

12. Наказ Міністерства освіти і науки України від 18.09.2009 р. № 873 «Про затвердження Умов прийому до вищих навчальних закладів України». – Офіц. вид. – К.: Офіційний вісник України від 19.10.2009. – 2009 р., № 78, стор. 56, стаття 2655.

УДК 342.7 – 477 + 341.215.(477)

МІСЦЕ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО ОМБУДСМАНА СЕРЕД ІНШИХ ІНСТИТУТІВ ОМБУДСМАНА

Недов І.М., здобувач

Національний університет біоресурсів та природокористування України

У статті розкривається значущість класифікації моделей інституту омбудсмана і формулюється мета роботи, яка полягає у визначенні місця інституту місцевого омбудсмана серед розглянутих моделей омбудсмана. Значне місце в роботі відводиться характеристиці різних моделей інституту омбудсмана. Внаслідок чого автором запропонована класифікація моделей інституту омбудсмана і класифікація моделей інституту місцевого омбудсмана, а також зроблений висновок про можливість розгляду інституту місцевого омбудсмана як самостійного інституту серед інших моделей інституту омбудсмана.

Ключові слова: місцевий омбудсман, інститут місцевого омбудсмана, моделі інституту омбудсмана.

Недов И.Н. МЕСТО ИНСТИТУТА МЕСТНОГО ОМБУДСМАНА СРЕДИ ДРУГИХ ИНСТИТУТОВ ОМБУДСМАНА / Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, Украина
В статье раскрывается значимость классификации моделей института омбудсмана и формулируется цель работы, которая заключается в определении места института местного омбудсмана среди рассмотренных моделей омбудсмана. Значительное место в работе отводится характеристике различных моделей института омбудсмана. В результате чего автором предложена классификация моделей института омбудсмана и классификация моделей института местного омбудсмана, а также сделан вывод о возможности рассмотрения института местного омбудсмана как самостоятельного института среди других моделей института омбудсмана.

Ключевые слова: местный омбудсман, институт местного омбудсмана, модели института омбудсмана.

Nedov I.M. THE PLACE OF LOCAL OMBUDSMAN IN THE ROW OF OTHER OMBUDSMAN INSTITUTIONS / National university of bioresources and natural use of Ukraine, Ukraine

In the article the importance of the classification of the ombudsman institution models is grounded. The main purpose of the investigation which lies in the determining of the place of local ombudsman institution in the row of other ombudsman institution models is formulated. The characteristics of different models of the institution of ombudsman are presented. The classification of the models of ombudsman institution in general and of local ombudsman institution in particular is introduced. The possibility to study the local ombudsman institution as an independent formation together with the other ombudsman institution models is proved.

Key words: local ombudsman, local ombudsman institution, ombudsman institution models.

У різних дослідженнях інституту омбудсмана вченими-юристами розглядаються різні світові моделі інституту омбудсмана, проте в жодному з розглянутих досліджень не можна побачити таку, яка б розкривала всю різноманітність цього інституту класифікацію. Тільки в дисертаційному дослідженні Н.С. Наулік зроблено висновок про можливість класифікації омбудсманів, які на сьогодні існують у світі [1, 111]. У нашому дослідженні ми спробуємо навести класифікацію моделей інституту омбудсмана з прикладами моделей омбудсманів певних країн для того, щоб систематизувати знання про цей правозахисний інститут і якнайповніше розкрити його сутність. У цій статті головною метою для нас є: класифікація моделей омбудсмана та визначення місця інституту місцевого омбудсмана серед перелічених моделей омбудсмана. Для реалізації нашої мети вважаємо за необхідне розглянути всі існуючі світові моделі інституту омбудсмана на прикладі деяких зарубіжних країн: парламентські (представницькі), виконавчі, колегіальні, спеціалізовані, наднаціональні, національні, регіональні моделі та інші.

Інститут омбудсмана відноситься до таких державно-правових інститутів, які, не змінюючи свого призначення та правової природи, здатні модифікуватися. У науковій літературі дослідники інституту омбудсмана наводять різні його моделі. Одні автори виділяють тільки

шведську та англійську моделі [2, 31], інші – шведську, англійську і французьку [3, 137-144]. Інші дослідники говорять про моделі інституту омбудсмана в країнах з англосаксонською і континентальною системами права [4, 142], або виділяють скандинавську, континентально-європейську та англо-американську моделі [5, 3]. Зазначені моделі не повною мірою розкривають все розмаїття світових схем цього правозахисного інституту. Наведені моделі більш притаманні для характеристики так званих **парламентських (представницьких)** типів інституту омбудсмана. Серед них традиційно виділяють шведську і великобританську моделі парламентських омбудсманів, а останнім часом ще й модель омбудсмана Польщі [6, 177]. Характеризуючи цей тип омбудсмана, треба зазначити, що такий омбудсман призначається на посаду органом законодавчої влади, здійснює правозахисну діяльність від його імені, є незалежним при виконанні своїх повноважень та діє в межах певного строку.

Виконавчі омбудсмани функціонують у цілому ряді штатів США. Цей інститут являє собою службу (посадову особу), яка характеризується тими ж рисами, що й законодавчий омбудсман, тобто виконавчий омбудсман є контрольно-наглядовою, правозахисною службою (чи посадовою особою високого рангу), яка отримує скарги від громадян, чиї права порушені діями державних органів, їх керівниками чи посадовими особами, або, у випадку виявлення суттєвих порушень прав людини, діє за власною ініціативою. Виконавчі омбудсмани США наділені достатніми повноваженнями щодо дослідження скарг громадян та рекомендації коригуючих дій, спрямованих на усунення порушень прав людини [6, 201].

Наступна модель омбудсмана – **колегіальна омбудсманівська служба**, характеризується тим, що функції цього інституту виконуються не однією, а декількома особами водночас. Причому такі служби функціонують або у вигляді комісії, коли рішення в справі ухвалюються колегіально членами комісії, або у вигляді об'єднаної служби омбудсманів, де кожний із них працює та приймає рішення автономно. Широке розповсюдження колегіальна форма інституту омбудсмана дістала на африканському континенті.

Для характеристики **спеціалізованих омбудсманів** розглянемо приклад функціонування військового омбудсмана. Запровадження військового омбудсмана пояснюється тим, що військовослужбовці належать до соціальної групи, яка має особливий правовий статус, пов'язаний зі специфікою їх діяльності, а також обумовлений тим, що вони зазнають найбільш активного юридичного впливу, оскільки, окрім загальних законів, на них поширюється спеціальне законодавство, яке регламентує порядок проходження військової служби [6, 231].

Уперше посаду військового омбудсмана засновано парламентом Швеції 19 травня 1915 року. У 1952 році військового омбудсмана запроваджено в Норвегії [7, 266-268], а в 1956 році – у Німеччині.

Серед спеціалізованих омбудсманів слід назвати і омбудсманів з питань охорони здоров'я (у Великій Британії на рівні Англії, Уельсу, Шотландії і в США [7, 276-277]); омбудсманів з нагляду за виправними установами (у США в штаті Міннесота [8, 124]); омбудсманів у справах в'язниць (у штатах Орегон, Аляска, Гаваї, Айова, Небраска, Коннектикут, Меріленд, Нью-Джерсі, Нью-Йорк, Огайо, Південна Кароліна, Вісконсін, Мічиган у США [8, 124]); омбудсманів з прав дитини або в справах неповнолітніх (у Норвегії, Фінляндії, ФРН, Австрії, Новій Зеландії, Ізраїлі та інших країнах [6, 240]).

Інтеграційні процеси у світі і в Європі зокрема, збагачення і універсалізація прав і свобод людини і громадянина, їх гарантій на національному і міжнародному рівнях сприяли популяризації ідеї створення **наднаціонального інституту омбудсмана**. До числа таких відноситься перш за все омбудсман Європейського Союзу, а також Комісар з прав людини ООН та Комісар з прав людини Ради Європи, які хоча і не повною мірою, та все ж таки відповідають духу інституту омбудсмана [6, 264].

Введення омбудсмана Європейського економічного союзу (французи його ще називають Парламентським посередником (mediateur)) передбачено ст.138 "Е" Маастрихтської угоди від 7 лютого 1992 року [9, 43].

Регіональні омбудсмани діють у Великобританії (на рівні Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії), Франції, ФРН, Канаді (у провінції Альберта, Саскачевані, Британській Колумбії, Манітобі), Швейцарії, Бельгії, США (на рівні таких штатів, як Гаваїї, Небраска,

Айова, Аляска та інші), Індії, Російській Федерації (у таких областях, як Астраханська, Амурська, Волгоградська, Калінінградська, Ленінградська, Пермська, Саратовська, Свердловська, Смоленська, а також в Алтайському і Красноярському краях, у Республіках Башкортостан, Калмикія і Татарстан), Італії та в деяких інших державах. Усі вони відрізняються за своїм статусом один від одного, що пов'язано з діючими правовими системами країн, їх правовими традиціями, менталітетом народу тощо [6, 269-274].

Серед перелічених моделей інституту омбудсмана не менш розповсюдженою стала модель **місцевих омбудсманів**.

Місцеві омбудсмани сьогодні діють у США (окрузі Дейтон-Монтгомері (штат Огайо), Сіетл-Кінг (штат Вашингтон)). Зазначені місцеві омбудсмани відносяться до представницького інституту. Це пов'язано з тим, що директор служби (омбудсман) призначається на п'ять років рішенням 2/3 голосів депутатів кожної ради і може бути зміщений зі своєї посади, якщо за це проголосує така ж кількість членів рад. Однак у цій країні є міста і графства, де омбудсман знаходиться в більш тісному зв'язку з мером чи в цілому з органами виконавчої влади (з огляду на порядок його призначення, режим роботи і т. ін.). До них відносяться: помічник міського управителя, який одночасно обіймає посаду омбудсмана в місті Чесат (Вірджинія), та помічник міського управителя з адміністративних питань з функціями омбудсмана в місті Пеорія (Іллінойс); омбудсмани під керівництвом мера в містах Колумбус (Огайо), Ері (апарат якого складає 20 чоловік), Сент-Пітерсберг (Флорида), Форт-Уейн (Індіана); Комісія зі скарг громадян у складі 8 чоловік, які призначаються окружним органом виконавчої влади, а голова комісії виконує функції омбудсмана в графстві Джексон (Міссурі); бюро омбудсмана, яке увійшло до складу бюро міського управителя в місті Сан-Хосе (Каліфорнія); Бюро громадського захисника в місті Лексингтон і графстві Файет і т.ін. [10, 178-180].

Зупиняючись на характеристиці конституційно-правового статусу місцевого омбудсмана, діючого на рівні міста Цюріху у Швейцарії, можна відзначити наступне. Омбудсман Цюріха обирається Муніципальною радою (законодавчий орган міста) терміном на чотири роки з правом переобрання. Але він цілком незалежний як від муніципальної ради, так і від виконавчого органу міської влади [6, 284].

Під його юрисдикцію підпадають органи влади міста Цюріх, дії яких є неправильними і призвели до порушень прав і свобод громадян. Омбудсман має право перевіряти всі ті акти, які, на його погляд, є необгрунтованими, неправомочними чи якоюсь мірою шкідливими для населення міста.

Звернутися до омбудсмана Цюріха можуть всі юридичні та фізичні особи (у тому числі й іноземці, що проживають за кордоном) за умови, що в них виникли проблеми з певним органом адміністрації міста Цюріх, і вони вичерпали судові та адміністративні засоби захисту своїх прав. Омбудсман має право приймати скарги навіть від чиновників із внутрішніх питань їх державної служби. Не існує також жодних формальностей стосовно подання скарги, тобто не вимагається, щоб вона була письмово оформлена, достатньо й усної заяви, правда, при цьому вона повинна супроводжуватися дачею показань омбудсману. Також не вимагається доведення особою прямої зацікавленості у справі: можна клопотати про втручання омбудсмана "просто на підставі наявності адміністративного порушення", правда, у таких випадках омбудсман залишає за собою право не розглядати скаргу, якщо вона недостатньо підкріплена суспільним інтересом.

Повноваження омбудсмана міста Цюріх не є широкими, і не імперативні. Його основні завдання: пояснити громадянину його дії щодо відновлення порушених прав; коригуючи вплинути на орган, що порушив права людини; у корені загасити виниклий між особою та органом влади конфлікт. Як правило, омбудсман втручається тільки в ті справи, за якими ще не винесено кінцеве адміністративне рішення. У процесі перевірки скарги омбудсман має право вимагати від органів влади сприяння в розслідуванні, йому не може бути відмовлено в дачі свідчень з боку посадових осіб, чиновників чи в доступі до документів у справі.

Після вивчення скарги він готує доповідь, у якій містяться доцільні, з його точки зору, рекомендації щодо усунення порушень прав людини і розсилає її заявнику, чиновнику, який порушив права людини і його вищестоящому керівнику. У разі ігнорування рекомендацій омбудсмана головною

його зброєю є доповідь депутатам міської ради. Ця доповідь вивчається контрольною комісією ради і стає надбанням преси та доводиться до відома населення міста [6, 285].

Місцеві омбудсмани з подібним статусом також діють у таких містах, як Єрусалим, Хайфа і Тель-Авів в Ізраїлі [10, 175-178]. Деяко інший статус місцевих омбудсманів у містах Берлін, Гессен і Саар ФРН [11, 107], у місті Джеймстаун на Ямаїці, місті Амстердам у Нідерландах [12, 175], а також у головних містах Данії [13, 147].

Крім перелічених вище місцевих омбудсманів загальної компетенції у світі існує модель спеціалізованих місцевих омбудсманів. Так, наприклад, у Російській Федерації – Уповноважений з прав дитини в місті Москві [14]; у США – вузівський (студентський) омбудсман в окрузі Дейтон-Монтгомері, штат Огайо [15, 84].

На підставі вищезазначеного можна зробити висновок про те, що різноманітність моделей інституту омбудсмана обумовлює певну класифікацію моделей омбудсмана. У результаті класифікації моделей омбудсмана досягається головна мета – визначення природи й сутності інституту місцевого омбудсмана. Пропонуємо наступну **класифікацію моделей інституту омбудсмана**:

1. Залежно від рівня діяльності:
 - наднаціональні омбудсмани (Комісар з прав людини ООН; Комісар з прав людини Ради Європи);
 - національні омбудсмани (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – в Україні; Національний Правозахисник – у Македонії);
 - регіональні омбудсмани (Уповноважені з прав людини Астраханської, Амурської, Калінінградської областей – у Російській Федерації);
 - місцеві омбудсмани (Омбудсман міста Цюриха – у Швейцарії).
2. Залежно від місця в державно-правовій системі:
 - виконавчі омбудсмани. Є органами виконавчої влади, призначаються урядом або президентом, якому вони підконтрольні та підзвітні (Медіатор – у Франції);
 - незалежні омбудсмани. Представляють собою особу та самостійну гілку влади, рівень якої відповідає рівню законодавчої, виконавчої та судової влади. При цьому він може бути призначений президентом або парламентом, але після призначення не підпорядковується органу, який його призначив (Проведор юстиції – у Португалії; омбудсмани в Намібії та Нідерландах);
 - парламентські (представницькі) омбудсмани. Знаходяться в системі законодавчої гілки влади, призначаються (обираються) парламентом та підзвітні (підконтрольні) йому. Виступає як орган парламенту, але має широкі повноваження, які надають йому певну самостійність та незалежність від самого парламенту (Парламентський комісар з адміністрації – у Великобританії; Уповноважений з прав людини в Російській Федерації).
3. Залежно від компетенції й обсягу наглядових функцій:
 - “реактивні” омбудсмани. Реагують на подані скарги (Уповноважений з прав людини в Республіці Дагестан);
 - “агресивні” омбудсмани. Проводять розслідування за особистою ініціативою (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини).
4. Залежно від кількісного складу:
 - колегіальні омбудсмани (Постійна комісія з розслідувань – у Танзанії);
 - одноособові омбудсмани (Уповноважений з прав людини в Російській Федерації).
5. Залежно від сфери компетенції:
 - омбудсмани загальної компетенції (Народний Захисник – у Грузії; Уповноважений з громадянських прав – у Польщі);
 - спеціалізовані омбудсмани (Уповноважений з питань захисту прав підприємців – в Україні).

Така класифікація, на наш погляд, сприяє систематизації знань про інститут омбудсмана й забезпечує додаткову характеристику сутності цього правозахисного інституту.

Крім представленої класифікації моделей інституту омбудсмана, можлива також класифікація окремо взятої моделі інституту омбудсмана – інституту місцевого омбудсмана. Пропонуємо таку **класифікацію моделей інституту місцевого омбудсмана**:

1. Залежно від місця інституту місцевого омбудсмана в державно-правовій системі:
 - виконавчі місцеві омбудсмани (помічник міського управителя, який одночасно обіймає посаду омбудсмана в місті Чесат (Віргінія) – у США; помічник міського управителя з адміністративних питань з функціями омбудсмана в місті Пеорія (Іллінойс) – у США);
 - незалежні місцеві омбудсмани (Омбудсман м. Цюріха – в Швейцарії);
 - представницькі місцеві омбудсмани (місцеві омбудсмани в США – округ Дейтон-Монтгомері (штат Огайо), Сіетл-Кінг (штат Вашингтон)).
2. Залежно від компетенції й обсягу наглядових функцій місцевого омбудсмана:
 - “реактивні” місцеві омбудсмани (Уповноважений з прав дитини в місті Москві);
 - “агресивні” місцеві омбудсмани (Уповноважений з прав людини в Санкт-Петербурзі).
3. Залежно від кількісного складу інституту місцевого омбудсмана:
 - колегіальні місцеві омбудсмани (Бюро для скарг населення в м. Уічіто (Канзас) – у США);
 - одноособові місцеві омбудсмани (Уповноважений з прав дитини в місті Москві – у Російській Федерації).
4. Залежно від сфери компетенції місцевого омбудсмана:
 - місцеві омбудсмани загальної компетенції (Уповноважений з прав людини в Санкт-Петербурзі – у Російській Федерації);
 - спеціалізовані місцеві омбудсмани (Уповноважений з прав дитини в місті Москві; вузівський (студентський) омбудсман в окрузі Дейтон-Монтгомері, штат Огайо – у США).

Наведена класифікація моделей інституту місцевого омбудсмана дозволяє зробити висновок про те, що інститут місцевого омбудсмана можна розглядати як самостійний інститут серед інших моделей інституту омбудсмана. Зважаючи на те, що інститут місцевого омбудсмана впроваджується на муніципальному рівні, його можна розцінювати як інститут, не тільки конституційного, адміністративного права, але й як інститут муніципального права. Вважаємо, що згідно з викладеними принципами, подібна класифікація й розгляд як самостійного інституту омбудсмана моделей наднаціонального, національного та регіонального омбудсмана може мати місце й в інших дослідженнях цього інституту.

ЛІТЕРАТУРА

1. Наулік Н.С. Інститут омбудсмана в Україні та республіці Польща: порівняльне дослідження: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.02. / Наталія Степанівна Наулік – К., 2007. – 216 с.
2. Хальота А. Щодо захисту конституційних прав шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / А. Хальота // Право України. – 2000. – № 3. – С. 31-33.
3. Ледах И.А. Механизмы защиты прав и свобод граждан / И.А. Ледах, О.В. Воробьев, Н.С. Колесова // Права человека: проблемы и перспективы. – М.: ИГиП АН СССР, 1990. – С. 128-154.
4. Башимов М.С. Институт омбудсмана (Уполномоченного по правам человека и гражданина) в Российской Федерации и за рубежом / Башимов М.С. – М.: МГАДИ, 1997. – 142 с.

5. Соколов А.Н. Парламентский омбудсмен: генезис, функционирование, тенденции развития: учеб. [для студ. высш. учеб. завед.] / А.Н. Соколов, К.Б. Трумпель. – Калининград: Балтийский институт экономики и финансов, 2000. – 94 с.
6. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02. / Олег Володимирович Марцеляк. – Х., 2004. – 473 с.
7. Марцеляк О.В. Інститут омбудсмана: теорія і практика / Марцеляк О.В. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 450 с.
8. Марцеляк О.В. Міжнародний досвід функціонування деяких спеціалізованих омбудсманів / О.В. Марцеляк // Право України. – 2003. – № 4. – С. 123 – 127.
9. Марцеляк О.В. Становлення та статус інституту наднаціональних омбудсманів у Європі / О.В. Марцеляк // Часопис Київського університету права. – 2004. – № 1. – С. 43-47.
10. Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана) / Хиль-Роблес А. – М.: Ad Marginem, 1997. – 335 с.
11. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт / Бойцова В.В. – М.: БЕК, 1996. – 408 с.
12. Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий / Автономов А.С. – М.: ООО Фирма «Инфограф», 1999. – 384 с.
13. Сунгуров А.Ю. Сравнительный анализ института омбудсмана: Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах: в 2 т. / А.Ю. Сунгурова. – СПб.: «БОРВИК СПб», 1999. – Т. 2: Региональный омбудсман. – 1999. – С. 146-169.
14. “Об Уполномоченном по правам ребёнка города Москвы”: Закон города Москвы от 3 октября 2001 г. под № 43 / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ombudsman.mos.ru>.
15. Марцеляк О.В. Інститут місцевого омбудсмана: світові моделі / О.В. Марцеляк // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 4. – С. 84-87.

УДК 342 (477)

ДЕФЕКТНІСТЬ ЮРИДИЧНИХ ФАКТІВ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Бровченко Н.В., магістр права

Запорізький національний університет

Стаття присвячена дослідженню дефектності юридичних фактів та фактичних складів в конституційному праві України та проблемі співвідношення суміжних понять на сучасному етапі. У статті надається авторське визначення правової категорії «дефектний юридичний факт у конституційному праві».

Ключові слова: юридичний факт, дефектний юридичний факт, фактичний склад, правотворча помилка, правозастосування, помилка, правопорушення, протиправність.

Бровченко Н.В. ДЕФЕКТНОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ФАКТОВ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ УКРАИНЫ: ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена исследованию дефектности юридических фактов и фактических составов в конституционном праве Украины и проблеме соотношения смежных понятий на современном этапе. В статье представлено авторское определение правовой категории «дефектный юридический факт в конституционном праве».