

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ОМБУДСМАНА В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

### FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE OMBUDSMAN INSTITUTE IN THE COUNTRIES OF EUROPE

Новіков М.М., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри загальноправових та соціально-гуманітарних дисциплін  
Херсонський факультет Одеського державного університету внутрішніх справ

Семко М.О., старший викладач кафедри права  
Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут»

У статті розглянуто пріоритетні значення, особливості та проблематику правового інституту омбудсмана в країнах Європи. Автори характеризують різні підходи науковців-правників до класифікації сучасних моделей цього правозахисного, державно-асоційованого органу, висвітлюють їхні індивідуальні риси та юридичні ознаки, специфіку організації інституту та його діяльність щодо забезпечення та захисту прав людини. В понятійно-категоріальному розумінні визначено місце функцій омбудсмана у системно-аналогічному функціонуванні інших правозахисних структур.

Становлення і розвиток досліджуваного інституту омбудсмана в країнах Європи з різними формами правління, територіального устрою та демократично-видового правового режиму, відбувалися у тісній взаємодії з іншими структурними елементами громадянського суспільства [1]. Втім, аналізовані функції правозахисників у різні історично-хронологічні періоди можуть мати інший сенс і зміст залежно від державного, політичного устрою, правового режиму та особливостей правової культури, традицій суспільного європейського життя.

Важливим у роботі є те, що діяльність омбудсмана – це приклад модифікованого принципу поділу процесу управління, оскільки, здійснюючи частку контролюючої функції, омбудсман бере на себе захист прав та свобод громадян, не входячи в класичні гілки влади, тобто не переслідуючи їх інтереси, а створюючи своєрідний механізм «вибіркового контролю» щодо захисту прав та інтересів громадян.

Автори зазначають, що авторитет цього інституту пояснюється цілою низкою взаємопов'язаних факторів, таких як правовий, історичний, теоретичний та прикладний досвід країн Європи, де існує така посада; те, що досліджуваний інститут омбудсмана здатний дієво та успішно впливати на стан забезпечення і захисту прав людини в державі; нині у багатьох європейських країнах існує вже двох-, чи тривірнева система правових інститутів омбудсмана (національний, регіональний та місцевий омбудсмани, які не пов'язані між собою ієрархічно-юридичним підпорядкуванням, що є позитивним за посадовою незалежності); фактор перманентності у статичі (нормативної непорушності); у динаміці (правозастосовної активності); конструктивної співпраці з державними (правоохоронними), асоційованими та іншими організаціями за провідними принципами щодо верховенства права, справедливості, гуманізму, законності, правової компромісності тощо.

Таким чином, удосконалення процедури і механізму захисту прав людини й громадянина є основним завданням омбудсмана в соціально-демократичній, правовій державі. Об'єктивним вважається судження про те, що співпраця омбудсманів на міжнародному рівні є актуальною, найбільш ефективною, тому що реально складними є відносини між країнами та їхніми громадянами, які входять у різні правові сім'ї, мають різні галузево-правові регулятори сімейних, майнових, трудових, фінансових, житлових, нотаріальних, адміністративних та інших відносин між людьми.

**Ключові слова:** захист прав і свобод, омбудсман, досвід, уповноважений з прав людини, державне управління, світові моделі інституту омбудсмана.

The article considers the meanings, features and problems of the legal institution of the ombudsman in European countries. The authors characterize the different approaches of scholars-lawyers to the classification of modern models of these human rights, state-associated body, highlight their individual traits and legal characteristics, the specifics of the organization and its activities to ensure and protect human rights. In the work in the conceptual and categorical sense the place of functions of the ombudsman in system - analogous functioning of other human rights structures is defined.

The formation and development of the studied institution of ombudsman in European countries with different forms of government, territorial organization and democratic-legal regime – took place in close cooperation with other structural elements of civil society. However, the analyzed functions of human rights defenders in different historical and chronological periods of time may have a different meaning and content, depending on the state, political system, legal regime and features of legal culture, traditions of European life.

The authors note that the authority of this institute is explained by a number of interrelated factors: 1) legal, historical, theoretical and applied experience of European countries where such a position exists; 2) the researched institution of the ombudsman is able to effectively and successfully influence the state of ensuring and protecting human rights in the state; 3) currently in many European countries there are already two- or three-tier system of legal institutions of the ombudsman – national, regional and local ombudsmen, who are not connected by hierarchical and legal subordination, which is positive; 4) permanence a) in statics (normative inviolability); b) in the dynamics (law enforcement activity); c) constructive cooperation with state (law enforcement), associate and other organizations on the guiding principles of the rule of law, justice, humanism, legality, legal compromise, etc.

Thus, improving the procedure and mechanism for the protection of human and civil rights is the main task of the ombudsman in a socially democratic, legal state.

It is considered objective to judge that the cooperation of ombudsmen at the international level is relevant, most effective, because the relations between countries and their citizens are really difficult, who are members of different legal families, have different sectoral legal regulators of family, labor, financial, housing, notarial, administrative and other relations between people.

**Key words:** protection of rights and freedoms, ombudsman, experience, ombudsman, public administration, global models of the ombudsman institute.

**Постановка проблеми.** В багатьох країнах світу, в тому числі у Європі, дієвою і невід'ємною частиною механізму захисту прав людини є інститут омбудсмана, тобто уповноваженої особи, яка здатна «здійснювати парламентський контроль» за додержанням державою, її органами, посадовими особами прав і свобод людини. Якщо омбудсман являє собою один із ключових факторів дотримання гарантій демократичного розвитку суспільства, то

реалізація механізму захисту людини, її природних прав і основоположних свобод є найвищою загальнолюдською цінністю, що підвищує актуальність досліджуваної теми.

Втім, інститут омбудсмана як система правил юридичного захисту демонструє правозабезпечувальний механізм із подолання свавілля влади чиновників та їх неправомірних дій, особливо адміністративних органів та їх посадових осіб, які інституціонально належать до системи досудового

захисту прав людини, який діє в державі, тому введення інституту омбудсмана є закономірним підсумком демократизації суспільства, а правовий статус омбудсманів щодо здійснення досудового контролю та надсудового контролю, післясудового контролю у кожній країні має різний сенс, адже зміст та обсяг цього контролю встановлюються по-різному [3]. Він має суттєві відмінності, на які впливають суб'єктивні та об'єктивні чинники, наприклад, вид правової системи, до якої належить та чи інша країна, її правова культура, національні традиції, період заснування аналізованого контролю. Разом із розвитком ступеня важливості механізму захисту та охорони прав людини, природно, розвивався інститут омбудсманів у Європі.

Вважаємо, що для кожної конкретної держави характерна своя національна схема побудови цього інституту. Як свідчить практика, сьогодні фактично немає держав, які б закріплювали тотожний правовий статус омбудсмана. Найбільш поширеною з них є так звана класична, або сильна, модель омбудсмана, вперше запроваджена у Швеції на початку XIX століття як протиположна необмеженій владі короля, що швидко здобула визнання і поширення в усьому європейському світі.

Отже, минуло більше 200 років від дня створення у Швеції інституту омбудсмана. Головні завдання народно-правозахисника полягають у здійсненні контролю за дотриманням державними органами прав та свобод людини й громадянина; в ефективності захисту прав людини у разі їх порушення; у веденні статистики порушень прав людини владою та спричинення цим порушенням матеріальної шкоди; у реальному притягуванні свавільних посадовців до відповідальності; у здійсненні «належного піару» для державної демократичної влади; у здійсненні профілактики свавільних правопорушень у державі та суспільстві [4].

Втім, попередником за історичною предтечею появи омбудсмана був інститут Головного Сенешалю, який існував у Швеції з XVI століття, провідною функцією якого є здійснення від імені Верховної влади короля нагляду за діяльністю і виконанням правосуддя в королівстві, тобто явно здійснювалася, на наш погляд, історично створена прокурорська функція.

**Стан наукової розробки.** Вивченню проблематики розвитку інституту омбудсмана в умовах загальної європеїзації права присвятили свої дослідження як вітчизняні науковці, так і вчені європейської правової доктрини. До вітчизняних науковців віднесемо, зокрема, С.В. Банаха, Ю.М. Грошевого, Л.В. Голяк, Н.Ю. Заворотнюк, І.Л. Зелінського, К.О. Закоморну, Н.І. Карпачову, В.Г. Клочкова, М.В. Косіоту, О.Г. Маркелову, О.В. Марцеляка, Г.О. Мурашина, В.Я. Тація, М.В. Цвіка, Ю.С. Шемшученка. Вважаємо, що кожний із згаданих учених здійснив свій внесок у розвиток українського інституту омбудсмана.

Отже, роль Європейського омбудсмана в аспекті дотримання органами публічної влади принципів належної (доброї) адміністрації обґрунтовували у своїх дослідженнях Х. Аддінг, Б. Лоренц, А. Вільямс, Р. Грегори, Ф. Гіддінгс, У. Кемпф, М. Креспо, Є. Лентовська, П. Магнетті, А. Пітерс, Л. Пейф, Д.К. Роват, І. Харден.

**Мета статті** полягає у дослідженні особливостей становлення і розвитку інституту омбудсмана в країнах Європи, а також визначенні основних, прогресивних його моделей. **Завданнями** роботи є з'ясування сенсу та змісту досліджуваного інституту; здійснення аналізу правових положень щодо історичного та сучасного розуміння омбудсмана; визначення особливостей багаторівневих ступенів повноважної діяльності омбудсмана.

**Виклад основного матеріалу.** Класичне визначення омбудсмана для європейської правової доктрини надає англійський дослідник Д.К. Роват (D.K. Rowat). Він вважає, що омбудсман є незалежною і позапартійною посадовою особою, що призначається законодавчою владою

і контролює адміністрацію; омбудсман розглядає індивідуальні скарги громадян на несправедливу публічну адміністрацію і “maladministration”; він має право розслідувати, критикувати та оприлюднювати результати своєї діяльності, а не дії (бездіяльність) адміністративних органів [7]. Аналогічне за змістом визначення міститься в Енциклопедії «Британіка» (“Britannica”): це уповноважений законодавчого органу, який покликаний розслідувати скарги громадян на бюрократичні зловживання [7].

Аналіз законодавства різних країн Європи показує, що омбудсман має різні назви, але фактично займається одним, а саме захистом прав і свобод людини від свавілля і зловживання владою з боку чиновників.

Таким чином, прийнято вважати, що термін «омбудсман» походить від давньошведського слова “umbud”, що у перекладі означає «представник» або «особа, котра користується довірою і котра представляла інтереси інших осіб». Хоча щодо походження та перекладу цієї назви немає однозначної позиції, термін «омбудсман» став родовим поняттям для визначення служби, що безпосередньо займається захистом прав і законних інтересів людини, пов'язаних із відносинами з органами виконавчої влади і управління [1, с. 10].

Втім, інститут омбудсмана має скандинавське походження і сформувався в історичних межах європейської правової традиції, тобто романо-германської правової сім'ї. Зазвичай появу цього інституту пов'язують з епохою абсолютної монархії у Швеції у період правління Карла XII, котрий у 1713 році видав закон про створення у Швеції Королівського омбудсмана (Konungens Högsta Ombudsmanen), який мав стежити за тим, аби закони та статuti у країні виконувалися, а державні службовці чітко дотримувалися своїх повноважень і обов'язків. Пізніше він отримав назву Канцлера юстиції (Chancellor of Justice (Justitiekanslern)) та функції контролю за діями королівської адміністрації та суду. Він мав право доповіді королю, а також право розпочинати кримінальне переслідування. Однак, будучи «людиною короля», канцлер не був наділений достатньою незалежністю для того, щоб ефективно виконувати покладені на нього функції [5], тому у 1809 році, після створення у країні парламенту (Рикстагу) й прийняття Конституції, була запроваджена посада Омбудсмана юстиції (Justitie-Ombudsmanen), котрий, на відміну від Канцлера юстиції, був підзвітний парламенту й отримав певну незалежність у виконанні своїх функцій. Більш того, оскільки Рикстаг збирався нерегулярно, позиції омбудсмана посилювалися, у період між сесіями він здійснював справжній парламентський контроль за королем і його чиновниками. Водночас він виконував контрольні-наглядові функції за діяльністю судів та адміністративних органів, мав право порушувати провадження проти осіб, котрі скоїли правопорушення чи прийняли незаконні акти під час виконання своїх службових обов'язків або котрі не виконували свої обов'язки належним чином.

Однак, залишаючись незалежним і користуючись повною самостійністю, омбудсман підтримував відносини зі спеціальним комітетом Парламенту, котрий мав право у встановлених законом випадках клопотати про дострокове припинення повноважень омбудсмана [1; 5]. Особливістю шведської моделі омбудсмана є також те, що він може виступати в суді в ролі прокурора. У цій ролі (як надзвичайний прокурор) омбудсман може розпочинати судовий розгляд справи стосовно будь-якої особи, якщо омбудсман установить, що є підстави вважати, що державна особа є винною. Слід зазначити, що Швеція довгий час була єдиною державою, де був створений і розвивався цей інститут.

Наступною країною, що запровадила інститут омбудсмана, у 1919 році стала Фінляндія, яка дуже близька до Швеції за національно-правовою системою, тому модель,

запроваджена у Фінляндії, багато в чому схожа на шведську. Однак, на відміну від парламентського омбудсмана Швеції, фінський омбудсман не мав великої популярності серед населення країни і лише з часом отримав визнання та укріпив свої правові позиції. Цьому сприяла також конституційна реформа 1933 року, в результаті якої функції омбудсмана й Канцлера юстиції були розділені, що є позитивним. Вважаємо, що є широка сфера розмежування компетенції і повноважень, а саме канцлерові надано право ініціювати кримінальне переслідування голів Верховного та Вищого адміністративного судів Фінляндії, а також за рішенням парламенту виступати державним обвинувачем інших вищих посадових осіб держави. Омбудсман здійснює контроль за конкретними рішеннями посадовців, які явно утискають права конкретної людини.

Історія показує, що після Другої світової війни починається активне поширення ідеї інституту омбудсмана в Європі. Так, у 1952 році посада омбудсмана заснована в Норвегії. Спочатку його функції були обмежені контролем за збройними силами країни, і лише у 1962 році було створено відповідний орган для контролю за цивільною адміністрацією [3; 5].

Слід зазначити, що для більшості країн Європи та світу інститут омбудсмана став популярним лише після створення служби омбудсмана в Данії у 1953 році. Саме ця модель, з огляду на близькість правової системи Данії як до романо-германської, так і до англосаксонської правових культур, отримала найбільше визнання у світі. Повноваження датського омбудсмана були дещо вужчими порівняно з його шведськими колегами, але водночас це був перший успішний експеримент із впровадження нової, європейської інституції в країні, де, по-перше, діяв принцип міністерської відповідальності уряду перед парламентом, по-друге, тривалий час існував судовий контроль за діяльністю адміністрації, якого не знали Швеція і Фінляндія. Отже, у 1957 році введено посаду уповноваженого Бундестагу з оборони у ФРН, а у 1967 році закон про створення інституту омбудсмана приймається у Великобританії. Португалія запроваджує цей інститут у 1976 році, а у 1981 році він вводиться у сусідній Іспанії, що стало одним із найбільш вдалих державно-правових нововведень після падіння диктатури Франко. Відомо, що іспанцями була вибрана «сильна» модель омбудсмана, схожа на шведську. Різні моделі омбудсманів було запроваджено також у Австрії, Бельгії, Ізраїлі, Індії, Італії, на Кіпрі, у Мексиці, Нідерландах, Франції, Швейцарії [5; 6]. Особливістю французької моделі, запровадженої у 1973 році, є те, що медіатор Франції, де традиційно є сильною роль виконавчої влади, призначається Радою міністрів Франції, що є своєрідним винятком у концепції парламентського омбудсмана.

Остаточне утвердження інституту омбудсмана у Європі та світі пов'язано з кардинальними змінами, що відбулися на світовій арені в кінці 80-х років ХХ століття, такими як крах «тоталітарного соціалізму» і розпад Радянського Союзу та повалення тоталітарного режиму в Югославії; кардинальні, в напрямі демократизації, зміна близько двох десятків країн свого державного і суспільного ладу.

Втім, у 1988 році першою серед країн Східної Європи інститут омбудсмана заснувала Польща, що стало першим позитивним експериментом запровадження цього інституту в країні колишньої соціалістичної системи управління. Отже, перший польський омбудсман Єва Лендовська відзначила, що пріоритетною у її діяльності була необхідність сприяння підвищенню рівня правової освіти і правової культури населення, донесення до цього соціуму інформації про європейські стандарти у сфері захисту прав людини. Такі ж завдання, на думку першого польського омбудсмана, стояли перед Уповноваженою Верховної Ради України з прав людини Н.І. Карпачовою на час її обрання. Остання наголосила на важливій ролі засобів

масової інформації у справі захисту прав людини, особливо права на ведення просвітницької та правовиховної діяльності [5; 6].

Так, у 1989 році інституцію омбудсмана було запроваджено в Угорщині, а у 90-х роках – у Боснії та Герцеговині, Грузії, Литві, Латвії, Македонії, Молдові, Російській Федерації, Румунії. Нагадаємо, що в Україні інститут омбудсмана з'явився у 1998 році. Зазвичай омбудсман призначається на визначений строк. Втім, законодавством Данії, Швеції, Фінляндії, Португалії, Польщі, Югославії визначено термін функціональності омбудсмана строком до 4 років, в Іспанії, ФРН, Росії – 5 років, в Австрії, Голландії, Франції – 6 років, у Хорватії – 8 років. У Великобританії термін перебування омбудсмана є необмеженим за часом, але діють вікові обмеження, адже особа складає свої повноваження у віці 65 років.

Природно, за характером та місцем у державно-правовій системі та порядком призначення розрізняють три такі моделі омбудсмана:

1) виконавчий омбудсман, що є органом влади, призначається урядом чи президентом, якому повністю підпорядковується (в Україні – Уповноважений Президента України з прав дитини, Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу, бізнес-омбудсмен, Уповноважений із захисту державної мови при Кабінеті Міністрів України тощо);

2) незалежний омбудсман, який є самостійною гілкою влади, рівень якої відповідає рівню законодавчої, виконавчої та судової влади, призначається президентом чи парламентом, але після призначення не підпорядковується органу, що його призначив; така модель існує в Португалії (Проведор юстиції), Нідерландах;

3) парламентський омбудсман, що знаходиться в системі законодавчої влади, призначається (обирається) парламентом і є підконтрольним йому; вважається, що саме парламентська модель омбудсмана є класичною.

Нині у багатьох країнах існує вже двох- чи трирівнева система інститутів омбудсмана (національний, регіональний та місцевий омбудсмани, які не пов'язані між собою ієрархічним підпорядкуванням). Регіональні омбудсмани діють не лише в Європі. На сучасному етапі вони є у Великій Британії, Франції, ФРН, Канаді, Швейцарії, Бельгії, США, Індії, Італії та в деяких інших державах. Усі вони різняться за своїм статусом, що пов'язано з чинними правовими системами країн, їх правовими традиціями, менталітетом народу тощо. Створення подібних інститутів сприяє укріпленню демократії та модернізації державних інститутів, а також розвитку правосвідомості громадян та посадових осіб, заповнює прогалини у взаємовідносинах держави і громадянина.

**Висновки.** Отже, сьогодні інститут омбудсмана набув самостійного юридичного статусу. Першою несвропейською державою, яка впровадила посаду омбудсмана, стала Нова Зеландія (1962 рік), першою соціалістичною – Польща (1988 рік), у сучасному світі відбувається переосмислення завдань та функцій омбудсмана, продиктоване розвитком суспільних відносин, у тому числі активізацією процесів глобалізації, розширенням переліку прав і свобод людини й громадянина. Як наслідок, деякі законодавчі норми стають застарілими і не відповідають дійсності. Це стосується також урегулювання правового статусу омбудсмана та розширення кола його функцій.

Функціонування омбудсманів та їх ефективна контрольно-наглядова та правозахисна діяльність, міжнародна та європейська співпраця в галузі прав людини довели нагальну необхідність цього правового інституту. В роботі доведено значну роль омбудсмана у демократизації та захисті правового положення людини й громадянина, належному забезпеченні прав і свобод людини. Омбудсман сприяє демократизації механізму державної влади, стабілізації правовідносин між органами влади

та громадянами. Важливим є те, що його діяльність – це приклад модифікованого принципу поділу управління, оскільки, здійснюючи контролюючі функції, омбудсман бере на себе відповідальність із захисту прав та свобод

громадян, не входячи в класичні гілки влади, тобто не переслідуючи їх інтереси, а створюючи своєрідний механізм контрольної перевірки діяльності державних органів та посадових осіб, що чинять свавілля.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Банах С.В. Функції омбудсманів у сучасному світі : монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2016. 196 с.
2. Голяк Л.В. Інститут спеціалізованого омбудсмена: світовий досвід організації та діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. Київ, 2010. 20 с.
3. Закоморна К.О. Інститут омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. Харків, 2000. 16 с.
4. Косілова О.І. Сучасний стан і тенденції розвитку інституту омбудсмена у світі та в Україні. *Правова інформатика*. 2013. № 4 (40). С. 62–71.
5. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02. Харків, 2004. 473 с.
6. Наулік Н.С. Інститут омбудсмана: досвід порівняльного аналізу. URL: [www.comparativelaw.org.ua](http://www.comparativelaw.org.ua) (дата звернення: 17.11.2021).
7. Радишевська О.Р. Функціональна європеїзація у сфері захисту прав людини: нова роль омбудсмана щодо "maladministration". *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 2. С. 71–75.