

держав дозволяють відмову від громадянства, така відмова не має нести за собою втрати громадянства, якщо відповідна особа не набуває іншого громадянства».

Та, на жаль, цитування частини першої ст. 7 Конвенції не супроводжувалося ознайомленням народних депутатів її з частиною другою цієї ж статті, за якою «громадянин держави, що домовляється, клопоче про натуралізацію, не втрачає свого громадянства, якщо не дістає громадянство цієї іноземної держави або відповідного запевнення у цьому».

Таким чином, якщо ст. 19 нашого закону відповідає ст. 7 Конвенції ООН про скорочення безгромадянства, то відповідні положення ст.ст. 16 і 34, навпаки, їй суперечать.

На закінчення залишається додати, що підготовка нової редакції Закону «Про біженців» давно назріла, уже готується відповідний проект, тому немає сумнівів у «неминучості» його розгляду. Інша справа — Закон «Про громадянство», оскільки невідомо, чи буде бажання вносити зміни до нової редакції, особливо, якщо брати до уваги ступінь політизації цієї проблеми. Можливо, тут слід скористатися з інших механізмів. Йдеться, зокрема, про ймовірне рішення Конституційного Суду України.

Надійшла до редколегії 15.01.98

*Ю. ТОДИКА, чл.-кор. АПРН України,
О. МАРЦЕЛЯК, канд. юрид. наук*

ІНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА: СВІТОВІ МОДЕЛІ І ДОСВІД

В Україні в стадії становлення перебуває інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Виходячи з цього, є необхідність проаналізувати, висвітлити, як йшов процес формування інституту омбудсмена в різних країнах світу для врахування в державно-правовій практиці України всього позитивного, що нагромаджено в даній сфері.

Інститут омбудсмена¹ належить до тих державно-правових інституцій, які отримали широке розповсюдження після другої світової війни, особливо в 60-ті роки, хоча свою історію він починає з 1809 року у Швеції. Цей інститут мав місце і раніше, але в іншій якості. В 1709 році після поразки під

¹ Само поняття «омбудсмен» походить від «нмвир», що на середньовіковій шведській мові означало силу чи авторитет, а шведське слово «омбуд» означає особу, яка є перекладачем чи представником іншої особи (див.: Хаминева Н. Ю. Роль омбудсмена в охорані прав громадян в сфері державного управління//Сов. гос-во и право. 1990. № 9. С. 133—139; Юридичний словник-довідник. К., 1996. С. 408).

Полтавою король Швеції Карл XII видає закон про введення в Швеції Королівського омбудсмена. Йому доручається слідкувати за тим, щоб закони і статuti в країні виконувалися, а державні службовці дотримувалися своїх обов'язків. Пізніше ця посада отримала назву канцлера юстиції. З 1766 р. по 1772 р. шведський парламент взяв у свої руки майже всі повноваження короля, в тому числі і призначення канцлера. Однак в 1772 р. король Густав III відновив королівські повноваження. В 1809 р. король Густав IV Адольф, який прославився своїм деспотизмом, був повалений. Скликаний цього року Риксдаг вирішив прийняти конституцію, яка б закріпила принципи розподілу влад і рівновагу влади короля і парламенту. Тоді ж був прийнятий конституційний «Акт про правління», згідно з яким повноваження омбудсмена набирають нової якості. Відтоді омбудсмен став обиратися парламентом і здійснювати нагляд за дотриманням законодавчих актів парламенту судами і іншими органами влади. Водночас він наділяється функцією конституційного контролю за діяльністю виконавчої влади і інших органів з метою захисту прав населення Швеції від порушень зі сторони цих органів¹.

Другою країною, що ввела цей інститут, була Фінляндія, і до тепер майже в 100 країнах світу існує 150 різних органів і структур, які виконують функції омбудсмена².

В різних країнах він називається по-різному: Уповноважений по громадянських правах — в Польщі, Уповноважений (Уповноважені) Державних Зборів по правах громадян і Уповноважений (Уповноважені) Державних Зборів по правах національних і етнічних меншин — в Угорщині, Народний правозахисник — в Австрії, Адвокат народу — в Румунії, Парламентський комісар в справах адміністрації — в Великобританії, Посередник (медіатор) — у Франції, Захисник народу — в Іспанії, Комісія з прав людини — на Філіпінах, Уповноважений Бундестагу по обороні — в Німеччині³, Омбудсмен — в скандинавських країнах, деяких штатах Індії, африканській Намібії і Океанії⁴, проведор юстиції в Португалії⁵.

¹ Див.: *Хаманева Н. Ю.* Место и роль института омбудсмена в системе правового контроля//Правоведение. 1992. № 2. С. 84.

² Див.: *Ледях Н. А., Воробьев О. В., Колесова Н. С.* Механизмы защиты прав и свобод граждан//Права человека: проблемы и перспективы. М., 1990, с. 137; *Романчук А.* Омбудсмен — судья без мантии//Голос України. 1996, 18 груд.; *Юридичний словник-довідник.* К., 1996. С. 408.

³ Див.: *Конституционное (государственное) право зарубежных стран*/Под ред. Б. А. Страшула. М., 1995. Т. 2. С. 243.

⁴ Див.: *Чиркин В. Е.* Контрольная власть//Государство и право. 1993, № 4. С. 14.

⁵ Див.: *Автономов А. С.* Парламент Португалии//Парламенты мира. М., 1991.

Інститут омбудсмена чітко «вписався» в державний механізм, в політичну структуру суспільства багатьох країн, і це зумовлено, насамперед, якісним виконанням омбудсменами своїх задач і функцій. Такий авторитет цього інституту пояснюється, на наш погляд, цілою низкою взаємопов'язаних факторів. По-перше, сьогодні має місце усвідомлення важливості існування гарантій охорони прав громадян, в тому числі інституційних, внаслідок чого і виникають нові механізми забезпечення прав і свобод громадян. По-друге, розширення нововважень сучасних держав, поява у них нових функцій зумовили зміни в характері і масштабах діяльності посадових осіб, збільшено коло питань, які мають самостійно вирішувати ці посадові особи, і тому зросла ймовірність порушень прав громадян без порушень закону. Це привело до необхідності посилення охорони прав громадян в таких сферах, де одного лише контролю за законністю недостатньо. По-третє, міжнародна громадськість через свої політико-правові інститути стала приділяти все більше уваги правам людини, і це спонукає кожну державу прагнути до міжнародних стандартів з прав людини, і інститут омбудсмену цьому сприяє. По-четверте, цей правозахисний інститут характеризується демократичними рисами: незалежністю в системі державних органів, відсутністю формалізованих процедур розгляду заяв і скарг, безплатним наданням громадянам допомоги, що значно підвищує ефективність правозахисної діяльності.

У державно-правовому значенні омбудсмен сприймається як гідна довіри незалежна особа, що уповноважена парламентом на охорону прав окремих громадян і поміркований парламентський контроль у формі нагляду за всіма державними органами і посадовими особами, але без права зміни прийнятих ними рішень. Згідно з визначенням, даним Міжнародною Асоціацією Юристів, омбудсмен — це незалежна публічна посадова особа високого рангу, яка отримує скарги на державні органи і службовців від потерпілих осіб чи діє за власним розсудом і уповноважена проводити розслідування, рекомендувати корегуючі дії і подає щорічні доповіді¹.

Діяльність омбудсмена спрямована на охорону прав і свобод громадян, їх обізнаність про порушені органами влади, посадовими особами їх права і свободи. Він виконує важливу соціальну функцію, оскільки в результаті правозахисної діяльності омбудсмена нейтралізується насторожене відношення особи до влади, підтримується віра людини в справедливість, пом'якшуються конфлікти між державою, її органами

¹ Див.: *Бойцова В. В.* Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995. С. 1.

ми і громадянами. Австрійський омбудсмен, доктор права В. Пікль щодо цього інституту заявив, що його організація і діяльність відкрили нову сторінку у відносинах між державою і громадянами, між тими, хто керує і ким керують. А це досить важливо, тому що без довіри громадян до державної влади проблеми суспільства не вирішити.

Світова практика конституціоналізму свідчить, що омбудсмени розглядають скарги на порушення основних прав громадян нерідко після того, коли вичерпані всі законні шляхи для їх відновлення, і якщо омбудсмен вважає за необхідне, то він знову порушує провадження в відповідних державних органах. Крім того він аналізує стан справ у галузі забезпечення прав людини в країні в цілому, робить щорічні доповіді по цьому питанню парламенту, водночас пропонуючи відповідні законодавчі заходи для усунення найбільш типових причин порушення прав і свобод громадян і для створення ефективної правової бази в галузі забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Цей інститут характеризується такими якостями як: поєднання рис державного і громадянського інституту; наявність специфічно владних повноважень; демократичність; нерідко відношення «омбудсмен — адміністрація» носять «неконвенційний», тобто нормативно не визначений характер; він виконує роль балансу між суперечливими суспільними інтересами і не тільки пом'якшує протиріччя між державою і громадянським суспільством, а й легітимізує державну владу, яка під впливом цього інституту стає більш чуйною до потреб і запитів членів суспільства, демократизує суспільні відносини, встановлюючи ділові і конструктивні відносини громадян з органами влади, борючись з негативними явищами в галузі управління.

Світовий досвід підтверджує, що необхідність в інституті омбудсмена виникає перш за все тоді, коли існуючі інституції не здійснюють ефективного контролю в сфері державного управління і виникає необхідність в додаткових механізмах захисту прав і свобод громадян. Цей інститут «виростає» із держави і громадянського суспільства на відповідній стадії їх розвитку і виступає противагою громадянського суспільства на розширення і зміцнення сфери державного втручання в життя людини і суспільства. Так, підставою для ввведення посади омбудсмена в Великобританії стало незадоволення населення зростанням тиску зі сторони бюрократії; відсутність належних засобів правового захисту прав і свобод людини; обмеженість і формалізм судового контролю; в галузях діяльності апарату державного управління, в яких не існувало адміністративних трибуналів, зовсім був відсутній меха-

нізм захисту; парламент не був ефективним органом розгляду скарг. Таким чином, британські правові і парламентські заходи контролю в їх традиційній формі стали недостатніми для забезпечення прав громадян¹. В Польщі інститут Умовноваженого функціонує з 1 січня 1988 р. і щочав він свою діяльність, коли країна знаходилась у важкому економічному становищі. Його поява була сирійнята населенням як панацея, оскільки віри в традиційні інституції захисту прав людини не було². Введення у Франції інституту медіатора-посередника було реакцією на експансію адміністративної держави. Традиційно сильна адміністративна юстиція Франції не змогла захистити своїх громадян від свавілля французького бюрократизму³.

Аналіз світового досвіду дає підстави виділити наступні моделі омбудсмена: 1) парламентський (представничий) і виконавчий омбудсмен; 2) «реактивна» і «агресивна» моделі інституту омбудсмена; 3) модель омбудсмена, який безпосередньо приймає скарги від громадян і модель омбудсмена, що отримує ці скарги через членів парламенту або ж членів місцевих представницьких органів; 4) федеративні омбудсмени і омбудсмени унітарних держав, регіонально-федеративна модель, муніципальні омбудсмени, спеціалізовані омбудсмени; 5) омбудсмени, що наділені імперативними повноваженнями і омбудсмени, що не мають таких; 6) омбудсмени, сфера повноважень яких розповсюджується на суди, муніципальні органи (омбудсмени з широкою сферою компетенції) і омбудсмени, що контролюють тільки адміністративні органи (з обмеженою сферою компетенції); 7) омбудсмени, що широко використовують методи гласності і відкритості і омбудсмени, яким притаманні приватні і абсолютно конфіденціальні розслідування; 8) омбудсмени абсолютно деполітизовані і омбудсмени, які виконують незначні політичні функції чи формуються при активній участі політичних партій; 9) індивідуальні і колегіальні омбудсменівські служби⁴. Конкретна організація цього інституту, його модель залежить від форми правління, державного устрою, конституційних, національних, політичних традицій тих чи інших країн.

Класично інститут омбудсмена у відповідності з концепцією поділу влади підлеглий законодавчій владі, діє в межах

¹ Див.: *Хаманева Н. Ю.* Роль омбудсмена в охроне прав граждан в сфере государственного управления//Сов. гос-во и право. 1990, № 9, С. 138.

² Див.: Там же. С. 145.

³ Див.: *Бойцова В. В.* Вказ. праця. С. 30.

⁴ Див.: Там же. С. 12—13.

парламенту і вважається його допоміжним органом, призначається парламентом¹, співпрацює з ним, з спеціальними комітетами і комісіями парламенту, котрі, в свою чергу, активно впливають на його діяльність.

Існує дві класичні парламентські моделі цього інституту — шведська і великобританська.

Згідно § 6 глави 12 шведського закону «Про форму правління», що складає частину Конституції, Риксдаг для контролю за дотриманням законів і інших законодавчих актів в публічній діяльності обирає одного чи декількох омбудсменів². На даний час цей інститут включає в себе шефа-омбудсмена, омбудсмена юстиції, омбудсмена, що здійснює нагляд за збройними силами і їх відносинами з різними цивільними структурами, омбудсмена, у функції якого входить нагляд за законністю в галузі соціального забезпечення і податків. Шеф-омбудсмен займається питаннями доступу громадськості до офіційних документів і здійснює адміністративні функції. Сферою діяльності омбудсмена юстиції є контроль за діяльністю органів правосуддя та питань, пов'язаних з роботою поліції, адміністрації тюрем. У 1986 р. в зв'язку з прийняттям закону проти расової дискримінації, був призначений омбудсмен з питань боротьби в галузі трудових і соціальних відносин (заробітної плати, звільнення, прийому на роботу тощо)³, пізніше — омбудсмен по забезпеченню рівності прав чоловіка і жінки, омбудсмен по справах споживачів, омбудсмен по боротьбі з етнічною дискримінацією.

Параграф 10 Акту про Риксдаг встановив, що омбудсмен вибирається на 4 роки, але за клопотанням комісії, що перевіряє його роботу, Риксдаг може звільнити його достроково. Вибори омбудсмена проводяться таємним голосуванням і для обрання йому необхідно отримати абсолютну більшість голосів. В такому ж порядку обирається заступник омбудсмена. Пункти 8.10.1 і 8.10.2 додаткових постанов до даного параграфу передбачають, що конституційна комісія Риксдагу на протязі 20 днів після свого утворення призначає зі свого складу делегацію по справах омбудсменів із 6 членів, в обов'язок якої входить підготовка виборів омбудсмена і його

¹ Виняток становить омбудсмен Великобританії, котрий призначається монархом, однак зі своєї посади він може бути зміщений на вимогу обох палат парламенту./Див.: *Бойцова В. В., Бойцова Л. В.* Контроль за исполнителной властью в Великобритании: правовой институт омбудсмена//Полис, 1993, № 1. С. 185.

² Див.: Швеция: Конституция и законодательные акты/Под ред. М. А. Могуновой. М., 1983.

³ Див.: *Ледях Н. А., Воробьев О. В., Колесова Н. С.* Механизмы защиты прав и свобод граждан//Права человека: проблемы и перспективы. М., 1990. С. 131.

заступника, а також консультація омбудсмена (по його бажанню) відносно деяких аспектів його роботи і по інших питаннях організаційного характеру¹.

Повноваження омбудсмена Швеції досить широкі. В правозахисному аспекті він здійснює контроль за різними сферами управління і правосуддя. У випадках, передбачених інструкцією Риксдагу, він може бути присутнім на засіданнях будь-якого органу адміністрації чи суду, мати доступ до протоколів та документів цих органів. Суд і органи адміністрації, а також державні і комунальні службовці зобов'язані представляти омбудсмену необхідні дані, що його цікавлять. Омбудсмен має право одержати інформацію з будь-яких джерел. Омбудсмен Швеції, у випадках виявлення порушень прав людини, наділений правом пред'являти обвинувачення державним посадовим особам, а з недавнього часу — і муніципальним. Він також має право ставити питання про відповідальність суддів у випадку їх зловживання своїми правами і порушувати перед Верховним Судом справи по обвинуваченню в здійсненні злочинів судьями Верховного і Верховного адміністративного судів².

Дещо відмінні повноваження у омбудсмена Великобританії. В даний час у Великобританії існує декілька омбудсменів: 1) парламентський комісар з адміністративних питань; 2) уповноважений в сфері охорони здоров'я для Англії, Уельса і Шотландії; 3) уповноважений по контролю за діяльністю місцевої адміністрації; 4) північно-ірландський уповноважений по справах адміністрації. Інститут омбудсмена в Великобританії було введено в 1967 р. законом про парламентського комісара з адміністративних питань (парламентського омбудсмена). Згідно з законом, омбудсмен наділений статусом, рівнозначним судді вищого суду, призначається монархом і має право займати цю посаду до досягнення 65 років.

В компетенцію парламентського комісара з адміністративних питань входить розгляд скарг громадян на будь-які дії центральних органів виконавчої влади, якщо ці дії не можуть бути оскаржені в суді або трибуналі. Але ці скарги подаються не особисто омбудсмену, а тільки через одного із членів парламенту, який офіційно звертається з проханням про проведення розслідування у справі. Тобто омбудсмен не може по своїй ініціативі розпочати розслідування. Така норма введена з метою охорони омбудсмена від великої кількості скарг,

¹ Див.: Швеція: Конституция и законодательные акты//Под ред. М. А. Могуновой. С. 59.

² Див.: Могунова М. А. Парламент Швеции//Парламенты мира. М., 1991. С. 497, 514; Халанева Н. Ю. Роль омбудсмена в охране прав граждан в государственного управления//Сов. гос-во и права, 1990. № 9. С. 142.

які не входять під юрисдикцію його діяльності. Встановлені особливі вимоги до скарг: вони повинні подаватися тільки у письмовому вигляді, тільки громадянами Великобританії і не пізніше 12 місяців з часу порушення прав громадянина. Але і після цього терміну омбудсмен може прийняти скаргу до розгляду, якщо вважає за потрібне розглянути її. Рішення про необхідність розпочинати чи не розпочинати розслідування у справі знаходиться повністю в компетенції омбудсмена. Він також безпосередньо обирає порядок проведення розслідування. Це може бути і неофіційна бесіда, і відкрите слухання з правом сторін мати законних представників. По закінченні розслідування у справі омбудсмен повинен скласти звіт, в якому містяться рекомендації по справі. Цей звіт надсилається членові парламенту, через якого подавалася скарга, а також громадянину, чий права були порушені, посадовій особі, яка порушила права громадянина і керівнику відповідного відомства, який саме і повинен повідомити про заходи, що плануються здійснити для усунення порушеного права громадянина¹.

У країнах, де має місце більш-менш сильна виконавча влада, в її межах вводяться квазі-омбудсмени. Прикладом слугує інститут медіатора-посередника у Франції, який був введений для покращення відносин між громадянами і адміністраціями законом від 3 січня 1973 р. з поправками до закону від 24 грудня 1976 р.² Медіатор-посередник відноситься до категорії адміністративних органів, оскільки діє в рамках виконавчої гілки влади: він призначається Декретом Міністрів на 6 років і може бути відкликаний цим же Декретом по узгодженню з Державною Радою. З інститутом омбудсмена медіатор-посередник має подібність тільки за функціями, так як з парламентом Франції він ніяк не зв'язаний, за виключенням того, що парламентарії мають право звертатися до нього в справах, котрі, на їх думку, заслуговують втручання медіатора, і через них подаються скарги громадян. Правом подачі скарг медіатору-посереднику користуються будь-які фізичні особи, які вважають, що органи державного управління територіальних і публічних колективів, адміністративних, публічно-правових установ і інші

¹ Див.: *Крылова Н. С.* Парламент Великобритании//Парламенты мира. М., 1991. С. 115—117; *Бойцова В. В., Бойцова Л. В.* Контроль за исполнительной властью в Великобритании: правовой институт омбудсмена. С. 185—188; *Хаманева Н. Ю.* Роль омбудсмена в охране прав граждан в сфере государственного управления. С. 142—145; *Ледях И. А., Воробьев О. В., Колесова Н. С.* Механизмы защиты прав и свобод граждан. С. 134.

² Див.: Закон № 73-6 от 3 января 1973 г. «Об учреждении поста посредника»//Французская республика: Конституция и законодательные акты. М., 1989. С. 242—245.

органи, що виконують державні функції, діють не у відповідності з покладеними на них функціями державної служби (ст. 6 Закону). Поданню скарги повинно передувати необхідне звернення у відповідні адміністративні органи.

Не дивлячись на те, що більшість таких скарг зв'язані з некомпетентністю і неправомірними діями посадових осіб, що призводить до порушення прав і свобод громадян, посередник не має права виносити кінцеві рішення по справі на основі одностороннього акту оскарження, оскільки він не наділений судовими прерогативами. Однак медіатор-посередник має право рекомендувати відповідним державним органам прийняти необхідні заходи, котрі повинні відновити порушені права і свободи громадян і покращити взаємовідносини між адміністративними органами, їх службовцями і громадянами.

Посередник-медіатор Франції наділений правом законодавчої ініціативи. При відсутності компетентного органу влади він може порушити дисциплінарне провадження у відношенні будь-якого державного службовця або в необхідному випадку подати скаргу в суд на його дії. Всі державні органи, службові особи повинні сприяти посереднику у виконанні службових обов'язків. Службовці повинні невідкладно з'являтися за його викликом, відповідати на поставлені питання. Контрольні органи зобов'язані в межах своєї компетенції проводити перевірки і розслідування на вимогу посередника. На них також покладається зобов'язання по контролю за виконанням приписів медіатора.

В кінці календарного року посередник представляє Президенту Республіки і Парламенту щорічну доповідь про результати своєї діяльності. За виконання своїх службових обов'язків медіатор-посередник не може підлягати переслідуванню, розшуку, затриманню, арешту чи бути відданим суду.

Інституції з подібним статусом діють в США, Італії, причому в США на рівні штатів, де принцип поділу влади проведений менш жорстко, ніж на федеральному рівні, діють не тільки виконавчі, а й легіслатурні омбудсмени¹.

Важко сказати, яка з названих моделей досконаліша. Ефективність правозахисної діяльності омбудсмена визначається не тільки його статусом, функціями, повноваженнями, але й правовою культурою суспільства, демократичністю механізму державної влади, наявною в країні правовою системою тощо. І кожна держава індивідуально підходить до проблеми формування національної моделі інституту омбудсмена, ставлячи перед собою перш за все завдання, що цей інсти-

¹ Див.: Бойцова В. В. Вказ. праця. С. 24.

тут повинен ефективно захищати права і свободи людини та громадянина, сприяти закріпленню атмосфери довір'я між громадянами і державою.

Важливо те, що цей інститут в країнах з значними демократичними традиціями працює на благо людини, і тому важливо все, що є цінного в світовому досвіді, ефективно використовувати на благо України і її громадян.

Надійшла до редколегії 12. 04. 98

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ

*В. МЕДВЕДЧУК, д-р юрид. наук,
народний депутат України*

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА ЯК ЗАСІБ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ще недавно широко проголошене проведення в Україні адміністративної реформи зараз якось загальмувало, про нього мало говориться, питання ці зійшли зі сторінок періодичної преси, не обговорюється воно широко й у наукових працях з питань державно-правового будівництва. Між тим ці питання повинні привертати до себе постійну увагу, оскільки мова у кінцевому результаті йде про вдосконалення нашого державного механізму, про підвищення державного впливу на вирішення основного соціально-політичного завдання — послідовне формування в Україні громадянського суспільства.

При цьому слід зразу ж зрозуміти, що мова аж ніяк не йде про поліпшення діяльності виключно центральних органів державного управління, зменшення чисельності та посилення ефективності роботи Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів, всієї системи міністерств та республіканських відомств тощо.

Адміністративна реформа не може бути ефективною, коли її проводити у звуженому виді, торкаючись виключно окремих ланок державного виконавчого апарату. Не слід забувати, що мова йде саме про «систему», яка має свої складові, свої закономірності та особливості організації, про систему, де усі її частини повинні бути узгодженими, знаходитися у стані постійної взаємодії між собою¹.

¹ Див.: Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. К., 1997; Драго Ролан. Административная наука, М., 1982. С. 30—84.