

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

DOI 10.18524/2304-1587.2018.1(32).134143

УДК 341.231.14

Л. О. Корчевна

доктор юридичних наук, професор
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,
кафедра конституційного права та правосуддя
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

А. В. Левенець

кандидат юридичних наук
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,
кафедра конституційного права та правосуддя
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ІНСТИТУТ СПЕЦІАЛІЗОВАНОГО ОМБУДСМЕНА В МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються питання сутності та змісту спеціалізованих омбудсменів у системі захисту прав людини; визначаються види та роль цих інституцій у зарубіжних країнах; аналізуються перспективи їх запровадження в Україні. У результаті комплексного дослідження обґрунтовано необхідність першочергового впровадження в національний правозахисний механізм омбудсмена з прав дитини, військового та фінансового омбудсменів.

Ключові слова: спеціалізований омбудсмен, омбудсмен з прав дитини, військовий омбудсмен, фінансовий омбудсмен.

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку національного та міжнародного права супроводжується активними тенденціями оптимізації правозахисних механізмів, які б забезпечували гідний рівень захисту прав та свобод людини в кожній країні. Одним із дієвих механізмів такого захисту є інститут омбудсмена, який представлений вищою посадовою незалежною особою в державі, що здійснює функцію контролю за станом дотримання прав людини та попереджає їх порушення з боку органів влади та адміністрації. Слід відмітити, що інститут омбудсмена є порів-

няно новим інститутом у системі захисту прав людини, проте через свою доступність та дієвість він отримав широку популярність у багатьох країнах світу, особливо в період після Другої світової війни, коли проблема прав людини вийшла за межі національних держав та перетворилась на одну з глобальних проблем людства. В Україні вже близько 20 років запроваджений та успішно функціонує інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, проте вважати національну модель омбудсмена остаточно сформованою не можна. Нові виклики соціально-економічного та політичного характеру вимагають подальших змін та структурних перетворень правозахисних інституцій, зокрема – запровадження спеціалізованих омбудсменів із захисту окремих вразливих категорій осіб. Реалізація визначених завдань вимагає проведення відповідних наукових досліджень, метою яких є вивчення зарубіжного досвіду функціонування спеціалізованих омбудсменів та вироблення доктринально обґрунтованих пропозицій для їх створення в нашій державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання сутності та особливостей діяльності інституту омбудсмена досліджувались багатьма вітчизняними та зарубіжними вченими. Зокрема, професор О.В. Марцеляк здійснив дисертаційне дослідження щодо конституційно-правового статусу інституту омбудсмена, а також порівняльний аналіз омбудсменівської моделі в зарубіжних країнах та в Україні. Також важливими є результати наукових пошуків таких вчених, як О. В. Батанов, Л. В. Голяк, С. В. Нещінова, Ю. С. Палеева та багатьох інших. Однак, незважаючи на наявні обґрунтовані пропозиції щодо оптимізації національної моделі інституту омбудсмена, залишається низка невирішених питань щодо шляхів законодавчого врегулювання окреслених питань. У той же час, наявність у структурі адміністрації Президента України низки Уповноважених: з прав дитини, з прав осіб з інвалідністю, у справах кримськотатарського народу, з питань реабілітації учасників антитерористичної операції, які одержали поранення, контузію, каліцтво або інші захворювання під час участі в антитерористичній операції, свідчить про важливість та особливий характер забезпечення, реалізації та захисту окремих вразливих категорій осіб, що підтверджує необхідність створення відповідних незалежних інституцій в Україні.

Мета статті полягає у виявленні сутності спеціалізованого омбудсмена як особливого правозахисного механізму, дослідження зарубіжного досвіду його функціонування та аналіз перспектив його запровадження в Україні.

Вклад основного матеріалу. Інститут омбудсмена з'явився в Швеції на початку вісімнадцятого століття. Омбудсмен на той час був представником короля, який мав наглядати за станом дотримання посадовими особами та цивільною адміністрацією законів та статутів. Лише на початку дев'ятнадцятого століття із запровадженням у цій країні посади омбудсмена юстиції він став обиратись парламентом та отримав статус незалежної посадової особи, яка вже могла наглядати за законністю дій не лише цивільної адміністрації, але й короля та суду. Слід відмітити, що сам термін «омбудсмен» має шведське походження та використовується сьогодні як збірний для позначення всіх подібних інститутів у різних країнах.

Майже паралельно із загальним омбудсменом у Швеції запроваджується один із перших спеціалізованих омбудсменів – з прав військовослужбовців та розгляду скарг солдат. У середині 20-го століття запровадження

подібного спеціалізованого омбудсмена також відбувається в ФРН, Норвегії, Данії та інших країнах. Таку популярність саме цього виду спеціалізованого омбудсмена дослідниця Л. В. Голяк пояснює «гострою соціально-політичною ситуацією, що виникла у післявоєнний час, а також необхідністю реформування збройних сил на нових демократичних засадах» [1, с. 65]. Подальший розвиток суспільно-політичних відносин в Європі характеризується поступовим переходом від військової сфери до соціальних проблем, і це відбувається на тлі розширення обсягу соціально-економічних прав людини та появи нових зобов'язань держав у відповідних галузях. На думку вже згадуваної нами Л. В. Голяк, «інститут спеціалізованого омбудсмена 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» [1, с. 66]. Саме в таких умовах з'являються нові види спеціалізованих омбудсменів як особливі інституції в механізмі захисту прав окремих уразливих категорій осіб, що потребують більшої уваги з боку держави через специфіку свого статусу.

Визначення спеціалізованого омбудсмена, враховуючи вищезазначені аспекти його появи та функціонування, можна звести до наступного: це незалежна авторитетна особа, головною метою якої полягає в тому, щоб діяти як посередник між певною групою населення й державними органами чи органами місцевого самоврядування, а також у цій якості проводити моніторинг законодавства й діяльності органів управління на основі повноважень, які дозволяють звертатися з запитом та мати доступ до необхідної інформації, подавати рекомендації щодо протидії фактам поганого управління й усунення порушень прав людини [2, с. 85].

У сучасних демократичних державах світу спеціалізація омбудсменів досить різноманітна. Найвизнанішими є такі їх види, як омбудсмен з прав дитини, з прав військовослужбовців, з прав жінок, з прав мігрантів та біженців та багато інших.

Одним із найважливіших для України видається впровадження омбудсмена з прав дитини, оскільки майбутнє нашої держави залежить від того, наскільки вона піклується про своїх дітей, які в перспективі формуватимуть культурний та цивілізаційний рівень її громадянського суспільства. Наявність системних проблем із захистом прав дитини в Україні констатують і фахівці Коаліції з прав дитини Української Гельсінської спілки з прав людини у своїй комплексній Доповіді про виконання Україною Конвенції ООН про права дитини за період 2011–2016 роки. Так, вони підкреслюють, що ситуація із захистом прав дитини в Україні не лише не покращилася, а навіть погіршилася, у першу чергу – внаслідок збройної агресії проти нашої держави та не підконтрольності частини території, а також велику кількість постраждалих від цієї агресії дітей, як тих, які виїхали з невідконтрольної території, так і тих, які залишились там [3].

Проблема захисту прав дитини не є новою для світового співтовариства, оскільки ще в 1959 році ООН прийняла Декларацію прав дитини, в якій були встановлені соціальні та правові стандарти захисту прав дітей.

Наступним кроком у розвитку цієї важливої галузі стала прийнята Генеральною Асамблеєю ООН в 1989 році Конвенція про права дитини, яку Україна ратифікувала одразу після проголошення своєї незалежності в 1991 році, а, отже, має виконувати взяті на себе міжнародні зобов'язання.

Слід відмітити, що з 2011 року в структурі Адміністрації Президента України діє Уповноважений Президента України з прав дитини як окремий орган, основними завданнями якого є моніторинг додержання в Україні конституційних прав дитини, а також виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері; внесення пропозицій щодо підготовки проектів законів, актів Президента України з питань прав та законних інтересів дитини; здійснення заходів, спрямованих на захист і відновлення порушених прав та законних інтересів дитини; підготовка заходів за участю Президента України, у тому числі міжнародного характеру, з питань, що стосуються дітей; організація заходів щодо налагодження взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань захисту прав та законних інтересів дитини [4, п. 4].

Окремо в складі Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини функціонує структурний підрозділ з питань дотримання прав дитини, «до повноважень якого віднесені питання щодо моніторингу стану дотримання в Україні прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері та підготовка пропозицій Уповноваженому з прав людини щодо вжиття актів реагування з метою запобігання порушенням прав дитини або сприяння їх поновленню» [5]. Навіть поверхневий аналіз дає змогу стверджувати, що повноваження обох структурних підрозділів у галузі захисту прав дитини, по-перше, дублюються, а, по-друге, закріплюються занадто загально та не конкретно. Саме тому вбачається необхідним запровадження окремої незалежної посадової особи – Уповноваженого з прав дитини в Україні з чітко виписаними функціями та повноваженнями, які б надавали право цій особі безпосередньо впливати на стан дотримання прав дитини в нашій країні шляхом моніторингу відповідної галузі, безпосереднього доступу до установ, в яких проживають або перебувають діти, у першу чергу – установ примусового тримання дітей (слідчих ізоляторів, дитячих будинків та інтернатів, спеціальних виховних та реабілітаційних установ для дітей та ін.).

Обираючи можливі шляхи запровадження дитячого омбудсмена в Україні, слід відмітити, що світова практика знає декілька таких підходів: від створення окремих структур на підставі спеціального закону, прийнятого парламентом, до розширення системи існуючих омбудсменівських служб або створення їх при громадських організаціях, від імені яких вони здійснюють відповідний контроль. Враховуючи, що в Україні важливим напрямком діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є функція захисту прав дитини (для чого в складі секретаріату створено відповідний структурний підрозділ), для нас найприйнятнішим видається досвід функціонування канадської моделі дитячого омбудсмена, яка була побудована за принципом розширення існуючого Бюро омбудсмена шляхом упровадження в 1987 році посади заступника омбудсмена у справах дітей [5, с. 350]. Шляхом розширення існуючої системи органів державної влади без запровадження окремої омбудсменівської структури щодо захисту прав дітей пішли також такі країни, як Данія, Бельгія, Німеччина та інші, які демонструють значні успіхи в указаній галузі.

Не менш важливим для нашої держави є запровадження спеціалізованого омбудсмена з прав військовослужбовців. Необхідність спеціалізованої правозахисної діяльності цієї категорії осіб відстоювалась у наукових колах тривалий час. Наприклад, професор О. В. Марцеляк відзначав, що створення посади військового омбудсмена «має стати важливим чинником демократизації суспільства загалом і національної військової адміністрації зокрема; має забезпечити виконання конституційних норм, що гарантують права і свободи військовослужбовців, сприяти створенню в суспільстві атмосфери довіри до армії» [7, с. 29]. Однак особливої актуальності питання гідного захисту прав військовослужбовців отримали після 2014 року, коли Україна через зовнішню агресію опинилась у стані фактичних воєнних дій, а, отже, й основна увага суспільства та держави має бути зосереджена на громадянах, які попри всі ризики боронять територіальну цілісність та державні кордони України. Наявність численних порушень та обмежень прав військовослужбовців та учасників АТО, починаючи з проблем підтвердження свого статусу і закінчуючи отриманням відповідних пільг та заохочень, свідчать про необхідність створення нових засобів їхнього захисту. Дієвим інститутом такого захисту може бути лише спеціалізований інститут, представники якого розуміють специфіку статусу військовослужбовців, знають внутрішні особливості військової служби та порядку її проходження. Необхідність упровадження спеціалізованого омбудсмена з прав військовослужбовців пояснюється також тим, що, враховуючи законний воєнний час, а також вимоги військової дисципліни, військовослужбовців можна вважати вразливою категорією, неспроможною захистити свої права та законні інтереси самотійно.

Зарубіжний досвід функціонування військового омбудсмена охоплює велику кількість країн, як-от: Норвегія, Канада, ФРН та інші. Враховуючи всі наведені вище проблеми військової галузі, з якими стикнулася Україна, для нас найбільш прийнятним видається використання досвіду Німеччини щодо створення військового омбудсмена. Позитивами цієї моделі можна вважати, по-перше, парламентський шлях призначення Уповноваженого Бундестагу з оборони та відповідно підвищений рівень незалежності його діяльності, по-друге, конституційний рівень закріплення його статусу, по-третє, широкий перелік повноважень, а також можливість розглядати скарги не лише військовослужбовців, але й громадян, депутатів та навіть із власної ініціативи розпочинати розслідування у випадку, якщо стали відомі факти порушення прав військових. До цього слід додати, що відсутні будь-які обмеження до формальних вимог або ж термінів подання скарг Уповноваженому.

Ще однією галуззю, яка також має особливо проблемне значення для України, є фінансова сфера та необхідність розроблення системи гарантій особи в цих правовідносинах. В умовах стихійного розвитку ринкової економіки, стрімких валютних коливань, які часто є суб'єктивними, непрогнозованими, підвищення інфляційного тиску та багатьох інших проблем, які особливо загострилися після світової економічної кризи 2008–2009 років, Україна стикнулася з глибоким протистоянням між банками та їхніми клієнтами, які в один момент із обох боків виявилися неспроможними виконувати взяті на себе зобов'язання. «Спроби вирішити ці проблеми призвели до активного використання таких жорстких інструментів, як колекторські компанії, масовий продаж заставної власності, застосування

процедур штучного банкрутства і багато іншого, що негативно відобразилося на ситуації в банківському секторі» [7, с. 67].

Враховуючи специфіку діяльності банківської системи, розвиток та ускладнення продуктів фінансового ринку, сутність яких часто незрозуміла багатьом споживачам фінансових послуг, найдієвішим механізмом захисту їх прав вважається інститут фінансового омбудсмена, який, до речі, був рекомендований для створення в Україні Світовим банком ще в 2011 році. Фінансовий омбудсмен успішно функціонує в більш ніж 40-ка країнах світу та має різний правовий статус, функції та повноваження. Так, в окремих державах цей інститут створений в системі захисту прав споживачів (Данія, Швеція, Латвія, Литва), також він може існувати як універсальний інститут для всього фінансового сектору (Великобританія, Австралія), або ж як окремий орган для одного або більше сегментів фінансового ринку (Польща, Канада, Італія).

Цікавим для України щодо запровадження фінансового омбудсмена можна вважати досвід ФРН, в якій цей інститут успішно функціонує від початку 90-х років як громадська структура, створена Спілкою приватних банків Німеччини. Слід відмітити, що в Німеччині, крім фінансового омбудсмена приватних банків, існують й інші їхні види, наприклад, омбудсмен німецьких банків публічного сектору, омбудсмен кооперативних банків тощо [7, с. 70]. Запровадження в Україні саме фінансового омбудсмена в системі приватних банків дозволить, окрім підвищення рівня захисту прав та інтересів людини у фінансовій сфері, також повернути довіру до фінансових установ, яка зараз знаходиться на вкрай низькому рівні. Окрім того, функціонування недержавного інституту фінансового омбудсмена, по-перше, не лягає тягарем на державний бюджет України, а, по-друге, забезпечує більшу незалежність цієї інституції, позбавляючи її політичної складової.

Висновки. Проведений аналіз дає змогу зробити висновок, що інститут спеціалізованого омбудсмену відіграє важливу роль у механізмі захисту прав людини, підтвердженням чого є успішне функціонування його численних різновидів в сучасних демократичних державах світу. Наявність спеціалізованих омбудсменів у системі правозахисних органів свідчить про спроможність держави захистити не лише найголовніші права всіх людей, але й окремі потреби вразливих груп населення, які в більшій мірі потребують такого захисту. Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з моменту заснування довів свою ефективність та дієвість у галузі здійснення контролю за станом дотримання прав людини в нашій державі, проте сформованою національну модель омбудсменівської служби вважати не можна. Низка політичних та соціально-економічних факторів обумовлюють потребу в створенні інститутів спеціалізованих омбудсменів, які будуть компетентно та цілеспрямовано здійснювати захист окремих, найуразливіших категорій осіб, що врешті-решт вплине на загальний стан дотримання прав людини в Україні. Дослідження найближчих перспектив впровадження спеціалізованих омбудсменів в Україні доводить, що такими є омбудсмен з прав дитини, військовий та фінансовий омбудсмени. Виокремлення саме цих видів спеціалізованих омбудсменів пов'язано перш за все зі специфікою статусу перелічених суб'єктів. Звісно ж, інші галузі прав людини є не менш важливими, проте з ними, з нашої точки зору, ефективно вправляється Уповноважений ВРУ з прав людини в межах своєї діяльності.

Список літератури

1. Голяк Л. В. Становлення та розвиток інституту спеціалізованого омбудсмана // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право. 2011. Вип. 1. С. 61–67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2011_1_11 (дата звернення: 10.05.2018).
2. Палеева Ю. С. Спеціалізовані омбудсмени в зарубіжних країнах: досвід для України // Альманах міжнародного права. 2015. Випуск 7. С. 84–91.
3. Ясеновська М., Бондаренко А. Права дитини: матеріали, підготовлені в рамках річної доповіді «Права людини в Україні 2016» URL: <https://helsinki.org.ua/prava-dytyny-m-yasenovska-a-bondarenko> (дата звернення: 10.05.2018).
4. Про Уповноваженого Президента України з прав дитини: Положення Президента України, затверджене 11 серпня 2011 року з наст. змінами URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/811/2011> (дата звернення: 10.05.2018).
5. Права дитини: інформація про підрозділ на офіційному веб-сайті Уповноваженого Верховної ради України з прав людини. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/child/> (дата звернення: 10.05.2018).
6. Закриницька В. Омбудсмен з прав дитини в механізмі державного захисту прав, свобод і законних інтересів дітей: зарубіжний досвід досвід / В. Закриницька // Вісник академії правових наук України. 2012. № 4 (71). С. 346–356.
7. Марцеляк О. В. Інститут військового омбудсмана та перспективи його створення в Україні // Часопис Київського університету права. 2003. № 3. С. 29–33.
8. Сирота А. І. Фінансовий омбудсмен як позасудова система врегулювання спорів на фінансовому ринку України // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). 2013. № 4 (63). С. 67–71.

Стаття надійшла до редакції 12.05.2018

Л. А. Корчевная

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова,
кафедра конституционного права и правосудия
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

А. В. Левенец

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова,
кафедра конституционного права и правосудия
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ИНСТИТУТ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО ОМБУДСМЕНА В МЕХАНИЗМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО ВНЕДРЕНИЯ В УКРАИНЕ

Резюме

В статье исследуются вопросы сущности и содержания специализированных омбудсменов в системе защиты прав человека; определяются виды и роль этих институтов в зарубежных странах; анализируются перспективы их внедрения в Украине. В результате комплексного исследования обоснована необходимость первоочередного внедрения в национальный правозащитный механизм омбудсмана по правам ребенка, военного и финансового омбудсменов.

Ключевые слова: специализированный омбудсмен, омбудсмен по правам ребенка, военный омбудсмен, финансовый омбудсмен.

L. O. Korchevna

Odessa I. I. Mechnikov National University,
The Department of Constitutional Law and Justice
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

A. V. Levenets

Odessa I. I. Mechnikov National University,
The Department of Constitutional Law and Justice
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

**THE NOTION AND CHARACTERISTICS OF RAIDING WITH
IN THE CONTEXT OF RELATED NOTIONS OF TAKEOVER
AND SEIZURE OF PROPERTY**

Summary

The article deals with the issues of the essence and content of specialized ombudsmen in the system of protection of human rights; the types and role of these institutions in foreign countries are determined; the prospects of their implementation in Ukraine are analyzed. As a result of a comprehensive study, the necessity of prioritizing the implementation of the child human rights ombudsman, the military and financial ombudsmen into the national human rights mechanism was substantiated.

Key words: specialized ombudsman, ombudsman for child rights, military ombudsman, financial ombudsman.