавське походження інституту омбудсмана. Вважається, що вперше інститут омбудсмана був запроваджений у Швеції ще на початку XVIII ст., а в минулому столітті його сприйняли інші скандинавські країни і Фінляндія [1, с. 281]. В енциклопедичній літературі відзначається, що цей термін був запозичений із середньовічної шведської мови і походить від слова „*umbud*” і має такі значення: представник, агент, делегат, адвокат, особа, яка представляла інтереси інших осіб [2, с. 842].

У давніх германських племенах омбудсманом називалася особа, яка обиралася для збору від імені постраждалої сторони грошової пені (вири) з злочинців, які вчинили вбивство [3, с. 138]. Існує думка, що першим випадком, пов'язаним із зародженням інституту омбудсмана у світі, є поява у Швеції в XVI ст. посади Головного сенешаля («*drotsen*»), який мав від імені верховної влади короля наглядади за роботою суддів та відправленням правосуддя. Він також повинен був надавати королю інформацію про виявлені порушення. Історично і до цього у функції сенешаля входило здійснення від імені верховної влади короля нагляду за роботою та відправленням правосуддя у королівстві. Згодом коло питань щодо контролю з боку королівської влади за роботою суддів розповсюдилося і на чиновників королівської адміністрації. Цей етап пов'язується з правлінням шведського короля Карла XII [4, с. 95].

Таким чином, в абсолютистський період державності Швеції попередник сучасного омбудсмана виконував функцію королівського (державного) контролю.

На початку XIX ст. Швеція стала конституційною монархією, що ґрунтувалася на принципі рівноваги влади короля і парламенту. За Конституцією 1809 р. у Швеції було запроваджено інститут омбудсмана юстиції (*Justitie Ombudsmannen*). До 1915 р. шведський омбудсман здійснював контроль і за цивільною, і за військовою адміністраціями. А в 1915 р. у країні було створено спеціальне відомство омбудсмана, на яке покладалося вирішенням військових питань – здійсненням контролю за військовою адміністрацією і розслідуванням скарг солдат [5, с. 11]. Потреба у створенні такого інституту в ті часи у Швеції, думається, була зумовлена як позитивним досвідом функціонування омбудсмана юстиції, так і особливостями зовнішньої політики, політики нейтралітету, що мала своїм підґрунтям успішно проведену в ці часи реформу оборони та переозброєння армії.

У період з 1967 по 1976 року у Швеції функціонували три омбудсмана: перший здійснював нагляд за судами, прокуратурою, армією і поліцією; другий

опікувався питаннями інформації, преси, освіти; третій – переважно питаннями податків і транспорту [6].

Починаючи з 1976 р. і по теперішній час у Швеції призначаються чотири омбудсмани, один з яких є головним. Відповідно до Акту від 13 листопада 1986 р. Головний парламентський омбудсман керує роботою інших і розподіляє між ними обов'язки та сфери діяльності. Так, один із них має контролювати питання доступності громадськості до офіційних документів, інший слідкує за роботою судів, прокуратури, поліції, в'язниць, виконанням судових рішень, а третій займається військовою адміністрацією та її відносинами із цивільними структурами [7]. Окрім інституту парламентського омбудсмана, у Швеції функціонують й інші: омбудсман у справах захисту прав споживачів (призначається урядом); омбудсман із питань економічного розвитку (призначається королем); омбудсман у справах преси опікується питаннями юридичної етики, деонтології, захисту приватного життя) (призначається представниками ЗМІ) [6].

Отже, генезис інституту омбудсмана у Швеції свідчить, що його правова природа безпосередньо пов'язана з інститутом державного контролю та необхідністю забезпечення правового порядку.

Характерними ознаками шведської моделі стали надзвичайно широкі повноваження та сфера компетенції омбудсмана, контроль якого поширюється на всю адміністративну сферу, включаючи центральні і місцеві органи, збройні сили, органи судової влади (крім верховного суду) і навіть церкву (за винятком питань теології) в тій мірі, в якій вона отримує субсидії від держави [6].

Із середини XIX століття інститут омбудсмана, причому спеціалізованого, військового функціонує в Нідерландах. Після Другої Світової війни військовий омбудсман у цій державі був значно підсилений шляхом запровадження посади Генерального інспектора Королівських збройних сил із більш широкими повноваженнями [8]. З 1982 року в Нідерландах засновано посаду національного омбудсмана як орган загального парламентського контролю.

Близькою за правовою системою до Швеції є Фінляндія. Як і в сусідній країні, до 1919 р. в цій державі існував канцлер юстиції, який призначався генерал-губернатором із метою здійснення контролю за роботою уряду та адміністрації.

У Конституції Фінляндії, прийнятій у 1919 р., законодавчо було закріплено і введено посаду омбудсмана юстиції (*Justitie Ombudsmanen*). До компетенції парламентського омбудсмана належало здійснення нагляду за дотриманням закону і виконанням обов'язків судами та іншими органами влади, державними службовцями, а також за законністю дій працівників публічних організацій, інших осіб при виконанні ними своїх обов'язків [7].

У 1952 році інститут військового омбудсмана був запроваджений у Норвегії, а в 1962 році в цій державі був заснований громадянський (цивільний) омбудсман юстиції. Інститут омбудсмана в Норвегії має досить складну структуру. У структурі

військового омбудсмана створюється комітет, склад якого в кількості 7 членів формує зі свого складу Стортинг на 4 роки. Голова комітету – омбудсман – працює на постійній основі. Його завдання полягає в сприянні захисту громадянських прав службоців збройних сил.

Так само формується інститут цивільного (громадянського) омбудсмана. А його компетенція поширюється як на центральну (навіть міністрів), так і на місцеву адміністрацію, церковну владу (в межах питань фінансування). Як і у Швеції, в цій державі функціонує омбудсман у справах захисту споживачів [6].

Згідно з Конституцією Данії (1953 р.) для контролю за роботою цивільної та військової адміністрації держави запроваджувалась посада омбудсмана, який має призначатися Фолькетингом (ч. V, ст. 55) [9]. Безпосередньо інститут омбудсмана був запроваджений у Данії згідно із Законом від 11.06.1954 р. Закон уповноважує омбудсмана здійснювати нагляд за цивільною і військовою адміністрацією та органами місцевої адміністрації, «щоб ніхто в межах своєї компетенції не переслідував незаконних цілей, не приймав необґрунтованих рішень або будь-яким чином не вчиняв посадових правопорушень або злочинів» [6].

Таким чином, можемо зробити висновок, що правова природа скандинавської моделі інституту омбудсмана пов'язана переважно із загальною функцією державного контролю та забезпечення правопорядку, що зумовлено особливостями форми правління (конституційні монархії у більшості держав, які запровадили таку модель омбудсмана) і відповідними традиціями.

Підсумовуючи огляд особливостей моделі скандинавського омбудсмана, відзначимо характерну для неї наявність військового омбудсмана, що у всіх державах регіону, окрім Швеції, був запроваджений у 50-х роках XX ст. Це, думається, було зумовлено низкою чинників, пов'язаних з особливостями історичного, географічного та геополітичного, економічного тощо характеру, які впливали на формування оборонної політики кожною державою та необхідністю спільного вирішення проблем безпеки, що постала перед скандинавськими державами після Другої світової війни [10].

У зв'язку із загальною тенденцією розвитку думократизму інститут омбудсмана в XX ст., (особливо з середини) постає складовою частиною і невід'ємним елементом демократичної державності. Загалом саме демократизм став чинником розвитку правової природи омбудсмана.

Так, запровадження омбудсмана у ФРН пов'язується із суспільними запитами на демократизацію військової сфери, приводами до активізації яких стали викриття злочинів вермахту і голосними судовими процесами над колишніми нацистськими офіцерами [8]. Норми щодо омбудсмана включені до Конституції ФРН (1949 р.) згідно із Законом від 19.03.1956 р. Означеним Законом Конституція ФРН була доповнена ст. 45-b, згідно з якою для охорони основних прав в якості допоміжного органу

Бундестагу під час здійснення парламентського контролю призначається уповноважений Бундестагу з оборони. Правовий статус такого уповноваженого визначається спеціальним законом.

Надалі інститут омбудсмана поширився на інші континенти. Протягом 1960-70 рр. посада омбудсмана була запроваджена в багатьох провінціях Канади та в низці американських штатів (наприклад, у 1969 р. державний правозахисник з'явився в штаті Гавайї, в 1971 р. – у штаті Небраска, в 1972 р. – у штаті Айова, в 1974 р. – у штаті Нью Джерсі, в 1975 р. – у штаті Аляска, в 1996 р. – у штаті Арізона. Більше того, в Сполучених Штатах омбудсмани з'явилися навіть у деяких окремих містах: Дейтон – у штаті Огайо, Ері – в штаті Пенсільванія та ін. [7]. У 1977 році в США навіть створюється Американська асоціація омбудсманів (The United States Association of Ombudsman) для забезпечення взаємодії між офісами омбудсманів класичного типу [11]. У 1971–1973 рр. служба омбудсмана з'явилася в кількох штатах Австралії, а в 1977 р. в Австралії була введена посада федерального омбудсман [12].

У 1975 р. у Португалії згідно із спеціальним Законом № 212 від 21.04.1975 р. створено державний орган – посадову особу, уповноважену контролювати діяльність урядових установ – Генеральний омбудсмен, або проведор (поручитель) юстиції (Provedor de Justiça). На першому етапі ця посадова особа призначалася Президентом та надалі стала обиратися Зборами Республіки.

У 1981 р. інститут омбудсмана – Народного захисника (Defensor del Pueblo) – був створений в Іспанії.

На даний час такий інститут існує в Австрії, Бельгії, Єгипті, Ізраїлі, Індії, Ірландії, Італії, на Кіпрі, у Франції, Швейцарії, Японії та багатьох інших державах.

З кінця XX ст. інститут омбудсмана з'являється в державах Східної Європи. Вперше в Східній Європі посада Уповноваженого з прав громадян була введена в Польщі (1988 р.). А вже в 1989 р. посада омбудсмана засновується в Угорщині, в 1990 р. – у Хорватії, в 1993 р. – в Румунії [12].

Після розпаду СРСР інститути омбудсмана були запроваджені у всіх новостворених незалежних державах. При цьому кожна держава запроваджувала власну модель, як, наприклад: народний адвокат у Молдові, парламентський адвокат у Вірменії, народний захисник у Грузії, уповноважений із прав людини в Україні, Азербайджані, Росії, Узбекистані та ін.

Таким чином, поширення омбудсмана на теренах колишнього «соціалістичного табору» свідчить про те, що демократизм є в основі правової природи цього інституту і одним із ключових чинників його розвитку.

У наш час інститут омбудсмана функціонує навіть в ісламській державі Пакістан, де ця посада була уведена Указом Президента Пакістану в 1983 р., що знову ж таки свідчить про поширення демократизму.

У кожній сучасній державі інститут омбудсмана покликаний вирішити найбільш нагальні проблеми

забезпечення (захисту) прав громадян, і особливо тих, правовий статус яких має певні особливості. При цьому організація та діяльність такої інституції (її модель) обумовлена особливостями форми державного правління та територіального устрою і разом із тим досить часто віддзеркалює історію розвитку державності та певні запити суспільства.

Якщо в Данії, Німеччині, Швеції омбудсман функціонує в системі парламентського контролю, то у Франції медіатор призначається декретом Президента. У Франції цей інститут має своїм призначенням надання підтримки особам, які оскаржують рішення державних органів, а також посередництво між ними з метою укладення мирової угоди. Його характерною особливістю в цій державі є зростаюча кількість медіаторів від міністерств юстиції, охорони здоров'я, міських та адміністративних установ [11, с. 11].

Певні особливості інститут омбудсмана має в державах із федеративною формою устрою, де крім загальнодержавного (федерального) органу, може призначатися і на рівні окремих суб'єктів федерації. Наприклад, у Канаді є омбудсмани як на федеральному, так і на провінційному рівні, в Австралії – на загальнофедеральному рівні й на рівні штатів. В Австрії колегія народного правового захисту є загально-федеральною, але припускається створення аналогічних органів у землях. В окремих країнах існують навіть омбудсмани окремих міст. У Швейцарії в місті Цюріх призначається Уповноважений міста, в Ізраїлі є омбудсмани міст Іерусалім, Хайфи, Тель-Авива, в Нідерландах – омбудсман міста Амстердам [13].

У ФРН Уповноважений Бундестагу по обороні входить у систему загальнофедеральних органів, у землях військових омбудсманів немає, але в окремих землях (Північний Рейн – Вестфалія, Гессен, Баден-Вюртемберг) є омбудсмани, які розглядають скарги на органи і посадових осіб цивільної адміністрації. Запровадивши на законодавчому рівні посаду Уповноваженого Бундестагу, ця держава поєднала німецьку конституційно-правову традицію та шведську модель омбудсмана. При цьому нововведенням стала вимога проходження такою посадовою особою військової служби. Подвійність функцій Уповноваженого (незалежність та допомога при парламентському контролі як допоміжного органу) є ознакою використання принципу розподілу влад – він діє за дорученням Бундестагу, його комітету з оборони та за власною ініціативою у випадках виявлення порушень прав людини.

Зауважимо, що на відміну від військового омбудсмана у Швеції, німецький Уповноважений Бундестагу немає права відкриття кримінального чи дисциплінарного процесу проти військовослужбовців. Натомість до його компетенції входить: право отримання необхідної інформації від посадових осіб; право витребування письмових або усних показань свідків; право отримання інформації від невійськових посадових осіб; право бути присутнім на закритих засіданнях суду з кримінальних та цивільних

питань; надавати рекомендації та пропозиції іншим державним органам [7].

Загалом інститут омбудсманів, які опікуються питаннями захисту прав військовослужбовців, так званих військових омбудсманів, має значну специфіку і посідає особливе місце в системах омбудсманівських служб. Найбільш поширеною в сучасному світі є модель омбудсмана «загальної юрисдикції», який уповноважений здійснювати парламентський контроль, у т.ч. над збройними силами. В окремих державах омбудсман у військових питаннях може бути цивільною посадовою особою, наділеною функціями контролю над збройними силами. Як нами вже було розглянуто, така модель функціонує в Норвегії (Парламентський Уповноважений у справах Королівських збройних сил), Німеччині (Уповноважений Бундестагу в справах Збройних сил), Великій Британії (Уповноважений по скаргах військовослужбовців) та ін.

Третю групу займають омбудсмани, організаційно інтегровані в збройні сили. Такі омбудсмани, як правило, є офіцерами. Вони призначаються військовим командуванням і йому підпорядковуються. Прикладами інститутів, інтегрованих у збройні сили, є: Генеральний інспектор Міністерства оборони США, Генеральний інспектор Міністерства оборони Чеської Республіки, Генеральний інспектор Королівських збройних сил Нідерландів, Генеральний інспектор збройних сил Франції, Генеральний інспектор збройних сил Естонії. У свою чергу, Уповноважений з армійських скарг Армії оборони Ізраїлю має подвійне підпорядкування: міністру оборони і Комітету Кнессета з питань безпеки. Інститут військового омбудсмана може функціонувати і у вигляді колегіальних структур, як-то: Військова апеляційна рада у Франції, інспекторська служба Міністерства оборони в Чехії, служба військових радників у Данії [8].

Підсумовуючи вищенаведене, можемо зробити висновок, що інститут омбудсмана є невід'ємною ознакою сучасної демократичної правової держави. У кожній країні цей інститут має свої особливості, що зумовлені історичними, політичними (в т.ч., геополітичними), економічними чинниками, різноманіттям правових систем і специфікою систем права. Такі інститути різняться залежно від місця державно-правових систем, мають різні способи призначення, обсяг повноважень та підпорядкування.

У кожній сучасній державі інститут омбудсмана покликаний вирішити найбільш нагальні проблеми забезпечення (захисту) прав громадян, особливо тих, правовий статус яких має певні особливості. При цьому організація та діяльність такої інституції (її модель), як правило, зумовлена особливостями форми державного правління та територіального устрою і, разом із тим, досить часто віддзеркалює історію розвитку державності та певні запити суспільства.

Інститут омбудсмана (як узагальнююче, родове поняття) характеризується подвійною правовою природою: він є правозахисним інститутом – інститутом державного контролю (контролю за адміністрацією)

та водночас чинником забезпечення демократичного розвитку суспільства. Така подвійна правова природа особливо виявляється в інституті військового омбудсмана, який реалізує функцію забезпечення демократичного контролю над військовою організацією.

Попри різноманіття моделей інституту омбудсмана, можна визначити загальні тенденції його розвитку. По-перше, – все більше поширення, запровадження інституту в багатьох державах, чим доводиться його необхідність, раціональність, ефективність. По-друге, інституту омбудсмана в переважній більшості сучасних держав властива загальна тенденція посилення інституційної (поряд з омбудсма-

ном загальної юрисдикції функціонують військові омбудсmani, омбудсmani в справах дітей, пацієнтів, інвалідів, споживачів, біженців, мов та ін.) і територіальної спеціалізації (регіональні омбудсmani, омбудсmani міст, місцевого самоврядування тощо). При цьому слід розрізняти представництва національного омбудсмана в регіонах як розподіл його компетенції за принципом субсидіарності або технічне представництво від регіональних омбудсманів, які є представниками відповідних громад та елементом місцевого самоврядування і функціонують незалежно від діяльності та/або наявності в державі національного омбудсмана.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2006. 496 с.
2. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. Москва: Юрист, 2001. 1272 с.
3. Васютин Ю.С. Защита прав человека под эгидой омбудсмана: исторический опыт и современная практика. Среднерусский вестник общественных наук. 2009. № 4. С. 137.
4. Волков Н.А. Возникновение и особенности функционирования института уполномоченных по правам человека (омбудсманов) в зарубежных странах. Среднерусский вестник общественных наук. 2009. № 3. С. 93.
5. Конституции зарубежных государств / Сост. В.В. Маклаков. Москва: БЕК, 1999. 584 с.
6. Модели інституту омбудсмана URL: <http://school-sector.relarn.ru/prava/neverov/sweedn.html>.
7. Дакал А. Зарубіжний досвід формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей: роль інституту омбудсмана у справах дітей. Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. 2012. Вип. 4. С. 211.
8. Калих А. Институт уполномоченных по правам военнослужащих (военных омбудсманов) зарубежных стран. Центр развития демократии и прав человека. М., 2013. 20 с.
9. Конституція Данії (1953) URL: <https://legalns.com>.
10. Швед О.В. Военно-политическая интеграция стран Скандинавии в европейском контексте в 1948-1949 гг. URL: www.academia.edu/.
11. Косінов С.А. Омбудсман як інститут контролю за владою. Теорія і практика правознавства. 2015. Вип. 1. С. 1–12.
12. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2004. 35 с.
13. Косілова О.І. Сучасний стан і тенденції розвитку інституту омбудсмана у світі та в Україні. Правова інформатика. 2013. № 4(40). С. 62.
14. Дідковська І.О. Омбудсман у системі інститутів правової держави: порівняльно-політологічний аналіз: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2007. 19 с.
15. Кадук Т.Д. Роль омбудсмана в механізмі реалізації парламентського контролю в зарубіжних країнах. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2014. Вип. 28(1). С. 86.